

223
2ej



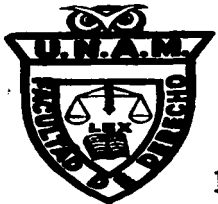
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SENADO DE LA REPUBLICA
SUS FACULTADES, ALCANCE Y EJERCICIO

T E S I S
Que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
ANA GABRIELA GALEANO ESCOBAR

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



México, D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera GALEANO ESCOBAR ANA GABRIELA inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL SENADO DE LA REPUBLICA SUS FACULTADES, ALCANCE Y EJERCICIO" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 22 de septiembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARE EL ESPERITU"
Cd. Universitaria, D.F. octubre 28 de 1997.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

'elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL SENADO DE LA REPUBLICA SUS FACULTADES, ALCANCE Y EJERCICIO", elaborada por la alumna ANA GABRIELA GALEANO ESCOBAR.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 22 de 1997.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

'pao.

A mi madre, con un infinito amor, agradeciéndole todo su amor, apoyo y motivación que a lo largo de mi vida me ha brindado. Hoy madre verás en mí los frutos de tu infinito esfuerzo.

A mis hermanas Irma, Claudia y Ceci, por que siempre me han ayudado, manifestandome incondicionalmente su amor, apoyo y su confianza. Gracias.

A Javier por haberme brindado su apoyo y su confianza. Gracias.

A todos mis maestros y en especial al Lic. Felipe Rosas Martínez, que con su dedicación y paciencia permiten la realización de uno de mis más grandes anhelos "El ser una profesionista".

**EL SENADO DE LA REPUBLICA
SUS FACULTADES, ALCANCE Y EJERCICIO**

pag.

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO I. LA IMPORTANCIA DEMOCRATICA DEL CONGRESO DE LA UNION.

1.1. División de Poderes	3
1.1.1. Importancia y Alcances de la División de Poderes.....	10
1.1.2. Sistemas Unicameralista y Bicameralista.....	15
1.1.3. El Bicameralismo en México.....	20
1.1.4. El Congreso de la Unión.....	21

CAPITULO II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES HISTORICOS.

2.1. Constitución de 1812.....	33
2.2. Constitución de 1814.....	39
2.3. Constitución de 1824.....	43
2.4. Constitución de 1836.....	52
2.5. Bases Orgánicas de 1843.....	61
2.6. Constitución de 1857.....	69
2.7. Reformas Constitucionales de 1874.....	77
2.8. Constitución de 1917.....	82

CAPITULO III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA CAMARA DE SENADORES.

3.1. Cámara de Senadores.....	94
3.1.1. Requisitos para ser Senador.....	98
3.1.2. Integración.....	112
3.1.2.1. Sistemas Electorales Aplicables al Senado.....	114

CAPITULO IV. FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.

4.1.	El Senado en el Proceso Legislativo.....	127
4.2.	Facultades Excluyvas del Senado.....	128
	4.2.1. Análisis de la Política Exterior.....	132
	4.2.2. Procedimiento de Aprobación de Tratados.....	138
	4.2.3. En materia de disponer de la Guardia Nacional.....	139
	4.2.4. Respecto de las Entidades Federatívas.....	141
	4.2.5. En relación a la Responsabilidad de Servidores Públicos.....	148
	4.2.6. Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia....	152
	4.2.7. Ratificación de Nombramientos Hechos por el Presidente de la República	153
	4.2.8. Nombramiento y Remoción del Jefe del Distrito Federal.....	154
4.3.	Facultades Internas de la Cámara de Senadores.....	156
4.4.	Vinculación del Senado Mexicano con el Poder Ejecutivo.....	157
	CONCLUSIONES.....	188
	BIBLIOGRAFIA.....	163

INTRODUCCION

El hombre por su naturaleza eminentemente social, desde sus orígenes, ha buscado distintas formas de agruparse para subsistir, para obtener en conjunto los satisfactores necesarios para su manutención, para protegerse y procurarse seguridad.

A través del tiempo el hombre ha establecido diversas formas de agrupación que van desde las más sencillas como lo es la familia, hasta las más complicadas como lo sería el Estado.

El vivir en sociedad es un rasgo esencial y natural del ser humano, sin embargo para lograr una convivencia armónica y pacífica, ha sido necesario establecer una serie de normas que regulen la vida del hombre en sociedad.

Todo Estado como organización suprema de una comunidad, plasma sus principios fundamentales en su Constitución, en ella se consagran los derechos individuales del hombre, la estructuración de los órganos del Estado, determinándose la forma de gobierno, los órganos en quienes se deposita el poder del Estado, sus facultades y limitaciones, las relaciones fundamentales entre gobernantes y gobernados, entre otras cosas.

El poder del Estado proviene del pueblo, razón por la cual éste ha buscado establecer diferentes controles políticos que le aseguren la armonía, igualdad, seguridad y participación en la toma de decisiones fundamentales a través de sus representantes.

El propósito de nuestra investigación es precisamente destacar la importancia que tiene la Cámara de Senadores, como órgano representativo del pueblo, analizando al efecto sus facultades, el alcance y aplicación de las mismas.

Esta investigación se estructura en cuatro capítulos, a través de los cuales se tratará de determinar la importancia de la Cámara de Senadores como órgano integrante del Congreso de la Unión, la participación de la misma en el proceso legislativo, la importancia del sistema bicameralista dentro de nuestro régimen jurídico, así como la conveniencia del mismo.

En el Capítulo I, estudiaremos la importancia democrática del Congreso de la Unión, iniciando con el estudio del Principio de la División de Poderes, el cual es fundamental en nuestra investigación para comprender con mayor claridad la participación de la Cámara de Senadores en el Poder Legislativo, asimismo se estudiarán los pros y contras de los sistemas unicameralistas y bicameralistas y por último, y de una manera general, se estudiará lo relativo al Congreso de la Unión.

En el Capítulo II, nuestra investigación se abocará al estudio de los acontecimientos históricos que dieron origen a la toma de decisiones fundamentales en las diversas constituciones que han regido la vida política de nuestra Nación, destacando de manera especial la participación e importancia en las mismas del Poder Legislativo, y en lo particular de la Cámara de Senadores, señalando en su caso, las disposiciones legales a ella aplicables.

En el Capítulo III, estudiaremos los principios constitucionales de la Cámara de Senadores, señalando sus orígenes, los requisitos necesarios para ser senador, su integración y los sistemas electorales aplicables a dicha Cámara.

Por último en el Capítulo IV, se estudiarán las facultades de la Cámara de Senadores, iniciando nuestro estudio con la más importante, es decir, con la facultad que tiene para participar en el proceso legislativo, para continuar con el estudio de todas y cada una de las facultades exclusivas que a dicha Cámara le han sido otorgadas en nuestra Constitución y concluir con algunos criterios generales relativos a la vinculación del Senado con el Poder Ejecutivo.

Al final de este estudio se presentan las conclusiones, en las cuales se verterán los resultados de nuestra investigación, nuestras opiniones y de ser el caso, algunas propuestas particulares sobre la materia de nuestro estudio.

CAPITULO I

LA IMPORTANCIA DEMOCRATICA DEL CONGRESO DE LA UNION

Comenzaremos nuestro estudio con la exposición y análisis del Principio de la División de Poderes, refiriéndonos a su origen y estructuración a través de las diversas teorías; así como a su importancia y alcances; a sus efectos dentro del constitucionalismo mexicano. Posteriormente haremos referencia a los sistemas unicameralista y bicameralista, remarcando la importancia del Bicameralismo en México y por último haremos un señalamiento general de la importancia del Congreso de la Unión.

1.1. DIVISION DE PODERES.

Dentro del constitucionalismo moderno encontramos el principio fundamental de la División de Poderes, que constituye una de las piezas básicas y estructurales de la concepción del estado constitucional democrático y liberal.

Los antecedentes de este principio se encuentran en forma primitiva en los tiempos clásicos. Aristóteles y Polibio en la época antigua, distinguían ya diversas formas de actividad del poder político.

Aristóteles, por su parte, siguiendo un método de comparación entre varias constituciones de su época, advirtió la existencia de tres poderes: a) Un Poder Legislativo o Asamblea Deliberante, encargada de las deliberaciones sobre asuntos de interés común; b) Una Fuerza Ejecutiva, o sea, el cuerpo de magistrados, encargada de la organización de cargos y magistraturas; y c) Los Aplicadores o intérpretes de la Ley, o sea el Cuerpo Judicial.(1)

Así, en su obra "La Política", Aristóteles señala que: "En todas las Constituciones hay tres elementos, con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea, cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección y el tercer elemento es el poder judicial." (2)

1 MORENO, Daniel. Percecho Constitucional Mexicana, 12ª ed, México, Porrúa, S.A., 1993, p. 373.

2 CR. per CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 1ª ed. México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1999, p. 238.

Por su parte, Polibio dedujo como mejor forma de gobierno, la mixta, es decir, aquella que reúne principios democráticos, aristocráticos y monárquicos. "Polibio es el expositor del gobierno mixto o forma constitucional que combina el poder monárquico, el aristocrático y el poder democrático, representados por el consulado, el senado y los comicios. El gobierno mixto que amalgama a los demás es ideal y evita los perjuicios de las otras formas de gobierno.

En la teoría del gobierno mixto se esboza un régimen de coordinación de funciones, sin preeminencias de uno sobre otro, coordinando sus actividades sobre la base de equilibrio y de igualdad".⁽³⁾

Las aportaciones hechas por Aristóteles y Polibio, no pueden ser consideradas como una verdadera División de Poderes, en el marco conceptual del constitucionalismo moderno, ya que respecto a la aportación hecha por Aristóteles sólo puede hablarse de una lógica división de trabajo; en tanto que respecto al pensamiento de Polibio, sólo podría hablarse de una combinación de diversas formas de gobierno.

En Roma, en época anterior a los cónsules, se logró que las diversas funciones de la actividad estatal se repartieran en diferentes funcionarios (Asamblea del Pueblo, Comicios, Senado y Magistrados). El Senado se encargaba de gobernar, legislar y administrar; en tanto que los magistrados gobernaban y juzgaban.

En las provincias regidas por el Imperio Romano de Oriente existieron funcionarios con atribuciones civiles y otros con atribuciones militares, esta división se implantó por razones de seguridad política, para que el subordinado no poseyera todas las funciones en determinada región.

Durante la Edad Media existió el concepto dominante de jurisdicción (Idea de poder único), sin embargo, a finales de esta época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible la incluyó en el órgano legislativo, y sostuvo la necesidad de un poder judicial independiente. En su obra "Opera Magna", afirmó que: "ser juez y legislador era mezclar la justicia y la gracia, la ley y la arbitrariedad que eran en suma, corromper el derecho".⁽⁴⁾

³ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, 11ª ed. México, Porrúa, S.A., 1963, p. 580.

⁴ CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 237.

El maestro Miguel De la Madrid Hurtado, nos dice que, Bolingbroke, en sus obras "Disertación sobre los partidos" (1733) y "La Idea de un rey patriota" (1738) sostuvo la necesidad de un equilibrio de los Poderes del Estado (poderes del rey, de la cámara alta y de los comunes), para la existencia de un gobierno libre.⁽⁵⁾ Este pensador habló también del indispensable equilibrio entre las prerrogativas del rey y las libertades del pueblo.

Como lo señala el Doctor Jorge Carpizo en su obra "La Constitución Mexicana de 1917", en Inglaterra al constituirse Cromwell como nuevo rey (Lord Protector), después de producirse el destronamiento del rey Carlos I, expidió el llamado "Instrument of Government" (antecedente inmediato del constitucionalismo escrito), donde el Poder Legislativo se atribuyó al Parlamento y el Ejecutivo y Administrativo al Lord Protector.

Después de la muerte de Cromwell, la familia de los Orange llegó al trono inglés y presionado por el pueblo promulgaron en el año de 1689 el documento conocido como "Bill of Rights", en el cual se encuentra ya una incipiente División de los Poderes del Estado.

Jacobo I, cabeza de la dinastía de los Orange y Coke (Justicia Mayor del reino) trataron de establecer a quién correspondía resolver los asuntos jurisdiccionales del reino; según el rey, él tenía las facultades para hacerlo al señalar que: "...la ley se funda en la razón; yo, y otros, poseemos tanta razón como los jueces".⁽⁶⁾ en tanto que para Coke: "De acuerdo con la ley de Inglaterra, el rey en persona no podía juzgar causa alguna - todos los casos civiles y penales, tendrán que fallarse en algún tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre del reino".⁽⁷⁾ Planteado el problema, el rey declaró que según la tesis de Coke, "él estaría sometido a la ley, lo cual era tracción sostener". La réplica del Justicia Mayor consistió en que, el rey no está sometido a ningún hombre sino únicamente a "Dios y a la Ley"⁽⁸⁾

Como hemos visto, a través de la historia y de sus grandes pensadores, no cesaron los intentos de elaborar ensayos positivos de estructuración política con tendencia a implantar el Principio de la División de Poderes, sin embargo sólo se logró concebirlo como una simple bifurcación o división de trabajo.

⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. 1ª ed. México, Instituto de Capacitación Política, 1982. p. 374.

⁶ CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 238.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

No fue sino con John Locke que se dio la formulación clásica de la División de Poderes. En su obra "Ensayo del Gobierno Civil" advirtió el riesgo de confiar la tarea de ejecutar las leyes, a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Locke consideraba que "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad contrario al fin de la Sociedad y el Estado" (9).

Consideramos que la gran preocupación de John Locke estribaba en que las personas encargadas de hacer las leyes eludiesen la obediencia a esas mismas leyes, o bien que las redactasen y aplicasen atendiendo a sus propios intereses, bajo el riesgo de que éstos fuesen distintos a los intereses de la comunidad.

El tratadista Daniel Moreno en su libro "Derecho Constitucional Mexicano", señala que John Locke habla básicamente de tres funciones estatales, a saber:

- a) Poder Legislativo, al cual considera de mayor importancia y prepotencia.
- b) Poder Ejecutivo, el cual debe quedar subordinado al primero .
- c) Poder Federativo, al cual considera como poder ejecutivo externo, es decir, respecto a otras comunidades políticas, y al cual correspondía el manejo de las relaciones exteriores." (10)

Por su parte el doctor Jorge Carpizo, nos dice que: John Locke habla de tres funciones estatales: Legislativa, Ejecutiva y Federativa. "El legislativo expide las leyes. El ejecutivo las aplica sin interrupción y constantemente en la vida interna de la comunidad. El federativo es poder ejecutivo externo, es decir, respecto a otras comunidades políticas" (11). Y que a dichas funciones John Locke, añade una cuarta que es la función Prerrogativa, la cual "está compuesta de la facultad de reglamentar leyes, de la facultad de indultar al delincuente y de la facultad contra legem, siempre y cuando sea por el bien de la comunidad." (12)

⁹ Cfr. por TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., México, Porrúa, S.A., 1990. p. 208.

¹⁰ MORENO, Daniel. *op. cit.* pp. 374 y 375.

¹¹ CARPIZO, Jorge. *op. cit.* p. 238.

¹² *Ibidem*.

No obstante las grandes aportaciones teóricas anteriormente citadas, no fue sino con Carlos Luis Montesquieu cuando se asentaron las bases del Principio de la División de Poderes tal y como lo conocemos en la actualidad.

Montesquieu, se convirtió en el "Padre de la Doctrina de la División de Poderes", él rebasó la mera técnica fundamental, ya que la concibió como un mecanismo indispensable para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, y asegurar con ello la libertad.

Montesquieu postuló la exigencia de la limitación del poder, como requisito indispensable del florecimiento de la libertad y técnicamente como su limitación interna, (su propia división), esto indudablemente marca el punto de distinción con los estudios anteriores y sobre todo de la antigüedad, que únicamente establecen en las distintas formas de ejercicio del poder público una distinción de funciones dentro de un marco concreto de división del trabajo. Montesquieu, no empezó por separar las funciones para llegar a dividir los órganos atendiendo a un criterio divisionista del trabajo, sino que partió de la división de órganos y poderes para llegar a separar las funciones; buscaba principalmente establecer un sistema de equilibrio; de "frenos y contrapesos".

Montesquieu señaló que: "Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder".⁽¹³⁾ Todo estaría perdido -agrega- si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes, es decir, de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar.

En su obra "EL Espíritu de las Leyes" Montesquieu señala que: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".⁽¹⁴⁾

Como puede apreciarse, Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en los tres poderes antes mencionados, los cuales pueden ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado, tres autoridades primordiales iguales e independientes.

¹³ LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, CECSA, 1980. p. 102.

¹⁴ Cit per MORENO, Daniel, op. cit. p. 375.

Podemos decir que los puntos de distinción entre el pensamiento de John Locke y Montesquieu radican fundamentalmente en que este último:

a).- Fija su atención en la situación de los jueces, la cual pasó inadvertida para John Locke.

Como lo señala el maestro Felipe Tena Ramírez, Montesquieu pensaba que aunque la justicia es aplicación de leyes; "la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes". (15)

Es por ello que distingue la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes.

b).- Reunió en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores (que John Locke integraba en el Poder Federativo) y las que miran a la seguridad interior (que constituían el Poder Ejecutivo de Locke).

c).- Respecto a la función legislativa no advierte como John Locke, la intervención del rey en la actividad parlamentaria que era peculiaridad del sistema inglés.

Si se reúnen el Poder Legislativo y el Ejecutivo en una misma persona, o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad, ya que se tiene que el encargado de hacer las leyes las haga tiránicamente para ejecutarlas él mismo de igual manera. No habrá tampoco libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Cabe destacar que dentro de la concepción de Montesquieu, respecto a la División de Poderes, no basta un reparto de competencias entre los órganos especializados correspondientes, sino que es de igual importancia la independencia y la igualdad de los mismos poderes.

No obstante el éxito sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la doctrina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos impugnadores.

Se ha sostenido que, por no haber conocido en su integridad la organización constitucional en Inglaterra, Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres poderes puramente mecánica y no orgánica.

¹⁵ CR. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 208.

Sobre el particular, coincidimos con la opinión del doctor Jorge Carpizo, cuando afirma que el mérito de una doctrina "no estriba- únicamente- en su perpetuidad o en su estaticidad, sino en su dinámica, en las repercusiones que obtiene, en los elogios y en las críticas de lo original que conservan los nuevos pensamientos suscitados por ella, y en algunos casos, en la oposición que encuentra." (16)

Kant y Rousseau consideraron pertinente atenuar la separación de los poderes. El primero señaló que: "los tres Poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos..., se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido". (17); por su parte Rousseau señaló que no es posible dividir la soberanía, lo que se nombra como poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados.

Como lo señala el tratadista Miguel de la Madrid, la doctrina contemporánea, por lo general se pronuncia en contra de la terminología "División de Poderes", pensando, y con razón, que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal (18)

El tratadista Carré de Malberg, sobre el particular señala que: "Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los Poderes, se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser desgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el Poder Legislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría no solamente la distinción o la independencia, sino la desunión de los Poderes. En tal sistema de separación absoluta, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán fatalmente encaminados a entrar en lucha, y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degeneren en un poder excesivo. De este modo, puede decirse que la separación completa de Poderes llega finalmente al despotismo". (19)

16 CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 240.

17 Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 211.

18 MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 376.

19 Cit. por LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 103.

Carré de Malberg añade asimismo, que la división de poderes niega por sí misma la igualdad y equilibrio de los poderes postulados por esta idea, señala que la igualdad de poderes, de hecho, no ha existido jamás. Por lo general, la doctrina ha señalado que es inevitable que uno de los poderes tenga preponderancia sobre los demás. Lo más común es el desnivel de la balanza a favor del Ejecutivo, o del Legislativo.

Por su parte el tratadista Miguel de la Madrid señala que, "El gobierno de los jueces" no es sino una hermosa metáfora, para subrayar la importancia que debe adquirir el Poder Judicial para ajustar los actos de los otros dos poderes a las reglas jurídicas y, sobre todo, a las reglas constitucionales, pero en la realidad, los únicos poderes que actúan, realmente, sobre el juego político son los dos indicados. De la correlación de fuerzas de estos dos poderes institucionalizada por la Constitución, ha surgido la clasificación de las formas de gobierno" (20)

Tal como lo señala el maestro Tena Ramírez, "Jellinek por su parte advierte que la doctrina de Montesquieu "establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado ni de las relaciones de los diferentes Poderes del Estado con esa unidad."(21)

Por nuestra parte consideramos que el principio de la División de Poderes, mediante el cual se descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) es favorable, toda vez que con ello se evitará entre otras cosas el abuso del propio poder. Sin embargo creemos que la separación de los Poderes del Estado no debe ser tajante, sino por el contrario, entre ellos debe haber siempre una amplia comunicación, así como una coordinación en su actuar, ya que como lo señala el tratadista Carré de Malberg, "...el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado"(22)

1.1.1. IMPORTANCIA Y ALCANCES DE LA DIVISION DE PODERES.

El objetivo fundamental de la División de Poderes es la defensa de las libertades, entendiéndose la libertad como el poder hacer lo que se debe querer y está permitido por las leyes, y a no ser obligado a hacer lo que no se debe querer.

²⁰ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 377.

²¹ Cit por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 211.

²² Cit. por LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 103.

Sobre el particular, Carlos Luis Montesquieu piensa que: "La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los estados moderados tampoco la encontramos siempre, sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¿Quién lo diría? ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le imponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe". (73)

Para fundar un gobierno moderado (elemento condición de la existencia de la libertad) es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras.

Por otra parte, podemos decir que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales, es imposible en la práctica; por ejemplo: El Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones necesita realizar ciertos actos de naturaleza distinta a la estrictamente creadora de reglas jurídicas generales, como pueden ser las investigaciones, encuestas o inspecciones que normalmente lleva a cabo, precisamente para cumplir más eficazmente su propia función. Y así sucede también en otros aspectos: el Poder Ejecutivo tiene facultades que materialmente son jurisdiccionales, mismas que también posee el Poder Legislativo, así como el Poder Judicial tiene funciones substancialmente administrativas o legislativas, o al menos interferentes en las consecuencias de éstas.

Por otra parte las críticas al principio de la División de Poderes señalan y con razón, la imposibilidad y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de los órganos del poder público, considerando que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran el gobierno.

Nosotros estamos de acuerdo con dicho criterio, ya que a veces se impone la indispensable colaboración de los poderes para el eficaz desempeño de una función; es imposible por ejemplo: que la legislación sea hecha sin la colaboración de los funcionarios públicos encargados de la administración de las ramas correspondientes, por lo que es ineludible dotar al gobierno de la facultad de iniciar leyes, de tener contactos con las Asambleas Legislativas para informarlas de los motivos y detalles de las legislaciones propuestas.

⁷³ Cfr. por MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 375.

A veces esta colaboración puede darse por cuestiones políticas y no sólo por razones meramente técnicas del ejercicio del poder. Por ejemplo: la necesaria intervención de un poder para ratificar todos los actos realizados por otro, o para colaborar en determinados nombramientos.

Conviene señalar que pese a las críticas a que nos hemos referido con anterioridad, la doctrina de la División de Poderes no debe desecharse del todo, es conveniente su aplicación dentro de los límites de su propia naturaleza, esto es, no puede concebirse a la División de Poderes como una separación tajante y definitiva de los Poderes del Estado, debe concebirse en primer término como una posibilidad de definir las atribuciones que a cada Poder del Estado corresponden y por otra parte debe concebirse en torno a una colaboración inevitable entre dichos poderes.

Las ideas de Montesquieu sirvieron de fundamento al constitucionalismo moderno, por ejemplo: Las constituciones americanas y las europeas acogieron el principio regulándolo de diversas formas, aceptando la validez de su orientación.

Poco a poco la realidad se fue sometiendo al ideal y en lugar de constituciones espontáneas y flexibles, se iban a expedir constituciones rígidas y escritas que consagran de alguna manera los postulados de Montesquieu respecto al principio de la División de Poderes.

Como lo señala el maestro Tena Ramírez, la influencia de Carlos Luís Montesquieu fue determinante en Estados Unidos. En el año de 1776 en que aparecen las primeras Constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, se formula doctrinariamente el principio de la División de Poderes, por ejemplo: la Constitución de Massachusetts (1780), declara que el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, ejecutiva y judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres.⁽²⁴⁾

La Asamblea Constituyente de Francia, en La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, asienta esta categórica afirmación "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución".⁽²⁵⁾

La Constitución Norteamericana, por su larga duración, por su prestigio y por regir los destinos de una Nación tan grande, ha sido copiada o imitada, en lo que respecta al principio de la División de Poderes, por numerosos estatutos, muy particularmente por los de las Repúblicas Latinoamericanas y entre ellas las mexicanas.

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 210.
²⁵ Ídem.

El Principio de la División de Poderes contenido en nuestra Constitución se comprenderá y percibirá mejor si conocemos cómo ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano.

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de la soberanía con la de la separación de poderes, estableciendo en su artículo 11 que: "... tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". (26) Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción en la Constitución de 1814 acerca del problema de la División de Poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Carlos Luis Montesquieu. El artículo 44 señaló: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial)". (27)

Durante esta época, no se aceptó el principio de la División de Poderes, entendiéndose éste desde el punto de vista de la existencia de poderes independientes. El Poder Legislativo fue predominante, ya que tenía el control constitucional al normar el artículo 107, como una de sus competencias la de "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones". (28)

En el año de 1824, en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación, se estableció que: "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo". (29)

El principio de la División de Poderes establecido en este artículo fue acogido con posterioridad, en el artículo 6º de la Constitución de 1824; en el artículo 4º de las Bases Constitucionales de 1835; en los proyectos de constituciones de 1842; en las Bases de Organización Política de 1843 en su artículo 5º; en la Constitución de 1857 en el artículo 50 y en el artículo 49 de nuestra Constitución de 1917.

²⁶ CARPIZO, Jorge. División de Poderes. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 2ª ed., México, Porrúa, S.A., 1988. p. 1177.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Cabe señalar que en el año de 1836, esta división tripartita de los poderes, sufrió un cambio notorio, ya que en el artículo 4° de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, se estableció que: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".⁽³⁰⁾ Y de aquí la idea que se detalló en la segunda ley constitucional de 1836: La creación del Supremo Poder Conservador.

La Constitución conservadora de 1836 estableció un órgano, compuesto por cinco individuos, y al que trato de hacer todopoderoso. El artículo 12° señaló como atribuciones de éste: "anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la corte de justicia; excitado por el ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de los senadores".⁽³¹⁾

La División de Poderes, como principio orgánico de estructuración del poder estatal y límite intrínseco de su propia actividad, se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política, en el artículo 49, el cual señala que:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Interpretando el sentido del artículo anteriormente referido, podemos decir que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe propiamente la División de Poderes, sino una división en el ejercicio del poder, ya que el único poder reconocido y estatuido es EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION.

Como lo señala el maestro Tena Ramírez, del primer párrafo del artículo en comento, es posible deducir que la División de Poderes no es rígida, sino flexible o atenuada, no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes. "De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza

³⁰ CARPIZO, Jorge. División de Poderes. Vid. op. cit. p. 1177.

³¹ Ídem. p. 1178.

material. El tercer Poder que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema." (32)

De lo anteriormente expuesto consideramos que el principio de División de Poderes, debe conceptualizarse dentro de los límites de su propia naturaleza, es decir, considerando que entre los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial), debe existir una colaboración intrínseca en el ejercicio del poder y no una separación tajante.

1.1.2. SISTEMAS UNICAMARISTA Y BICAMARISTA.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas, hicieron ley de la costumbre la de reunirse a deliberar sobre los asuntos públicos que concernían a la vida política de las ciudades-estado. Dicha práctica resultaba factible en virtud del reducido número de ciudadanos, sin embargo, al paso del tiempo, y con el crecimiento de la población, hubo la necesidad de establecer órganos deliberativos restringidos a un número de personas, surgiendo de este modo la representación.

Es así que las formas de expresión de la voluntad popular comienzan a denotar otras maneras de organización para responder a las exigencias de cada sociedad. La República de Méjico se mostraba satisfecha, porque su pueblo nombraba a los electores, quienes a su vez elegían a los magistrados. En Roma, el Senado se ostentó como representante de los ciudadanos y el Tribuno representaba a la plebe, etc.

El tratadista Nicolás Pérez Serrano, afirma que: "Los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las Leyes, y que son el factor más decisivo en la obra normativa, se llaman Parlamentos, recibiendo también otros nombres, como Cámaras, Asambleas Legislativas, Cuerpos Colegisladores, Representación Popular, etc. La denominación peculiar varía de país a país, pudiendo existir una o ambas cámaras". (33)

³² TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 245.

³³ CR. por CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. 1ª ed., México, HARLA, 1980. p. 264.

En nuestro país a estos órganos de representación se les ha llamado Cámaras. Este vocablo fue empleado en la Edad Media, para llamar así a las corporaciones meramente consultivas, con funciones determinadas por delegación que tenían los reyes y los emperadores para auxiliarlos en la Administración del Estado. Posteriormente se llamaron Cámaras principalmente a los brazos de las Cortes, pero en la actualidad, se le da ese nombre a los Cuerpos Legislativos, a los órganos del Poder Legislativo.

El doctor Jorge Carpizo, señala que "las Cortes y Parlamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera, lo que hizo necesario que en ellas estuvieran representados los estamentos de la nobleza, clero y clase común; ya que lo que a todos atañe no puede decidirse sino por todos..."⁽²⁴⁾

Por medio de estos órganos, los ciudadanos participan en la formación de leyes, y es precisamente a través de ellos como participan en las decisiones estatales, instituyendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad. Es así que en el Poder Legislativo se encuentra la representación de toda la Nación.

En Francia, en sus Constituciones de 1789 y 1791 se asentó el principio de que los diputados no representaban a un distrito determinado, sino a toda la Nación, pues representan a la voluntad nacional y ejercen la soberanía (legislativa) que es indivisible.⁽²⁵⁾

La participación ciudadana en la "cosa pública" se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determinan quién o quiénes le representarán en el órgano mencionado.

El doctor Carpizo señala que "... la representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros. El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada..."⁽²⁶⁾

Mucho se ha discutido sobre la organización del Poder Legislativo, Clermont-Tonnerre, Boissy D'Angias, Stuart-Mill, Constant, Pi y Margall, Grunke, entre otros, opinan que la naturaleza de este poder exige su división en dos Cámaras (bicameralismo), en tanto que Turgot, Sleyes, Toyer-Collar, Tracy, Marrats, Luis Blanc y Munier sostienen que no debe haber más que una única Cámara (unicameralismo).

²⁴ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. p. 295.

²⁵ POLO BERNAL, Efraim. Manual de Derecho Constitucional. 1ª ed., México, Porrúa, S.A., 1985. p. 218.

²⁶ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. p. 295.

EL SISTEMA UNICAMARISTA. - Tiene su origen en el régimen representativo anterior a la Revolución Francesa, donde cada clase, cada elemento que concurría a las Cortes deliberaba aparte, constituyendo por ende una Cámara. A pesar del odio que inspiró la Revolución contra el régimen antiguo, surgió la teoría unicamariata, es así que la primera República Francesa estableció la indivisibilidad del Poder Legislativo, principio que asimismo fue acogido por España en la Constitución de 1812.

A continuación presentaremos algunas opiniones respecto a la conveniencia de un sistema unicamariata:

Turgot, señalaba que el poder legislativo dividido en dos cámaras era conveniente para contrabalancear el poder de la monarquía, pero en las repúblicas esta división no tenía justificación.

Sieyès, por su parte, afirmó que el Poder Legislativo debe ser uno, ello en virtud de que la ley debe ser la voluntad del pueblo y de que un mismo pueblo no puede tener dos voluntades.

Toyer-Collat, no aceptaba la cámara hereditaria y del nombramiento del Poder Ejecutivo, y no acertaba a ver la conveniencia de dos Cámaras de Elección.

Tracy, opinaba que el Poder Legislativo no debe combatirse asimismo, y que las dos cámaras es un sistema de oposición y de balanza, es una puerilidad o una guerra civil.

Marrats, veía debilitada la acción de las Cortes por los conflictos que surgen forzosamente entre dos cámaras.

Luis Blanc, estimaba que las dos cámaras son un obstáculo al progreso, por la oposición que los elementos conservadores de la cámara alta suelen hacer a las ideas nuevas.

Munier, sostenía que la división del Poder Legislativo tiende a desaparecer, que la cámara alta sirve de apoyo al Poder Ejecutivo, y que provoca conflictos en lugar de asegurar el orden." (37)

³⁷ Diccionario Enciclopédico Hispánicoamericano, Volumen IV. Voz. Cámara. pp. 307 y 308.

A nuestro parecer estas opiniones, en la actualidad no tienen razón de ser, ya que la existencia de dos Cámaras no implica de manera alguna un obstáculo al progreso, ni la existencia de la Cámara Alta implica el privilegio o apoyo exclusivo del Poder Ejecutivo, y mucho menos origina un sistema de oposición renuente a ideas nuevas, por el contrario creemos que el sistema bicameral, permite por una parte que el proceso legislativo sea más meditado, y por otra, que se evite el fortalecimiento desmedido del Poder Legislativo frente a los otros dos poderes y en particular frente al Poder Ejecutivo.

Tampoco consideramos válido el pensamiento de Sieyès al decir que la ley es la voluntad del pueblo, y de que el pueblo no puede tener dos voluntades representadas por dos Cámaras; ya que si ambas Cámaras devienen de la elección popular no implicarían dos voluntades, sino una sola voluntad, la del pueblo.

EL SISTEMA BICAMARAL.- Como hemos referido con anterioridad, implica como su nombre lo indica la existencia de dos Cámaras.

Este sistema nació en Inglaterra en el año de 1295, bajo el gobierno de Eduardo I, al convocarse al "Parlamento Modelo", donde se reunieron tres estamentos de gran persistencia, "el clero que reza, los barones que pelean y los comunes que trabajan". En un principio clero y nobleza sesionaban por una parte, y por la otra los caballeros y los burgueses. La Cámara Alta o de los Lores, tenía dos estamentos: los lores espirituales, o sea los obispos y los lores temporales o nobles. La Cámara de los Comunes representó al pueblo, y con el tiempo se le llamó el Tercer Estado. De esta manera el pensamiento inglés estaba representado en el Parlamento por medio de sus representantes.

Siglos más tarde, el pueblo angloamericano heredero del inglés en la creación del derecho sin sujeción a la fórmula preconcebida, aplicó el sistema bicameralista. En el Congreso Continental de Filadelfia, Virginia representando a los grandes Estados, propuso la representación "per capita" en el cuerpo legislativo, oponiéndose Nueva Jersey a nombre de las pequeñas colonias. Después de un mes de deliberaciones, se transigió mediante "El Gran Compromiso" o proposición de Connecticut aceptando la Asamblea la división del cuerpo deliberante en dos Cámaras ⁽³⁶⁾, en dicho Congreso se discutió que la representación fuera en razón del número de habitantes, lo que provocó la oposición de los Estados de escasa población; así con fines del todo diversos a los entonces conocidos, se integró una Cámara de los representantes populares, cuya elección se haría con base al número de habitantes de cada Estado; y la Cámara de Senadores, con dos representantes de cada Estado, independientemente de la población.

³⁶ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. 1ª ed., México, Porrúa, S.A., 1967. p 213.

Algunos pensadores sostienen la necesidad de que el Poder Legislativo se divida como un medio posible para evitar su arbitrariedad y tiranía.

"Al efecto, Clermont-Tonnerre opinaba que una sola cámara sería esclava o despótica.

Boissy D'Anglas señalaba que la existencia de una cámara única se serviría de la propia autoridad de sus representantes para combatir a la Nación misma.

Stuart-Mill, opinaba que: "La división del Poder Legislativo tiende a evitar el mal efecto que produce en el ánimo de todo el que ejerce poder el sentimiento de que no hay sino a él a quien consultar".

Constant decía que: "la nación solo es libre cuando sus representantes tienen un freno."

Pi y Margall, Grunke y los tratadistas americanos, sostienen la doctrina bicamaria desde el punto de vista de la necesidad de que las leyes se dicten en atención a los intereses nacionales representados en la Cámara Popular, y a los intereses locales representados en el Senado. La dualidad de las cámaras es la propia esencia del sistema federal."²⁰)

Muchos otros pensadores opinan que dividiendo al Poder Legislativo podrá impedirse que se haga arbitrario; ya que si a la ley se encomienda el evitarlo nada se conseguirá, porque puede cambiarse cuando le plazca. La conveniencia de la segunda Cámara, sirve como medio de aquietar las manifestaciones de la opinión del pueblo y para tener en cuenta todos los intereses, para evitar las pasiones del momento en la función legislativa, así como los arrebatos del entusiasmo que puede producir con sus discursos un orador elocuente, o bien, como recurso educador del pueblo, que dos veces tiene que fijar su atención en las razones que se exponen en apoyo de la nueva ley.

Sin embargo, y sin quitar mérito alguno a estos razonamientos, consideramos que la existencia de dos Cámaras, se justifica primordialmente en la necesidad de que en ellas se hallen representados todos los gobernados.

Podemos decir que las ventajas del sistema bicamaria son las siguientes:

1.- Al dividir al Poder Legislativo, éste se debilita evitando con ello que predomine sobre el Poder Ejecutivo, favoreciendo por tanto la existencia del equilibrio de los poderes al dotar al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival (legislativo).

²⁰ Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano, op. cit. Vol. Cámara pp. 307 y 308.

2.- Al existir dos Cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el Ejecutivo entre en conflicto con la otra. Si el conflicto se presentara entre el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3.- Al existir dos Cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

4.- Al existir dos Cámaras, se asegura de cierta manera que esté representada la voluntad del pueblo en la toma de decisiones políticas fundamentales.

1.1.3. BICAMARISMO EN MEXICO.

A lo largo de nuestra historia constitucional, ha imperado el sistema bicamarista sobre el unicamarista.

Nuestra Constitución consagra en el artículo 50 el sistema bicamarista, al expresar que:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"

Ambas Cámaras de conformidad con lo dispuesto en este precepto fundamental, son consideradas iguales en poder y poseen las mismas facultades, salvo algunas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente a cada una de ellas.

Como lo señala el tratadista Lanz Duret, las Cámaras tienen la misma representación, o sea la del pueblo mexicano como colectividad organizada en Nación, y la voluntad legislativa de ésta corresponde ejercerla a los diputados y senadores en su calidad de miembros del Congreso. ⁽⁴⁰⁾

Estos dos componentes u órganos del Congreso de la Unión, deben actuar de manera conjunta e interrelacionada tratándose del proceso legislativo, al grado de que una sola de las Cámaras no puede expedir leyes o decretos, ya que para que éstos tengan validez constitucional, tienen que cumplir con los requisitos establecidos en nuestra ley fundamental.

⁴⁰ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p 118.

Al efecto, se dice que el Congreso es el órgano constitucional para la función legislativa, los miembros de las Cámaras, individualmente o en grupo, sin seguir los procedimientos y sin llenar las formalidades que la Constitución establece, no tienen la representación del Poder Legislativo, ni validez sus actos, ni pueden dictar disposiciones de carácter general que obliguen a la Nación; porque la función legislativa como hemos dicho, corresponde al Congreso como tal, como órgano colectivo integrado por dos miembros distintos - las Cámaras Federales -, pero identificados en propósitos de tal manera que el uno no puede obrar válidamente sin la actuación complementaria del otro. (41)

Este sistema bicamariata implantado en nuestra Constitución, exige la participación simultánea y en el mismo lugar de las dos Cámaras como partes integrantes del Congreso, sin que sea permitido, por lo tanto, cuando no se trate de facultades expresas de alguna de ellas; como ha quedado ya asentado la función política del Congreso requiere unidad, identidad y voluntad única.

El estudio que merece la Cámara de Senadores como integrante del Congreso de la Unión se tratará con posterioridad al hacerse el estudio concreto de la misma.

1.1.4. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo. El Congreso de la Unión como lo hemos dicho, se integra con dos Cámaras: la de Diputados (representantes directos del pueblo), y la de Senadores, (representantes de los Estados miembros del Pacto Federal).

Como lo señala el maestro Ignacio Burgoa Orihuela: "El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de Imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material". (42)

Asimismo el maestro Burgoa, señala que es un organismo constituido y no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye, aunque tenga la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las Legislaturas de los Estados, es decir, no instituye principios jurídicos, sociales, económicos o políticos fundamentales. (43)

41 LANZ DURET, Miguel, op. cit. p 118.

42 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, S.A., 1984, p. 842.

43 ídem.

El Congreso de la Unión o Congreso General como se le denomina en nuestra ley fundamental, es un órgano de gran importancia ya que en él se deposita como lo hemos señalado, el Poder Legislativo y la Soberanía Nacional⁽⁴⁴⁾

Las funciones estatales que caracterizan al Poder Legislativo Federal, representado por ambas Cámaras, son las más importantes dentro de la organización política de toda Nación, ya que entre otras se encuentran las que a continuación se indican:

a).- La formulación de leyes o decretos, es decir, la creación de las normas jurídicas que deben regir todas las relaciones entre los gobernados y el poder público, así como las relaciones entre los gobernados entre sí.

b).- La vigilancia y la sujeción del Poder Ejecutivo para mantenerlo políticamente dentro de los límites fijados en nuestra ley fundamental.

En su párrafo inicial, el artículo 70 Constitucional, señala que:

"Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto".

Esta expresión fue tomada del artículo 43 de la Constitución de 1836; pero nuestra actual Constitución, al igual que la de 1857, omitieron establecer la diferencia existente entre una ley o decreto, no así la Constitución de 1836 que señalaba: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común. El segundo, corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."⁽⁴⁵⁾

En el sentir del tratadista Emilio Rabasa, esta es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas, ya que conceptúa a la ley como un acto del Congreso (aspecto formal) que crea, modifica o extingue situaciones abstractas e impersonales (aspecto material). Y como decreto al acto del Congreso (aspecto formal) que carece de los elementos citados con antelación y que, por ende, desde el punto de vista material, sólo se refiere a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.⁽⁴⁶⁾

⁴⁴ La soberanía nacional tal y como la señala nuestra Constitución en sus artículos 39 y 40, reside esencial y originariamente en el pueblo y éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por las de los Estados en la que corresponde a sus regímenes interiores.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 276.

⁴⁶ CR. por RAMÍREZ FONSECA, Francisco. op. cit. p. 241.

Las leyes como producto de la función legislativa deben ser consideradas en sus dos aspectos: material y formal, es decir, las leyes emanan de ambas Cámaras para ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, y es a la vez, producto o resultado de un acto formalmente legislativo. En tanto que los decretos como resultado de la función legislativa, sólo pueden ser considerados en su aspecto formal; son producto de un acto unilateral, con idéntico carácter que la ley, pero con las características señaladas, es decir, referidas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad, por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares, sino que se extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

Ahora bien, no todo acto que emane del Poder Legislativo tiene el carácter de ley, en su sentido material, ya que puede tratarse de un simple acto administrativo o jurisdiccional, que tenga las características de concreción, personalidad y particularidad (decreto).

El Poder Legislativo, debe ser considerado en dos aspectos fundamentales: a) Federal y b) Local, sin llegar a pensar que son dos poderes distintos, ya que esta categoría sólo implica una esfera de competencia entre las autoridades federales y locales.

En otras palabras, el Congreso de la Unión es un organismo bicameral, como lo hemos dicho, en el que se deposita el Poder Legislativo Federal (función de imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material). A este órgano también se le ha llamado Congreso General, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Federación, etc.

Cabe aclarar que éste es un organismo constituido, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye, misma que a su vez proviene del pueblo.

Para que puedan entrar en funciones las Cámaras al Congreso de la Unión, deberán cumplirse los requisitos que al efecto señala nuestra ley fundamental. Uno de ellos es precisamente, el que se integre el Quórum de Asistencia.

El Quórum de Asistencia, es el número de diputados o senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente.

El artículo 63 constitucional señala que:

"Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones..."

Ante la imposibilidad que habría, en efecto, de reunir siempre a todos los miembros de las Asambleas, dada su numerosidad y la probada justificación de su inasistencia en muchas ocasiones, es que se ha establecido que para su instalación se requiera la asistencia anteriormente señalada, que representaría un 51% de los miembros de dichas Cámaras.

No obstante lo anterior, nuestra ley fundamental prevé en su artículo 84 una excepción al quórum para sesionar, estableciendo que para el caso de falta absoluta del Presidente de la República durante los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviera en sesiones, éste se constituirá en Colegio Electoral, y con la asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente Interino.

Por otra parte el mencionado artículo 63 constitucional, señala asimismo un término de treinta días para compeler a los ausentes, considerando que dicho término resulta suficiente para que quienes no hayan concurrido lo hagan, bajo el apercibimiento de que si no lo hicieran, se entenderá como no aceptado el cargo.

Esta disposición se observará asimismo en el caso de los suplentes quienes deberán concurrir en igual plazo y si tampoco lo hiciesen se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Respecto a lo anteriormente expuesto se concluye que: las Cámaras se reúnen sin quórum únicamente para tomar tres decisiones sucesivas: a) Para prevenir a los ausentes para que se presenten; b) Para llamar a los suplentes, y c) Para convocar a nuevas elecciones. Estas medidas obedecen principalmente a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente a realizar sus labores.

La suplencia de diputados y senadores se encuentra consagrada en los artículos 51 y 57 de nuestra ley fundamental. El suplente reemplaza al propietario en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando el propietario no asiste durante diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia, ya que esto hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato. (47)

El incumplimiento de su deber, responsabiliza a los legisladores, pues quien admite figurar como candidato y resulta electo, contrae la estricta obligación de presentarse con la debida oportunidad al desempeño de la comisión que el pueblo le ha conferido; y si no lo hace sin causa legal justificada, se hace acreedor a la sanción que al efecto establece el artículo 64 de nuestra ley fundamental.

"Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que falten."

En tanto que el artículo 63 de nuestra ley fundamental establece que:

"También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

Ahora bien, una vez reunido el quórum necesario para sesionar, las Cámaras podrán actuar.

Por lo que hace a la toma de decisiones deberá contarse con un número determinado de votos.

El Quórum de Votación, como lo señala el doctor Jorge Carpizo, "es el número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada; la regla general de este quórum es en ambas Cámaras de la mayoría de votos de sus miembros presentes" (48)

⁴⁷ La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz, y que fue imitada por todas nuestras constituciones sin excepción. MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p.438.

⁴⁸ CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 209.

La mayoría de votos, puede ser: a).- **ABSOLUTA**, la cual implica que, existiendo dos proposiciones se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos. ⁽⁴⁹⁾; y b).- **RELATIVA**, ésta implica que existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquella que mayor número de votos obtuvo, sin importar que no exceda de más de la mitad.

Nuestra ley fundamental prevé casos de excepción a la regla general sobre mayorías absolutas y relativas.

Los casos en que nuestra Constitución exige mayoría de votos de dos tercios de los presentes para la toma de decisiones son los siguientes:

a).- En los términos del artículo 72, inciso c), para superar el veto del Presidente de la República.

b).- En los términos de la base 5, fracción III, del artículo 73 constitucional, para la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes.

c).- En los términos de la fracción V, del artículo 76 constitucional, para el nombramiento de gobernador de un Estado se requerirá el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.

d).- En los términos del artículo 79, fracción IV, para que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias.

e).- En los términos del artículo 135, para reformar o adicionar la Constitución.

Asimismo, en los términos del artículo 110 constitucional para la aplicación de sanciones a los funcionarios sujetos a juicio político se requiere mayoría absoluta del número de miembros presentes en la Cámara de Diputados, en este caso la excepción estriba en que en lugar de pedirse la mayoría absoluta de los presentes, se exige la mayoría absoluta del número total de diputados.⁽⁵⁰⁾

En términos del artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los funcionarios públicos a que dicho artículo se refiere, se requerirá mayoría absoluta de votos de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

⁴⁹ Es impropio decir que la mayoría absoluta de votos está formada por la mitad más uno del total de votantes, pues cuando dicho total está formado por un número impar la mitad exacta es imposible. TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 274.

⁵⁰ CARPIZO, Jorge, op. cit. p. 209.

Los períodos de sesiones del Congreso de la Unión se clasifican en: Ordinarios y Extraordinarios.

De conformidad con los artículos 65, 66 y 67 de nuestra ley fundamental, y con el artículo 4° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión, tendrá dos períodos de sesiones ordinarias, el primero será a partir del día 1° de septiembre de cada año y el otro a partir del día 15 de marzo de cada año.

Los períodos de sesiones ordinarios durarán el tiempo necesario para estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten y para la resolución de los demás asuntos que le correspondan.

En cada período el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Estos períodos de sesiones, pueden ser disminuidos, pero nunca prorrogados. El primer período de sesiones ordinarias no podrá prolongarse sino hasta el día 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el día 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones no podrá prolongarse más allá del día 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas anteriormente indicadas, resolverá el Presidente de la República.

El artículo 67 de nuestra ley fundamental y el artículo 4° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la posibilidad de que el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras se reúna en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, de ser el caso, sólo se ocuparán de los asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento, los cuales previamente se consignarán en la convocatoria.⁽⁵¹⁾

El Proceso o Procedimiento Legislativo, es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto y se encuentra previsto en los artículos 71 y 72, de nuestra ley fundamental.

⁵¹ La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de ésta, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El antecedente inmediato de estas disposiciones se encuentra en las reformas que se hicieron en el año de 1874 a la Constitución de 1857, que determinaron, entre otras cosas, la reinstalación del bicamariamo y el otorgamiento del veto presidencial. A partir de 1874 la Constitución reguló al detalle los mecanismos y procedimientos que debían seguirse para la formación de una ley o un decreto.

El Constituyente de 1916-17, acogió con variaciones mínimas lo establecido sobre el particular por la Constitución anterior.

Podemos decir que el Procedimiento Legislativo establecido particularmente por el artículo 72 constitucional, asienta las siguientes bases:

- a).- Existencia de un sistema bicamarista.
- b).- Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
- c).- Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas Cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo a cada Cámara, para lograr el consenso.
- d).- Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las Cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o un decreto.

"El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para el acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes." ⁽⁵²⁾

Nuestra ley fundamental otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión:

a) FACULTADES LEGISLATIVAS.

Como hemos dicho el acto legislativo, desde el punto de vista material, es el que crea una situación jurídica general, abstracta, e impersonal. El acto legislativo se expresa mediante leyes o decretos.

⁵² Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1994.

La competencia del Congreso de la Unión puede ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitativa. Se dice, que es abierta o enunciativa cuando dicho órgano actúa como Legislatura del Distrito Federal y cerrada o limitativa cuando funge como Legislatura Federal o Nacional, es decir, para toda la República. ⁽⁵³⁾

De lo anterior, como lo señala el maestro Burgoa Orihuela, se colige que el Congreso de la Unión, desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al imperium espacial o territorial de las leyes que elabora, es decir, la que concierne al ámbito nacional (leyes federales) y las que atañen a la esfera de la citada entidad federativa (leyes locales).⁽⁵⁴⁾

El maestro Tena Ramírez, señala que los actos legislativos del Congreso se clasifican en: leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

“Ley orgánica es aquella que regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, por ejemplo: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley reglamentaria, es aquella que desarrolla algún mandamiento contenido en la Constitución, por ejemplo: las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional.

Ley ordinaria, es el resultado de una actividad autorizada por la Constitución, por ejemplo: La Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley General de Sociedades Mercantiles, etc.” ⁽⁵⁵⁾

Las facultades legislativas están consignadas en las fracciones VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXIX, XXIX-B, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-H, y XXX del artículo 73 de nuestra Constitución. Al Congreso de la Unión le corresponde fijar la legislación federal, dictando las reglas que deben regir las materias que nuestra ley fundamental le reservó a la federación, excluyéndolas expresamente de la facultad legislativa de los Estados.

Asimismo encontramos como facultades legislativas del Congreso de la Unión, las consignadas en nuestra ley fundamental en los artículos 27 tercer párrafo, al señalar que *“la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*. Imposición que se realizará a través de las leyes que elabore el propio Congreso.

⁵³ El artículo 124 de nuestra Constitución Política, consagra el principio de división entre las facultades expresas para las autoridades federales y las reservadas para las de los Estados.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 644.

⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 285.

El artículo 29, señala que "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, requerirá de la aprobación del Congreso de la Unión para suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

El artículo 131, segundo párrafo establece que el Presidente podrá ser facultado por el Congreso para dictar leyes en las materias generales que en dicho artículo se indican.

El artículo 135 establece la facultad del Congreso de la Unión para reformar o adicionar la Constitución.

El artículo 3, fracción VIII establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, a fijar las aportaciones económicas y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no las cumplan o las hagan cumplir.

El artículo 27 fracción VI, establece que el Congreso de la Unión determinará los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

El artículo 121 establece que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes generales para probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales y a efecto de ellos en cada entidad federativa.

El artículo 130 establece que corresponde al Congreso de la Unión, legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

El artículo 132 establece que corresponderá al Congreso de la Unión expedir las leyes respecto de los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la unión al servicio público o al uso común.

El artículo 70 establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Cabe señalar que a pesar de que algunos de estos artículos no prevea expresamente la facultad legislativa del Congreso de la Unión, debe considerarse que para el ejercicio de algunas facultades a que los mismos se refieren, se requiere de la expedición de una ley en sentido material y de la autorización o aprobación del Congreso, necesariamente regulada en ley, por ejemplo lo dispuesto en el artículo 29 constitucional.

b) FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

Como hemos dicho la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino ACTOS ADMINISTRATIVOS en sentido lato, es decir, de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto, los cuales presentan atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia.

Principalmente el artículo 73 constitucional, consagra como función administrativa del Congreso de la Unión: La admisión de nuevos Estados a la Unión Federal, la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, etc.

El hecho de que nuestra ley fundamental haya excluido estos asuntos de la competencia del Poder Ejecutivo, es un gran acierto, ya que por lo delicado de la decisión no puede dejarse al arbitrio de una sola persona, de ahí que consideremos adecuado que dichos asuntos se reserven al Congreso de la Unión, pues con ello se previene de alguna manera que la República pueda adquirir en lo futuro, como resultado de un tratado de paz o de una adhesión espontánea, algún nuevo territorio.

Analizando las situaciones anteriormente referidas podemos advertir que el ejercicio de las facultades del Congreso de la Unión desde el punto de vista político-administrativas, son propiamente actos administrativos lato sensu, puesto que se refieren a situaciones concretas, particulares y no contenciosas.

c) FACULTADES POLITICO JURISDICCIONALES.

Esta función del Congreso de la Unión se manifiesta en el juicio político, previsto en el artículo 110 de nuestra Constitución, el cual comprende dos períodos o etapas en que cada una de las Cámaras que lo conforman tienen atribuciones diferentes.

El juicio político debe referirse necesariamente a los delitos oficiales, es decir, a aquellos en que incurran los funcionarios de la Federación (Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, etc.) durante el desempeño de su cargo o comisión pública.

En los casos de delitos oficiales, la Cámara de Diputados debe formular la acusación ante la Cámara de Senadores. El Senado por su parte se erige en Jurado de Sentencia aplicando la sanción correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto, podemos decir que la facultad político-jurisdiccional del Congreso de la Unión, se ejerce a través de sus Cámaras, las cuales dan iniciación y desarrollo al juicio político, mismo que implica indudablemente una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en el que el funcionario público acusado tiene el derecho de defenderse.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES HISTORICOS

Para una mayor comprensión de este capítulo, haremos en primer término una referencia histórica de los acontecimientos más importantes que de alguna u otra manera influyeron en la concepción de los principios fundamentales consagrados en las respectivas constituciones de nuestra Nación, en segundo término señalaremos de manera general como se encontraba estructurado el Poder Legislativo, y por último transcribiremos los artículos inherentes al mismo y al Senado en lo particular.

2.1. CONSTITUCION DE 1812.

Para iniciar nuestro estudio sobre la Constitución de 1812, es conveniente hacer una breve reseña de la situación preponderante en España a principios del Siglo XVIII, época en la que este país sufrió la llamada "guerra de sucesión", al cambiar la casa dinástica reinante (de los Austrias a la casa de los Borbones).

Las consecuencias de la "guerra de sucesión" se reflejaron notoriamente en la Nueva España sobre todo con cambios políticos de gran importancia, ya que los Borbones tendieron a acentuar el poder absolutista tanto en España como en sus colonias (despotismo ilustrado), pues buscaban remodelar tanto la situación interna de la península como las relaciones con sus colonias. Concibieron una nueva idea del Estado, al considerar que éste, tenía como principal tarea absorber todos los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones, reasumiendo la dirección política, administrativa y económica de todo el reino.

Como consecuencias reflejas del Despotismo Ilustrado en la Nueva España, podemos señalar las siguientes:

- a).- En el Aspecto Económico se aumenta el impuesto de la alcabala (tributo al fisco por los contratos de compraventa o permuta), se crea el estanco del tabaco, así como un sistema de restricción del libre comercio.
- b).- En el Aspecto Político se expiden leyes anticlericales, se expulsan a los jesuitas, y se expide la Real Ordenanza de Intendentes.
- c).- En el Aspecto Social se originan rebeliones populares y se incrementa la población indígena.
- d).- En el Aspecto Cultural se da un rápido desarrollo de una clase media intelectual, hay renovación científica, filosófica y literaria (ilustración) y un notable avance en el proceso de emancipación psicológica de la metrópoli.

Quando José Bonaparte invadió España, el rey Carlos IV abdica su corona en favor de su hijo Fernando VII, quien también abdicó la corona; ante el vacío de poder creado por las abdicaciones, se dio paso a la intromisión de la dinastía napoleónica en la corona española.

En la Nueva España el Ayuntamiento de la ciudad de México ⁽⁵⁶⁾ rechazó tajantemente la invasión napoleónica así como la abdicación del monarca en favor de su hijo, asumiendo la representación general de todo el reino y manifestando al Virrey José de Iturrigaray que la abdicación a la corona española era nula e inasistente por ser contraria a la voluntad de la Nación, ya que el rey no puede disponer de los reinos a su arbitrio.

Los españoles peninsulares temerosos de un movimiento revolucionario por parte de los criollos rechazan la representación municipal, alegando que el Ayuntamiento de la ciudad de México se había arrogado indebidamente la representación del reino.

La pugna política no se hace esperar, don Gabriel de Yermo, rico comerciante español, da un golpe de estado adueñándose del Palacio Virreinal y convoca a la Real Audiencia, la cual nombra como nuevo Virrey de la Nueva España a don Pedro Garibay, quien en espera del regreso del rey Fernando VII, reconoce a la Junta Central de España y suspende todos los proyectos de reforma.

Es importante señalar que los acontecimientos protagonizados por el cabildo mexicano de 1808 son determinantes en la introducción de las ideas sobre la Soberanía Popular, al sustentarse que la monarquía es la voluntad de la Nación y a falta de sucesión dinástica, el pueblo resume la soberanía.

Como precedentes de la Independencia de la Nueva España se dieron una serie de movimientos, entre los cuales, cabe señalar la conspiración de Valladolid, la cual fue descubierta por las autoridades virreinales suprimiendo cualquier posibilidad de éxito a la misma; sin embargo las ideas libertarias nacidas en dicha conspiración fueron retomadas en las Juntas de San Miguel el Grande principalmente por el capitán Ignacio Allende, quien debatió la conveniencia de que la Nueva España se independizara definitivamente de España.

Asimismo en la ciudad de Querétaro, en la casa del Corregidor don Miguel Domínguez y de su esposa doña Josefa Ortiz de Domínguez bajo el disfraz de reuniones literarias, se reunían abogados, comerciantes criollos, militares y clérigos para fraguar la independencia de la Nueva España. Entre los principales representantes encontramos a los capitanes Arias, Allende y Aldama, así como al cura don Miguel Hidalgo y Costilla.

⁵⁶ Organo Municipal de la Capital del Virreinato, integrado por criollos. Definición del maestro MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 124.

El estallido de la rebelión estaba planeado para el día 2 de octubre de 1810, sin embargo al ser descubierta la conspiración de Querétaro y ante los acontecimientos imperantes en la Península Ibérica (ocupación de las tropas francesas al territorio español); así como en las otras colonias (insurrección de las ciudades de América del Sur), el cura don Miguel Hidalgo y Costilla toma la decisión y proclama el 16 de septiembre de 1810 en la ciudad de Dolores, el grito de independencia.

El cura don Miguel Hidalgo y Costilla sustentaba como aspiraciones políticas las siguientes:

- a).- La abolición de la esclavitud
- b).- La desaparición del tributo por castas, persiguiendo fundamentalmente la igualdad política.
- c).- La abolición de los estancos y diversos monopolios de la economía colonial, con la mira de establecer la libertad del comercio y de la industria.
- d).- El logro de una reforma social completa." (57)

Cabe señalar que en los primeros tiempos de la Independencia Mexicana se organizaron distintas juntas provinciales y locales de guerra y de policía, encargadas de difundir y de organizar las ideas del movimiento independiente; sin embargo, no podemos encontrar un ideario propiamente constitucional, ya que el cura don Miguel Hidalgo y Costilla no concibió un plan definido en cuanto a la estructura política que había de adoptar en el futuro el poder público mexicano.

Don Ignacio López Rayón reorganizó el gobierno que había quedado acéfalo con la retirada hacia el norte del cura don Miguel Hidalgo y Costilla, e instaura la Junta de Zitácuaro, a la cual dio el nombre de Suprema Junta Gubernativa de América, la cual se instaló formalmente el día 19 de agosto de 1811.

Podemos decir, que López Rayón fue quién realizó el primer esfuerzo formal por obtener un gobierno nacional independiente, sentando las bases de organización política del pueblo mexicano, al elaborar en agosto de 1811, el documento denominado "ELEMENTOS CONSTITUCIONALES", documento que contiene el espíritu jurídico de su ideario.

⁵⁷ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 129.

Este documento debe considerarse como un avance a la autodeterminación por el camino constitucional, en el que se consagran algunos principios liberal-individualistas fundamentales tales como: La División de Poderes, la libertad de imprenta, la proscripción de la esclavitud, y la tortura; no obstante a ello, podemos decir, que dicho documento no contiene trazos auténticamente liberales, ya que condena el movimiento liberal de las Juntas Preparatorias a las Cartas de Cádiz y reside la soberanía en la persona de don Fernando VII.

Don Ignacio López Rayón envió al cura José María Morelos y Pavón un proyecto de este documento, quién después de analizarlo propuso varias modificaciones para imprimirle un carácter verdaderamente soberano y revolucionario.

Como resultado de estos acontecimientos y ante la evidente derrota de las tropas napoleónicas, España consideró necesaria la organización de la Nación para facilitar el advenimiento de Fernando VII y la restauración de la dinastía borbónica; así el 18 de marzo de 1812 se firma en Cádiz la nueva Constitución Española (con influencia de las Constituciones Francesas de 1793 y 1795), la cual constaba de 384 artículos y se encontraba dividida en dos partes; una dogmática y otra orgánica; la primera de ellas se integraba por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, sin contener ninguna declaración sobre los derechos del hombre y del ciudadano, en tanto que la parte orgánica contenía la estructura y reglamentación fundamental, así como los principios relativos al poder público, el cual se encontraba dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución de Cádiz amplía los poderes otorgados a las Cortes, aminorando en consecuencia el papel que tenía el rey, proclama como principio fundamental que la soberanía reside en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales. A través de este documento se trata de realizar una división administrativa más conveniente, que se reconozca al catolicismo como religión oficial, que se regule la sucesión al trono, se regule la constitución de las Cortes, de los tribunales y de la administración de justicia, la fuerza militar nacional, la administración municipal y la instrucción pública, entre otras cosas.

El 30 de septiembre de 1812, el virrey Venegas, promulgó en México dicha Constitución, misma que fue de suma importancia para nuestro país, ya que sus disposiciones estuvieron en vigor inclusive mucho más allá de consumada la independencia, a pesar de que de hecho nunca se puso íntegramente en práctica. ⁽⁵⁶⁾

⁵⁶ El trono a las decisiones del rey en cuanto al ejercicio de los recursos naturales, humanos y financieros de entonces, molestó a Fernando VII que prescribe su vigencia hasta 1814, fue aceptada más tarde y restablecida nuevamente en 1820, aunque para una vida efímera.

Para fines de nuestro estudio, cabe señalar que en la Constitución de 1812, el Poder Legislativo estaba encomendado precisamente a las Cortes, las cuales se integraban por diputados que representaban a la Nación y al rey, y a las cuales correspondía la elaboración, interpretación y derogación de las leyes, y al rey su sanción o veto. De manera conjunta a dichas Cortes encontramos la existencia de un organismo llamado Diputación Permanente, el cual funcionaba durante los recesos de las propias Cortes y al cual se le encomendaban facultades muy importantes relativas a la observancia de la Constitución, así como a convocar a las Cortes Extraordinarias en los casos previstos en la propia Constitución.

No obstante que el Poder Legislativo estaba encomendado a las Cortes, creemos conveniente transcribir el artículo 131 de esta Constitución, el cual establece como facultades de éstas las siguientes:

"Primera: Proponer y decretar las leyes, é interpretarias y derogarias en caso necesario.

Segunda: Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias, y á la Regencia, como se previene en sus lugares.

Tercera: Resolver cualquiera duda de hecho ó de derecho, que ocurra en orden á la sucesion e la corone.

Cuarta: Elegir Regencia ó Regente del reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia ó el Regente han de ejercer la autoridad real.

Quinta: Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias.

Sexta: Nombrar tutor al Rey menor cuando lo previene la Constitución.

Séptima: Aprobar éntes de su ratificacion los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.

Octavo: Conceder ó negar la admision de tropas extrangeras en el reino.

Novena: Decretar la creacion y supresion de plazas en los tribunales que establece la Constitución; é igualmente la creacion y supresion de los officios públicos.

Décimo: Fijer todos los años, á propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en plé en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra.

Undécimo: Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.

Duodécimo: Fijer los gastos de la administración pública.

Decimatercia: Establecer anualmente las contribuciones ó impuestos.

Decimacuarta: Tomar caudales á préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Decimoquintra: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversion de los caudales públicos.

Decimaseptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos.

Decimoctava: Disponer lo conveniente para la administración, conservacion y enajenacion de los bienes nacionales.

Decimonona: Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas.

Vigésima: Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas.

Vigesimaprimerá: Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que le entorpezcan.

Vigesimasegunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Principe de Asturias.

Vigesimatercia: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino.

Vigesimacuarta: Proteger la libertad política de la imprenta.

Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demas empleados públicos.

Vigesimasexta: Por último, pertenece á las Cortes dar ó negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario".⁽⁶⁾

Como hemos dicho con anterioridad, el Poder Legislativo según la Constitución en comento, se regía bajo un sistema unicameralista, ya que las Cortes se integraban por una Cámara, en tal virtud y para efectos de nuestro estudio únicamente haremos referencia a las facultades de las Cortes que se correlacionan de alguna manera con las facultades exclusivas del Senado establecidas actualmente en el artículo 76 de nuestra ley fundamental, entre otras las siguientes:

La fracción Séptima del artículo 131 de la Constitución de 1812, puede equipararse a la fracción I del artículo 76 de nuestra ley fundamental, ya que establece como facultad de las Cortes la de aprobar tratados, asimismo las fracciones Octava y Décima, pueden equipararse a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 76 constitucional, por lo que hace al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, y por último la fracción Vigesimaquinta, puede equipararse a la fracción VII del artículo 76 de nuestra ley fundamental, en lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos.

⁶⁶ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1817. p. 408.

2.2. CONSTITUCION DE 1814.

El 14 de septiembre de 1813, don José María Morelos y Pavón instala en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano, llamado Congreso de Anáhuac, y presenta a los constituyentes el documento conocido como "LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION", el cual consagra la ideología del movimiento de independencia, al establecer entre otras cosas:

- 1.- Que América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, gobierno o monarquía.
- 2.- Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número.
- 3.- La División de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 4.- La proscripción de la esclavitud y la distinción de castas.
- 5.- La no admisión de la tortura.

En las ideas de don José Ma. Morelos y Pavón, expuestas en la reunión del Congreso y en la Declaración de independencia del 6 de noviembre de 1813, se encuentran los antecedentes inmediatos de lo que sería después la primera Constitución auténticamente mexicana.

Las deliberaciones del Congreso reunido en Chilpancingo culminan con la promulgación el 22 de octubre de 1814 de la Constitución de Apatzingán, llamada también "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Este es el primer documento jurídico que pretendió erigirse como supremo ordenamiento normativo; es el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano en el cual don José Ma. Morelos y Pavón, influido por el documento constitucional de don Ignacio López Rayón intervino activamente en su redacción.

La Constitución de Apatzingán se divide en dos partes, a saber:

a).- La Dogmática, que establece los principios políticos, derechos fundamentales y las normas primordiales sobre la nacionalidad. Se integra de 41 artículos, y consagra principalmente:

- 1.- Como religión única la católica.
- 2.- Que la soberanía reside en el pueblo y que el ejercicio de ésta corresponde al Congreso.
- 3.- Los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- 4.- Que la ley es la expresión de la voluntad general.
- 5.- Los principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

b).- La Orgánica, destinada a estructurar los órganos del poder público. Se integra de 201 artículos y consigna entre otras cosas, como forma de gobierno el Republicano-Centralista, así como la organización y las atribuciones de cada uno de los poderes.

La relevancia de este documento constitucional radica esencialmente en:

- 1.- El principio de la soberanía popular (entendiéndose a ésta como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno)
- 2.- La adopción de la representación política atribuyendo el ejercicio de la soberanía a la representación nacional formada por los diputados.
- 3.- El sistema de la División de Poderes en: Legislativo, que residía en el Supremo Congreso Mexicano; el Ejecutivo, que residía en el Supremo Gobierno y el Judicial, que residía en el Supremo Tribunal.

El Poder Ejecutivo, elegido por el Supremo Congreso, adoptó el sistema plural o colegiado al ser depositado en tres personas iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia y renovándose uno de sus integrantes anualmente, y respecto del cual, se establecieron algunas prohibiciones por lo que hace a su reelección.

Como cuerpos auxiliares del Poder Ejecutivo, se establecieron tres Ministerios: el de Guerra, el de Hacienda y el de Gobierno.

El Poder Judicial estaba integrado por cinco personas designadas por el Congreso.

Como se puede observar en las atribuciones de los tres poderes se observa una marcada preponderancia del Supremo Congreso Mexicano sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

El Supremo Congreso, depositario del Poder Legislativo, estaba integrado por un diputado por cada provincia. De entre sus miembros se nombraba a un presidente y a un vicepresidente que se elegirían por suerte cada tres meses. Además se nombrarían del mismo cuerpo dos secretarios, que durarían en su cargo seis meses.

De conformidad con los artículos 102 al 122 de dicha Constitución; al Supremo Congreso correspondía:

"Art. 102.- Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.

Art. 103.- Elegir los individuos del supremo gobierno, los del supremo tribunal de justicia, los del de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles é todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.

Art. 104.- Nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, ú otra representación diplomática hayan de enviarse á las demas naciones.

Art. 105.- Elegir é los generales de division, á consueña del supremo gobierno, quien propondrá los tres oficiales que juzgue más idóneos.

Art. 106.- Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

Art. 107.- Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en órden é las facultades de las supremas corporaciones.

Art. 108.- Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse ó admírarse la paz; las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demas naciones, y aprobar ántes de su ratificación estos tratados.

Art. 109.- Creer nuevos tribunales subalternos, suprimir los establecimientos, variar su forma, segun convenga para la mejor administración; aumentar ó disminuir los oficios públicos, y formar los aranceles de derechos.

Art. 110.- Conceder ó negar licencia para que se admíran tropas extranjeras en nuestro suelo.

Art. 111.- Mandar que se aumente ó disminuyan las fuerzas militares, á propuesta del supremo gobierno.

Art. 112.- Dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen.

Art. 113.- Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones é impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales á préstamo sobre los fondos y crédito de la nación.

Art. 114.- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación é inversión de la hacienda pública.

Art. 115.- Declarar si ha de haber aduanas, y en qué lugares.

Art. 116.- Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas.

Art. 117.- Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarle, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.

Art. 118.- Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos a su comodidad y demas objetos de policia.

Art. 119.- Proteger la libertad política de la imprenta.

Art. 120.- Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo congreso y de los funcionarios de las demas supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

Art. 121.- Expedir cartas de naturaleza en los términos y con las calidades que prevenga la ley.

Art. 122.- Finalmente, ejercer todas las demas facultades que le concede expresamente este decreto. (60)*

Como lo hemos señalado el Poder Legislativo se encuentra depositado en el Supremo Congreso, el cual únicamente está integrado por diputados, sin embargo de los artículos transcritos podemos encontrar algunas facultades que se correlacionan o equiparan de alguna manera con las establecidas para el Senado en el artículo 76 de nuestra Constitución vigente, tales como:

Las consignadas en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución de 1814, que se correlacionan con la fracción II del artículo 76 constitucional, con la aclaración de que en la actualidad al Senado corresponde únicamente la ratificación de los nombramientos hechos por el Presidente de la República y no su elección o nombramiento.

El artículo 110 se correlaciona con la fracción III del artículo 76 de nuestra ley fundamental que se refiere a la autorización del Senado para permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

El artículo 120 se correlaciona de alguna manera, con la fracción VII del artículo 76 constitucional, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos.

Por último cabe señalar, que no obstante los principios y logros constitucionales consagrados en la Constitución de 1814, debido a los acontecimientos prevaletentes en la Nación, ésta cayó en decadencia y de hecho nunca llegó a aplicarse en todo el territorio nacional.

⁶⁰ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit. Anejo: Constituciones Políticas hasta 1817, pp. 438 y 439.

El examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del aparato político de la Constitución de Apatzingán nos permite calificar la forma de gobierno establecida en ésta como un sistema de claro predominio de la Asamblea Legislativa, es decir, como un régimen convencional. (61)

2.3. CONSTITUCION DE 1824.

El renacimiento liberal en España obligó a Fernando VII a reimplantar en 1820 la vigencia de la Constitución de Cádiz.

El canónico Matías Monteagudo y el auditor Bataller organizaron las llamadas "Juntas de la Profesa", en las cuales se pretendía independizar a la Nueva España ofreciendo el trono a Fernando VII; a dichas juntas asistía don Agustín de Iturbide, quien elaboró un plan de independencia parecido al de la Profesa, con la intención de conciliar intereses y de implantar una monarquía constitucional. Es así, que el 24 de febrero de 1821 proclamó "El Plan de Iguala", también conocido como "Plan de las Tres Garantías", al cual se adhirieron don Vicente Guerrero y algunos militares criollos.

Entre los puntos más importantes contenidos en el "Plan de Iguala" se encuentran los siguientes:

- 1.- La independencia de la Nueva España.
- 2.- Religión católica oficial (única).
- 3.- Unión de todos los grupos sociales.
- 4.- Gobierno Monárquico Constitucional.
- 5.- Llamamiento de Fernando VII o a los de su dinastía.
- 6.- Gobierno provincial hasta en tanto se reunieran las Cortes.
- 7.- Provisión de una Constitución para el Imperio Mexicano.
- 8.- Respeto a las personas y propiedades.
- 9.- Conservación de fueros.

El 1º de marzo de 1821 don Agustín de Iturbide reúne en Iguala a los jefes y oficiales de sus tropas, les da a conocer el "Plan de Iguala" y les pide su adhesión, ellos se acogen a la causa y lo nombran Primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías.

Don Juan O Donojú designado jefe político y capitán general en sustitución del virrey Apodaca concertó entrevista con don Agustín de Iturbide para conocer el "Plan de Iguala", prometiendo que su gobierno conciliaría los intereses americanos y españoles, dicha reunión se celebró en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821. De sus conversaciones y del acuerdo, resultaron los llamados "Tratados de Córdoba", en los

⁶¹ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 112.

cuales se acepta la independencia de la Nueva España, quedando a salvo los derechos de la casa reinante española y se introduce la posibilidad de que ante la negativa de Fernando VII y de los demás príncipes para aceptar la corona del Imperio, las Cortes podían designar al emperador.

Asimismo se establece una Asamblea de 38 personas que ejercería el Poder Legislativo mientras el Congreso se reunía y al cual denominarían Junta Provincial Gubernativa.

La ciudad de México se fija como residencia del gobierno de la Nueva España ya independiente.

Como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret el "Plan de Iguala", así como los "Tratados de Córdoba", no tienen ningún alcance de carácter jurídico para la organización política del pueblo mexicano, ya que no contienen disposiciones relativas a la organización inmediata del país, ni una organización política definitiva regida por un orden jurídico ni procedimientos característicos de todo Estado Soberano.⁽⁶²⁾

El Ejército Trigarante a finales de septiembre de 1821 entra triunfante en la Ciudad de México, consolidando nuestra independencia. Al día siguiente se instala la Junta Gubernativa, que a su vez nombraría una Regencia Tripartita, encargada de gobernar provisionalmente al Imperio Mexicano. Se elige como presidente de esa junta y de la Regencia a don Agustín de Iturbide.

El Congreso Constituyente previsto en el "Plan de Iguala" y en los "Tratados de Córdoba", se reunió el 24 de febrero de 1822, proclamando la división del poder público en: Legislativo, depositado en la Junta Nacional Instituyente; Ejecutivo, depositado en el emperador y cinco ministros y Judicial, depositado en el Supremo Tribunal de Justicia y Tribunales de Primera y Segunda Instancia; contempló además un Consejo de Estado constituido por el arzobispo y los obispos del Imperio, la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes del Imperio Mexicano, afirmando que en él residía la Soberanía Nacional, y aceptó a la religión católica como única del Estado y a la monarquía moderada como la forma de Estado.

Cabe señalar que en la convocatoria para el Congreso Constituyente se había previsto que una vez instalado, éste se dividiera en dos Cámaras, situación que resulta inentendible tratándose del Congreso Constituyente, por que al ser representante de la Soberanía Popular debe funcionar con la mayor unidad posible para reflejar las distintas opiniones dentro de su seno y para dar mayor fuerza en la representación de la Soberanía Nacional.

⁶² LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 64.

Tres meses después de haberse instalado el Congreso se da el primer cuartelazo. Don Agustín de Iturbide es proclamado emperador. El Congreso bajo la presión del ejército de Iturbide y de sus generales, se ve obligado a aceptar la proclamación de Iturbide como emperador y jura observancia a la Constitución Española de 1812.

El 31 de octubre de 1822 don Agustín de Iturbide disuelve el Congreso sustituyéndolo por una Junta a la que llamó Instituyente, integrada por individuos nombrados por él. Dicho organismo se encargaría de elaborar un reglamento político provisional, formulado por el propio Iturbide.

En diciembre de 1822 Don Antonio López de Santa Anna proclama la República en Veracruz, aboliendo la monarquía, desconociendo a Iturbide y pidiendo la reinstalación del Congreso Constituyente.

El Congreso reinstalado acordó convocar a elecciones para otro Congreso que llevaría el nombre de Segundo Congreso Constituyente y que estaría encargado de dotar al país de su primera Constitución.

El 7 de noviembre de 1823 se instaló el Segundo Congreso Constituyente, en el seno del Congreso surgen dos partidos: el Centralista, encabezado por el Fray Servando Teresa de Mier y el Federalista, por Miguel Ramos Arizpe.

El 31 de enero de 1824 dicho Congreso expidió el Acta Constitutiva, la cual puede ser considerada propiamente como una Constitución, al contener las bases principales de organización política del Estado Mexicano, en ésta se señala el territorio, se reafirma la independencia, se declara que la soberanía reside esencial y radicalmente en la Nación, se establece como religión única la católica y como forma de gobierno, la republicana, representativa, popular y federal; Asimismo se determinan los estados miembros de la federación y bases de su gobierno interno, los Estados serían independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente tocará a su administración y gobierno interior, en materia de garantías individuales se acordó declarar que ningún hombre sería juzgado en los estados o territorios de la federación, sino por las leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgara, y en consecuencia quedó prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva; la división del Poder Supremo de la Federación en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo que jamás podrían reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Sin embargo, no es sino hasta el 4 de octubre de 1824 cuando se firma la Constitución, publicada con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, integrada por 7 títulos y 171 artículos. En ella se adopta como gobierno el Republicano Federal, dividiéndose la República en 19 Estados soberanos e independientes en cuanto a su régimen interior y cuatro territorios dependientes del Gobierno del Centro, cabe señalar por otra parte, que esta Constitución sólo logró establecer algunas garantías de seguridad personal, de libertad y de propiedad.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, se depositó en un Presidente y en un Vicepresidente, quienes durarían en su encargo 4 años.

El Poder Judicial de la Federación residía en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Los magistrados de la Suprema Corte de Justicia eran inamovibles e electos por las Legislaturas de los Estados. Los magistrados de Distrito y Juzgados de Circuito eran nombrados por el Ejecutivo a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General, el cual admitió el sistema bicameralista, ya que estaría compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores. La Cámara de Diputados se renovaría totalmente cada dos años, electos por los ciudadanos a razón de uno por cada 80,000 habitantes y la de Senadores, cuya mitad se renovaría cada dos años a razón de dos por cada Estado, los senadores serían acreditados por las legislaturas correspondientes "a mayoría absoluta de votos".⁽⁶³⁾ Durante el receso del Congreso General funcionaría el Consejo de Gobierno que se formaba por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada Estado, y cuyo Presidente sería el Vicepresidente.

Como señala el maestro Ignacio Burgos Ortuella, "... aunque el poder legislativo como función de creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales (leyes) se depositó por la Constitución del 24 en un Congreso General (Art. 7), el Presidente de la República, a quien se encomendó el ejercicio del Poder Ejecutivo, no dejó de tener injerencia en la elaboración normativa, pues, por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto (Arts. 52, inciso I y 55) y, por el otro, se le concedió la potestad reglamentaria (Art. 110, frac. II), la cual, atendiendo a su naturaleza intrínseca o material, importa un verdadero poder legislativo, ya que los reglamentos se componen con auténticas normas jurídicas que presenta los atributos antes anotados".⁽⁶⁴⁾

Cabe señalar que en la Constitución de 1824 aún cuando se establece un sistema bicameralista, no se encuentran facultades exclusivas de las Cámaras.

⁶³ BURGOS ORTUELLA, Ignacio, op. cit. p. 827.

⁶⁴ Ídem.

A continuación nos permitiremos transcribir algunos artículos que consideramos de interés sobre el particular.

En el Título III, Sección Tercera se establecen las siguientes disposiciones relativas a la Cámara de Senadores.

25.- El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos á mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

26.- Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán á fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

27.- Cuando falle algun senador por muerte, destitución ú otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviese reunida, y no estándolo luego que se reúne.

28.- Para ser senador se requieren todas las cualidades exigidas en la seccion anterior para ser diputado, y además de tener el tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

29.- No pueden ser senadores los que no pueden ser diputados.

30.- Respecto á las elecciones de senadores regirá tambien el artículo 22.

31.- Cuando un mismo individuo sea elegido para senador y diputado, preferirá la elección primera en tiempo.

32.- La elección periódica de senadores se hará en todos los Estados en un mismo día, que será el 1º de Septiembre próximo a la renovación por mitad de aquellos.

33.- Concluida la elección de senadores, las legislaturas remitirán en pliego certificado, por conducto de sus presidentes al del consejo de gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones, y participarán á los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial. El presidente del consejo de gobierno dará curso á estos testimonios, según se indica en el artículo 13." (2)

De los artículos antes citados, se desprende la forma en que el Senado se integraría, los requisitos para ser senador, la duración de su cargo, así como el sistema de elección, aspectos todos que se analizarán con posterioridad.

En la Sección Cuarta encontramos lo relativo a las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos:

²⁵ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1817, p. 480.

**34.- Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca á su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ámbas cámaras lo estimaran conveniente.*

35.- Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas.

36.- Ellos no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de ámbas, y compeler respectivamente á los ausentes bajo las penas que designe la ley.

37.- Las cámaras se comunicarán entre sí y con el poder ejecutivo, por conducto de sus respectivos secretarios, ó por medio de diputaciones.

38.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I.- Del presidente de la federacion, por delitos de traicion contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente á impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados ó á que éstos se presenten á servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitucion, ó á impedir á las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV.- De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitucion federal, leyes de la Union, ú órdenes del presidente de la federacion, que no sean manifiestamente contrarias á la Constitucion y leyes generales de la Union, y tambien por la publicacion de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias á la misma Constitucion y leyes.

39.- La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente ó sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado ó el consejo de gobierno en razon de sus atribuciones.

Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusacion contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

40.- La cámara ante la que se hubiere hecho la acusacion de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar á la formacion de causa, que dará el acusado suspenso de su encargo, y puesto á disposicion del tribunal competente.

41.- Cualquiera diputado ó senador podrá hacer por escrito proposiciones, ó presentar proyectos de ley ó decreto, en su respectiva cámara.

42.- Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

43.- En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara á su vez en gran jurado, para declarar si ha ó no lugar á la formación de causa.

44.- Si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare por el voto de los dos tercios, de sus miembros presentes, haber lugar á la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto á disposición del tribunal competente.

45.- La indemnización de los diputados y senadores se determinará por ley, y pagará por la tesorería general de la federación.

46.- Cada cámara y también las juntas de que habla el artículo 36, podrán librar las órdenes que crean convenientes, para que tengan efecto sus resoluciones tomadas á virtud de las funciones que á cada una comete la Constitución en los artículos 35, 36, 39, 40, 44, y 45; y el presidente de los Estados Unidos las deberá hacer ejecutar, sin poder hacer observaciones sobre ellas." (6)

En los artículos en comento podemos observar que no existe la delegación de facultades exclusivas para una y otra Cámara, únicamente se hace referencia al régimen interior de las mismas, a la calificación de las elecciones de sus respectivos miembros, al quórum de asistencia y a la actuación de ambas Cámaras en calidad de Gran Jurado.

En la Sección Quinta de dicha Constitución, se consagran como facultades del Congreso General las siguientes:

"47.- Ninguna resolución del congreso general tendrá otro carácter que el de ley ó decreto.

48.- Las resoluciones del congreso general para tener fuerza de ley ó decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

49.- Las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:
I.- Sustener la Independencia nacional, y proveer á la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

⁶ Cfr. por CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. pp. 480 y 481.

II.- Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.

III.- Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo á su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta constitución.

IV.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

50.- Las facultades exclusivas del congreso general, son las siguientes:

I.- Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos á los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería é ingenieros; erigiendo uno ó mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

II.- Fomentar la prosperidad general decretando la apertura de caminos y canales ó su mejora, sin impedir á los Estados la apertura ó mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado á los inventores, perfeccionadores ó introductores de algun ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones ó nuevas introducciones.

III.- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho ménos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación.

IV.- Admitir nuevos Estados á la union federal, ó territorios, incorporándolos en la nación.

V.- Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

VI.- Erigir los territorios en los Estados, ó agregarlos á los existentes.

VII.- Unir dos ó más Estados, á petición de sus legislaturas para que formen uno solo, ó erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ámbas cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demas Estados de la federación.

VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX.- Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirías.

X.- Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XI.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

XI.- Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, apropiarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

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

XIV.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XV.- Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XVI.- Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.

XVII.- Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas ó malas las presas de mar y tierra.

XVIII.- Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo á cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XX.- Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando á cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX.- Conceder ó negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.

XXI.- Permitir ó no la estación de escuadras de otra potencia por mes de un mes en los puertos mexicanos.

XXII.- Permitir ó no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.

XXIII.- Crear ó suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

XXIV.- Conceder premios y recompensas a las corporaciones ó personas que hayan hecho grandes servicios á la república, y decretar honores públicos á la memoria póstuma de los grandes hombres.

XXV.- Conceder amnistías ó indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.

XXVI.- Establecer una regla general de naturalización.

XXVII.- Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre beneficencias.

XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX.- Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

XOOC.- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administracion interior de los territorios.

XOOG.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el art. 49, sin mezclarse en la administracion interior de los Estados." (61)

Cabe señalar que la fracción XIII del artículo 50 de la Constitución de 1824, de alguna manera se encuentra consagrada como facultad exclusiva del Senado en la fracción I del artículo 76 de nuestra Constitución vigente, la cual dispone que corresponde al Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, además de analizar la política exterior. Asimismo las fracciones XX y XXI del artículo 50 de la Constitución de 1824, pueden equipararse a la fracción III del artículo 76, que se refiere al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

Por último cabe señalar que de acuerdo con el sistema de elección previsto en la Constitución de 1824 se nombra Presidente al general don Guadalupe Victoria y como Vicepresidente a don Nicolás Bravo.

2.4. CONSTITUCION DE 1836

Siendo don Guadalupe Victoria, Presidente del Primer Gobierno Republicano y Federal de México, las pugnas ideológicas originadas por las logias masónicas⁽⁶²⁾, hicieron su aparición, dando paso a dos bandos: el centralista o conservador y el federalista o liberal.

La propagación de las logias yorkinas (ideas liberales) fue la base de la organización de las clases media y baja.

Como lo señala el tratadista Feliciano Calzada Padrón, la pugna entre los escoceses (cuyo líder era don Nicolás Bravo) y yorkinos (cuyo líder era don Vicente Guerrero) estuvo palpable durante el cuatrienio de don Guadalupe Victoria, y culmina con un levantamiento que pedía la muerte de las sociedades secretas, la renuncia de Poinsett y el apego a las disposiciones constitucionales. ⁽⁶³⁾

La sucesión del presidente Guadalupe Victoria desató los enfrentamientos por el poder entre los liberales (divididos en moderados y radicales) y los conservadores. Los primeros postularon a don Manuel Gómez Pedraza para la presidencia, en tanto que los liberales radicales a don Vicente Guerrero; y los conservadores a don Anastasio Bustamante.

⁶¹ Cf. per CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. pp. 481, 482 y 483.

⁶² Sociedades secretas de carácter liberal. Se iniciaron en México desde la época de la Colonia, estando la tendencia conservadora o liberal moderada bajo el rito escocés y la liberal bajo el rito York.

⁶³ CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. p. 74.

Las elecciones fueron ganadas por don Manuel Gómez Pedraza, sin embargo al tenor del "Plan de Perote", el general Antonio López Santa Anna se rebela declarando en nombre del ejército y del pueblo nula la elección de don Manuel Gómez Pedraza y reconoce a don Vicente Guerrero como Presidente, quien asume la presidencia el 1º de abril de 1829, y Bustamante la vicepresidencia.

Los conservadores no estuvieron conformes con los principios de la independencia nacional ni con el sistema federal, y en sí con las ideas de supresión de la servidumbre en las haciendas que don Vicente Guerrero pugnó por conservar.

España trato de reconquistar México a través del ejército comandado por el general Isidro Barradas. Don Vicente Guerrero ante tales acontecimientos envió al general Antonio López de Santa Anna a combatir a los invasores, resultando éste victorioso. Sin embargo, don Anastasio Bustamante, quien había sido enviado a las costas de Veracruz, se levantó en contra de don Vicente Guerrero, siendo éste derrocado y fusilado el 14 de febrero de 1831 en Cuilapan, Oaxaca.

El asesinato de don Vicente Guerrero provocó levantamientos en Tamaulipas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Texas, Acapulco y Jalisco, estados que pugnaban por la separación de don Anastasio Bustamante del poder y el reconocimiento del gobierno de don Manuel Gómez Pedraza.

En las elecciones de 1832 don Manuel Gómez Pedraza fue reelecto, sin embargo, don Anastasio Bustamante se resistía a abandonar el poder. El general Antonio López de Santa Anna inconforme con el gobierno de Bustamante se reveló en su contra, pidiendo entre otras cosas; la sustitución de los ministros civiles de su gabinete por militares que habían sido desplazados del gobierno.

Después de una serie de enfrentamientos, se firman el 23 de diciembre de 1832 los Convenios de Zavaleta, en los cuales se reconoce al general Manuel Gómez Pedraza como Presidente de la República y se restablece el Federalismo. Sin embargo como consecuencia de las nuevas elecciones, resulta electo el general Antonio López de Santa Anna como Presidente y Valentín Gómez Farías, como Vicepresidente.

Don Valentín Gómez Farías con la colaboración de don José María Luis Mora, en 1833, trató de justificar desde los puntos de vista político y jurídico, económico y social, el destino que de los bienes acumulados de la Iglesia podría y debía hacerse, para tratar de remediar los males que aquejaban al país⁷⁰, proponiendo que los mismos fueran aplicados al pago de la deuda exterior y a la explotación benéfica de la propiedad territorial, a fin de distribuirla entre los necesitados.

⁷⁰ SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicana. 1ª. ed. México. Gams. 1992. p. 88.

Es así que se implantan una serie de medidas liberales, las cuales pueden concretarse en los siguientes puntos:

1º libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa; 2º abolición de los privilegios del clero y de la milicia; 3º supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etcétera; 4º reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; designación de fondos para pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarla más adelante; 5º medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subealar y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares; 6º mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral; 7º abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquéllos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado; 8º garantías de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas". (71).

El Doctor José María Luis Mora realiza una triple reforma de carácter eclesiástica, educativa y militar. "Como se consideró que el clero no atendía las necesidades de los fieles en los pueblos ni en las aldeas porque se concentraba en las ciudades; que el capital de la Iglesia ascendía a 180 millones de pesos que no se destinaban al bien común, y que los eclesiásticos imponían contribuciones onerosas y coartaban la libertad, se dispuso la sujeción de la Iglesia al gobierno por medio de un Patronato, la incautación de los bienes clericales y la libertad de pagar diezmos. Como se estimó que la república gastaba 14 millones de un presupuesto total de 13 en sostener cinco mil soldados y dieciocho mil oficiales que la trinizaban, se suprimen los sueros del ejército y se sustituyen las tropas permanentes y regulares con voluntarios. También se quiso destruir el monopolio educativo, quitar a las órdenes religiosas la facultad exclusiva de la enseñanza." (72)

Don Lorenzo de Zavala, gobernador del Estado de México expidió una ley en 1833, en virtud de la cual dispone que las propiedades correspondientes a las misiones de las Filipinas se adjudicaran a las familias de los agricultores pobres, prefiriéndose a los indígenas del Estado y a los antiguos insurgentes. Este puede decirse, como lo señala el maestro Miguel De La Madrid, es un intento de desamortización de los bienes eclesiásticos y con miras a resolver el problema agrario mexicano. (73)

71 SAYEG HELU, Jango, op. cit. p. 88.

72 CALZADA PADRÓN, Feliciano, op. cit. p. 78.

73 MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit. p. 151.

El gobernador de Zacatecas, García Salinas, decreta la compra de 3 haciendas en el Estado de Zacatecas (⁷⁴), cuyo reparto haría felices a los habitantes.

Ante tales reformas se deja sentir la inconformidad de las clases potentadas aún existentes, tales como el clero y la milicia; se dan una serie de sublevaciones y se proclama el "Plan de Cuernavaca" el 23 de mayo de 1834, que pide al general Antonio López de Santa Anna nulifique todas las disposiciones dictadas por el Vicepresidente Gómez Farías en su ausencia.

El general Santa Anna destituyó a don Valentín Gómez Farías de la vicepresidencia asumiendo el poder y suprimiendo las Leyes de Reforma, además disuelve al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas locales y sustituye a los funcionarios liberales y connotados conservadores.

El general Antonio López de Santa Anna, apoyado por el clero, el ejército y la aristocracia, patrocinó el movimiento reaccionario que pretendía abolir el sistema federal, para cambiarlo por un régimen unitario y centralista.

El 4 de enero de 1835 se reunió el Congreso Federal (integrado fundamentalmente por conservadores) no obstante las prohibiciones y limitaciones contenidas en los artículos 171 y 168 de la Constitución de 1824, extralimitó sus facultades, ya que para reformar la Constitución se requería de la intervención de dos Congresos.

Se iniciaron una serie de levantamientos armados en diversas partes de la República pidiendo al Congreso se aboliera la forma federal de gobierno.

El Congreso al iniciar las sesiones del segundo período el 16 de julio de 1835 recibe la súplica de Barragán para que tomara en cuenta las mociones centralistas.

El 14 de septiembre de 1835 el Congreso ordinario se erige en Constituyente para variar la forma constitucional, fusionándose ambas Cámaras.

Como lo señala el maestro Miguel de la Madrid, "El grupo conservador con el golpe del Congreso -cuando se autodenomina y autoconstituye un Congreso ordinario en Congreso Constituyente- logra con esta maniobra consolidar constitucionalmente un propósito: perpetuar e integrar de jure el poder de las clases privilegiadas, que se iban debilitando paulatinamente [...] Había pues, que conciliar estas dos situaciones: concentrar el poder, pero no en beneficio del presidente de la República, que seguramente sería Santa Anna. Se tenía, entonces, que organizar un poder que estuviera inclusive por encima del presidente de la República, y que controlara a los demás poderes; éste fue el supremo poder conservador". (⁷⁵)

⁷⁴ SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 90.

⁷⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 180.

Se nombra una comisión para elaborar el proyecto de reformas, el cual es aprobado el 23 de octubre de 1835, bajo el nombre de "Bases para la Nueva Constitución", las cuales servirán de base a las Siete Leyes Orgánicas Centralistas de 1836.

Las referidas bases tratan de consolidar el centralismo, se adopta como forma de gobierno el de República Democrática Central. Los Estados cambian de nombre para llamarse Departamentos quedando con escasas facultades para su vida y gobierno propios (designación de juntas y de su sistema judicial) y sujetos al Centro para todo asunto fundamental, se suprimen las Legislaturas de los Estados, las rentas públicas quedan a disposición del gobierno central. Los gobernadores de los Departamentos eran designados por el Ejecutivo a propuesta de las Juntas departamentales. Estas Juntas se elegían popularmente y constituían el Consejo del Gobernador, sólo tenían facultades económico-municipales, electorales y legislativas. El período presidencial tenía una duración de 8 años. Se establece como religión única la católica, sin tolerancia de ninguna otra.

La Primera Ley integrada por 15 artículos fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, se ocupa de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía (derechos y obligaciones de los mexicanos).

La Segunda Ley fue aprobada en abril de 1836, compuesta de 23 artículos, y se refiere al Supremo Poder Conservador, el cual de acuerdo a lo que señala el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, es un organismo defensor de la constitucionalidad, integrado por cinco individuos, con atribuciones que lo colocaban por encima de los demás poderes constituidos. Se consideraba como árbitro supremo de las reformas constitucionales, califica las elecciones de senadores e integraba anualmente un tribunal de responsabilidades oficiales. (78)

Este órgano podría declarar la nulidad de las leyes y decretos a moción del Poder Judicial o Legislativo, la nulidad de actos del Ejecutivo contra la Constitución o las leyes; nulidad de actos de la Suprema Corte de Justicia emanados de usurpación de funciones; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, así como la jurídica para seguir ejerciendo su cargo. Suspender a la Suprema Corte de Justicia cuando desconociera a alguno de los otros dos poderes o intentara trastornar el orden público, restablecer cualquiera de los poderes cuando hubiesen sido disueltos por vía revolucionaria. Ser el supremo portavoz de la voluntad de la Nación.

⁷⁸ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 158.

La Tercera Ley aprobada también en diciembre de 1836, se ocupa del Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General bicameral; así como del proceso de formación de Leyes. Los diputados eran electos en proporción de uno por 150,000 habitantes y se renovaría cada dos años, los senadores en número de 24, duraban en su encargo 6 años y se renovaría por terceras partes y eran electos por las Juntas Departamentales pero forzosamente sobre listas de candidatos que formaban unidos la Cámara de Diputados, el Ejecutivo, en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.

Al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto. La primera de ellas también la podían desempeñar las Juntas Departamentales y la Suprema Corte de Justicia respectivamente en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales así como de administración de justicia.

En relación al Poder Legislativo y en específico a la Cámara de Senadores, nos permitimos transcribir los siguientes artículos:

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

Cámara de senadores.

8.- Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue: En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno é pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos secretarios y remitidas é las juntas departamentales.

Cada una de estas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones, citándose a lo que prescribe el artículo 5º; y declarará senadores a los hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.

9.- El senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio; los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos.

10.- Las elecciones que deben verificar la cámara de diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia, con arreglo al art. 8º, se harán precisamente en 3 de Junio del año próximo anterior á la renovación parcial. En 15 del inmediato Agosto verificarán la suya las juntas departamentales; y la calificación y declaración del supremo poder conservador, se verificarán en 1º de Octubre del mismo año, é inmediatamente participará el ejecutivo al nombramiento á los electos.

11.- La vacante de un senador se reemplazará por elección hecha en el método que prescribe el art. 8º; el electo entrará á ocupar el lugar vecio; y durará el tiempo que debia durar el que falló.

12.- Para ser senador se requiere:

I.- Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.

II.- Ser mexicano por nacimiento.

III.- Tener de edad el día de la elección treinta y cinco años cumplidos.

IV.- Tener un capital (físico ó moral) que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

13.- No pueden ser senadores el presidente de la República, mientras lo sea, y un año después los miembros del supremo poder conservador; los de la Suprema Corte de Justicia y la de mercaderías; los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los Departamentos, mientras lo sean y seis meses después."

(7)

De los artículos anteriormente transcritos, se desprenden entre otras cosas, la forma de integración de la Cámara de Senadores, los sistemas de elección, duración de su cargo, y sobre todo los requisitos para ser senador que a diferencia de otras Constituciones, se encuentran expresados de manera particular, es decir, sin hacer remisión alguna a los requisitos establecidos para ser diputado.

Ahora bien, en los artículos 47 al 56 de dicha Constitución podemos encontrar lo relativo a las facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros.

"47.- En los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año despues de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la mercaderías, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses despues, ó el congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el senado.

⁷⁷ Cfr. per CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917, pp. 483 y 484.

48.- En los delitos oficiales del presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la mercadería, consejeros, gobernadores de los Departamentos y Juntas departamentales, por infracción del art. 3º, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si he ó no lugar á ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo ó empleo que obtiene el acusado, ó de inhabilitación perpetua ó temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, á juicio del mismo senado, acreedor á mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.

49.- En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la cámara respectiva si he ó no lugar á la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo á disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa, solo necesitará la confirmación de la otra cámara, en el caso de ser acusado el presidente de la República.

50.- La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y el modo de proceder, lo especificará el reglamento del congreso.

51.- Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

I.- Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones al mejor arreglo de su secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y á todo su gobierno puramente interior.

II.- Comunicarse entre sí, y con el gobierno, por escrito ó por medio de comisiones de su seno.

52.- Toca á la cámara de diputados exclusivamente, á más de lo que ha especificado esta ley:

I.- Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijan.

II.- Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor.

III.- Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas ó que se establezcan.

53.- Toca exclusivamente á la cámara de senadores:

I.- Prestar su consentimiento para dar el pase ó retener los decretos conciliares, y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales ó trascendentales á la nación.

II.- En el receso del congreso general, entender en las acusaciones de que habla el art. 47, y dar ó negar, en caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del art. 44, citándole al efecto la diputación permanente.

III.- Aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

54.- La indemnización de los senadores será mayor que la de los diputados, y las cuotas de émbas las designará una ley secundaria.

55.- Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.

56.- Los diputados y senadores no pueden, á más de lo que les prohíbe el reglamento del congreso:

I.- Renunciar el encargo sin causa grave, justa y calificada de tal por su cámara respectiva.

II.- Admitir para sí, ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año despues, comision ni empleo alguno de provision del gobierno, ni aun ascenso que no les toque por rigurosa escala.

III.- Obtener para sí, ni solicitar para otro en el mismo periodo del párrafo anterior, pensión ni condecoracion alguna de provisión del gobierno."⁽⁷⁸⁾

Como hemos podido observar, esta es la primera Constitución que establece facultades exclusivas para la Cámara de Senadores, las cuales comienzan a darle importancia a esta Cámara, al otorgarle como facultad la de aprobar los nombramientos que al efecto hiciere el Ejecutivo de la Unión para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la milicia activa, facultad que actualmente se consagra en la fracción II del artículo 76 constitucional.

Asimismo cabe destacar que el artículo 56 de dicha Constitución establece algunas prohibiciones para los diputados y senadores.

Cabe señalar que el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados que habían dejado de existir; no fue considerado tampoco como un cuerpo aristocrático o de clase, ya que lo que lo distinguía de la Cámara de Diputados, era el sistema de elección indirecta de sus miembros, que debían verificar las Juntas Departamentales como lo hemos señalado.

⁷⁸ Cf. por CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. pp. 458 y 459.

La Cuarta Ley, en sus 34 artículos, se ocupa del Poder Ejecutivo depositándolo en una persona que era designada por elección indirecta. El período presidencial era de 6 años. El Presidente sería asesorado por un Consejo de Gobernadores y por su propio Ministerio.

La Quinta Ley, integrada por 51 artículos, depositó el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales Supremos de Distrito, así como en los de Hacienda y en los Juzgados de Primera Instancia.

La Sexta Ley, con 31 artículos, trató lo relativo al territorio de la República y del gobierno interior de los pueblos. Se regula lo relativo al Municipio. Transforma a los Estados en Departamentos, con Gobernadores nombrados por el gobierno central y Juntas Locales de 5 miembros que servían de consejeros.

La Séptima Ley, con 6 artículos se ocupaba de las reformas constitucionales, estableciendo que no podría hacerse alteración alguna a la Constitución contados 6 años desde su publicación.

2.6. BASES ORGANICAS DE 1843.

Como lo señala el maestro Miguel de la Madrid, la vigencia de la Constitución Centralista de 1836 no tardó en provocar una fuerte reacción federalista, desembocando en la declaración de segregación del Estado de Texas respecto de la nación mexicana, alegando la violación del pacto federal. ⁽⁷⁹⁾

Como lo señala el tratadista Feliciano Calzada Padrón: "Los acontecimientos, que se derivaron de la ambición expansionista de los Estados Unidos de Norteamérica, como del preludio de la proclamación de la doctrina Monroe que rezaba "América para los americanos" tuvieron cobijo en la situación interna que atravesaba nuestro país en la enconada lucha por instaurar un sistema centralista de gobierno o por reinstalar el disuelto sistema federal. En medio de la disputa se produce la "Guerra de Texas" que no venía más que a "legalizar" con la fuerza, lo que era un hecho en el dominio de la expansión imperialista, ocasionando la anexión a Estados Unidos del territorio mexicano de Texas." ⁽⁸⁰⁾

Desde los tiempos de la Colonia, Estados Unidos de Norteamérica, bajo los anhelos expansionistas pretendieron negociar con España el establecimiento de la línea fronteriza hasta el río Bravo, sin tener éxito.

⁷⁹ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 183.

⁸⁰ CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. p. 73.

Sin embargo, sus intentos no cesaron, ya que al proclamarse la independencia de las colonias americanas, lograron la firma, el 22 de febrero de 1819 de los tratados fronterizos entre la Unión Americana y su Católica Majestad, mediante los cuales logran la posesión de Louisiana y el aseguramiento de las Floridas, además de sentar las bases de sus pretensiones respecto de Oregon.

Antes de consumarse la independencia de México, el gobierno español concedió a don Moisés Austin la autorización para fundar en Texas una colonia.

Recién proclamada la independencia mexicana, Poinsett manifestó a don Agustín de Iturbide su deseo de que Estados Unidos absorbiera todo Texas, Nuevo México, Alta California y partes de Baja California, Sonora, Coahuila y Nuevo León, sin embargo se le hizo saber que no se cedería territorio alguno.

En 1833 Esteban Austin, hijo del primer colonizador, logró que el gobierno mexicano considerara a Texas como un estado aparte de Coahuila, procediendo a redactar una Constitución, declarándola entidad independiente miembro de la Federación Mexicana.

En la Convención de Nacogdoches los colonos texanos acordaron mantener la paz y respetar la Constitución de 1824, así como consultar la voluntad de la población texana y citar para una nueva junta que se llevaría a cabo el 7 de noviembre de 1835. Es así que se formula la Primera Declaración de Independencia, argumentándose que el general Antonio López de Santa Anna había destruido las instituciones federales y que se consideraban con derecho a darse un gobierno propio e independiente hasta que México volviera a restablecer el federalismo.

Estos acontecimientos derivaron, asimismo, en los ataques militares a guarniciones mexicanas de El Alamo y San Antonio Béjar. El general Santa Anna fue a combatirlos, sin embargo fue derrotado en San Jacinto en 1836 y se vio obligado a firmar los "Tratados de Velasco" por los que se comprometió a suspender la guerra.

El 2 de marzo de 1836 se declara la independencia absoluta de Texas, siendo presidida por Ricardo Ellis y como vicepresidente Lorenzo de Zavala; el general Antonio López de Santa Anna, hecho prisionero en San Jacinto, firmó los Tratados para reconocer dicha independencia.

El 12 de abril de 1844 el gobierno de Estados Unidos celebró un Tratado con Texas a efecto de que se anexara a su territorio, pero ante la posibilidad de la protesta de México y el inicio de una guerra entre ambas naciones, se adoptó de que la Cámara de Diputados hiciera la proposición para agregar a la Unión el territorio de Texas, como cosa que estaba en sus atribuciones, de tal suerte que el 1º de marzo de 1845, se anexó Texas al territorio estadounidense.

La preocupación en aquella época para los idealistas mexicanos era la de organizar constitucionalmente a la Nación.

Don Anastasio Bustamante, primer presidente centralista, se encuentra con grandes problemas políticos dentro del seno del propio gobierno. Entre los integrantes del ministerio se prevé como una posible solución reinstaurar el sistema federal, sin embargo, Bustamante sostiene la necesidad de la vigencia de la Constitución de 1836.

Los federalistas moderados encabezados por don Manuel Gómez Pedraza pretenden la restauración de la Constitución de 1824, en tanto que los federalistas avanzados o radicales, encabezados por don Valentín Gómez Farías, pretenden además de la restauración del sistema federal, una nueva Constitución.

Don Anastasio Bustamante, ante tales acontecimientos, trata de conciliar las diferencias, pidiendo la unión para hacer frente a las dificultades internacionales por las que atravesaba el país y a las que ya hemos hecho referencia. Sin embargo, sus esfuerzos se vieron frustrados por la notoria contradicción de intereses prevaletentes en el país.

El general Santa Anna vuelve al poder y propone al Congreso se reforme la Constitución. La Cámara de Diputados se ocupa entonces del proyecto de reformas elaborado por don José Fernando Ramírez, pero no se da trámite al mismo.

El 8 de agosto de 1841 el general Paredes y Arrillaga proclama el "Plan de Guadalajara" en el que se convoca a un Congreso Constituyente Extraordinario para reformar las Leyes Constitucionales.

Valencia, por su parte, proclama en la ciudad de México el "Plan de la Ciudadela", el 4 de septiembre de ese mismo año. El general Antonio López de Santa Anna lo hace cinco días después con el "Plan de Perote" en la Ciudad de Veracruz.

En dichos planes se desconoce al Presidente Bustamante y el 28 de septiembre en Tacubaya, se aprueban las bases de ese mismo nombre, en las cuales se declaran desaparecidos los poderes constituidos a excepción del judicial.

Se designa al general Santa Anna con el carácter de Presidente para que ejerciera el Poder Supremo de la República y convocase a un nuevo Congreso para reformar la Constitución.

El 10 de julio de 1842 se instaló el Congreso que en el mes de noviembre empezó a discutir el proyecto, sin embargo, en Huejutzingo, Puebla, se le desconoce y se pide que se nombre una junta por el Presidente de la República para que se elabore la Constitución.

El general Santa Anna declaró disuelto el Congreso y nombró a la Junta que debía formar la Constitución, ésta expidió el 12 de junio de 1843 la Constitución bajo el nombre de "Bases de Organización Política de la República Mexicana".

Como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret: "La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional".⁽⁶¹⁾

Las Bases del 43 contaban con once títulos y 202 artículos y consignan entre otras cosas:

- 1.- La supresión del Supremo Poder Conservador establecido por la Constitución de 1836.
- 2.- La supremacía del Poder Ejecutivo respecto de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial). Como lo señala Lanz Duret: "El gobierno central, lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo".⁽⁶²⁾
- 3.- Un sistema bicameralista del Congreso, integrado por una Cámara de Diputados, electos uno por cada 70,000 habitantes de su correspondiente población; por una Cámara de Senadores, las dos terceras partes designados por las Asambleas de Departamentos y el resto es elegido por la Cámara de Diputados, por la Suprema Corte de Justicia y por el Presidente de la República. Surgen de ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada en la que figuran principalmente: los generales y obispos. En la actividad legislativa se conserva la facultad de iniciar leyes en favor del Ejecutivo, de los Diputados y de las Asambleas Departamentales en cualquier materia, así como de la Suprema Corte de Justicia, únicamente en lo que hace a la administración de justicia.
- 4.- Ratifica la división del territorio nacional en departamentos dependientes del centro.
- 5.- Establece como única a la religión católica.
- 6.- La obligación de los habitantes de la República, la obediencia que ellos deben guardar a las autoridades sin establecer límite alguno en razón de la injusticia o la arbitrariedad.
- 7.- Se condiciona la existencia de la ciudadanía al goce de una determinada renta anual, la cual podría ser modificada al arbitrio de los Departamentos.

⁶¹ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 73.

⁶² Idem. p. 72.

8.- El Poder Judicial se encuentra supeditado también al Presidente.

9.- Las Asambleas Departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y en caso de no lograr consenso, el Presidente resolverá.

Este documento constitucional tuvo tan sólo una vigencia de 3 años.

Para los efectos de nuestro estudio, cabe señalar que en el marco del Centralismo implantado, el Senado adquirió cierto matiz de representación de clases, ya que dos tercios de los 73 senadores eran elegidos entre las clases productoras por las Asambleas Departamentales; y el tercio restante, de notabilidades, era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. El tercio surgido de órganos nacionales, debía ser elegido precisamente entre los notables de la época, es decir, entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesialística, y que hubieran desempeñado alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador, Diputado, Obispo o General de División, en tanto que los dos tercios de senadores elegidos por las Asambleas Departamentales debían pertenecer a algunas de estas clases: agricultores, mineros, propietarios, comerciantes y fabricantes. ⁽⁶³⁾

A continuación transcribiremos los artículos de dicha Constitución que consideramos de interés con la materia de nuestro estudio:

25.- El poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Cámara de senadores.

31.- Esta cámara se compondrá de setenta y tres individuos.

32.- Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas departamentales, el otro tercio por la cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después.

33.- Cada asamblea departamental elegirá cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponde para el tercio de senadores que hubiere de renovarse.

34.- Las actas de las elecciones, de que habla el artículo anterior, se remitirán por duplicado en la primera elección al consejo de representantes, y en lo sucesivo a la cámara de senadores, ó diputación permanente.

⁶³ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 432.

35.- Por la primera vez el consejo de representantes, y en lo sucesivo la cámara de senadores, computará los votos dados por las asambleas departamentales, y declarará senadores á los que hayan reunido el mayor número hasta completar los que deben ser elegidos. En caso de empate entre dos ó más individuos, decidirá la suerte.

36.- Para la eleccion del tercio de senadores que corresponde postular á la cámara de diputados, el presidente de la República y á la Suprema Corte de Justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y la acta de eleccion se remitirá á la cámara de senadores, ó á la diputacion permanente.

37.- Esta cámara elegirá de entre los postulados el número que corresponde, despues de haber declarado senadores á los que hubieren reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.

38.- Por esta primera vez, el presidente de la República en eleccion definitiva, y no por postulacion, nombrará el tercio de senadores que en lo futuro ha de ser elegido segun el art. 32, y con las calidades que exige el artículo siguiente.

39.- La cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, postularán para senadores precisamente sugetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos, en la carrera civil, militar ó eclesiástica.

40.- Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios, ó comerciantes y fabricantes: la eleccion de los demas recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: presidente ó vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado ó Departamento por más de un año, senador al congreso general, diputado el mismo en legislaturas, y antiguo consejero de gobierno, ó que sea obispo, ó general de division.

41.- Al computarse los votos de las asambleas departamentales, se hará con separacion la de cada una de las clases expresadas en el artículo anterior, sin mezclar los votos que resulten á favor de la de una con los de la otra.

42.- Para ser senador, se requiere: ser mexicano por nacimiento, ó estar comprendido en la parte segunda del art. 11, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años y tener una renta anual notoria, y sueldo que no baje de dos mil pesos, á excepcion de los que se elijan para llenar el número asignado á las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios ó comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener, además, una propiedad raiz que no baje de cuarenta mil pesos.

43.- La cámara de senadores se renovará por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las asambleas departamentales la parte que respectivamente les corresponda.

44.- Para la primera renovación se sacará por suerte, de entre todos los senadores, el tercio que deberá salir; para la segunda se verificará de entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrán los más antiguos.

45.- En cualquiera renovación de la cámara de senadores, se procederá de modo que siempre resulten completos los dos tercios que toca elegir á las asambleas departamentales, y el tercio que deben nombrar las supremas autoridades, y que resulten igualmente completas las clases de que habla el art. 40.

46.- Cualquier vacante que ocurra en el senado, se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades á quienes corresponde, y si éstas fueren las asambleas departamentales, lo harán segun la clase á que pertenece la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba al que va á reemplazar." (24)

Como se ha señalado con antelación, el Senado al amparo de esta Constitución adquirió cierto matiz de representación de clases derivado sobre todo del sistema electoral implantado. De los artículos en comento se desprende la forma en que estaría integrada la Cámara de Senadores, la duración en su cargo, el sistema de elección, así como los requisitos para ser senador, aspectos que serán analizados con posterioridad.

Del artículo 68 al 79 de esta Constitución pueden desprenderse las facultades económicas de ambas Cámaras, así como las facultades exclusivas de cada una de ellas:

"68.- Corresponde á cada una de las cámaras, sin intervencion de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designacion del número y dotacion de los empleados en ellas, á quienes expedirá sus despachos el presidente de la República, y cuanto cada una resuelva por sí en estos puntos, tendrá fuerza de ley; lea corresponde asimismo arreglar la policía interior del local de sus sesiones; calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relacion con el desempeño de sus funciones.

69.- Toca exclusivamente á la cámara de diputados:

I.- Vigilar, por medio de una comision inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor.

II.- Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría mayor, á los cuales dará sus despachos el presidente de la República.

²⁴ Cfr. per CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. Anejo: Constituciones Políticas hasta 1917. pp. 508 y 510.

70.- Toca á la cámara de senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demas agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada, desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que le señalan los artículos 36 y 37.

71.- Todo lo relativo á juntas preparatorias, ceremonial, órden de debates y demas puntos conexos con el desempeño de las funciones encomendadas á las cámaras, se fijará en el reglamento interior del congreso.

72.- Mientras el congreso forma su reglamento, se regirá por el de 23 de Diciembre de 1824.

73.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna, puedan ser molestados por esta causa.

74.- Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles, durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

75.- No pueden los diputados ni senadores obtener empleo ó ascenso de provision del gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán obtener del mismo, con permiso de la cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones ó encargos de duracion temporal, en cuyo caso el interesado cesará en sus antiguas funciones durante el encargo.

76.- Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó nó lugar á la formacion de causa.

77.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó nó lugar á formacion de causa, en las acusaciones por delitos oficiales ó comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

78.- Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresando, en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el Ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la Marcial.

79.- Se reunirán las dos cámaras para computar los votos y declarar quién es presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en el tiempo y modo dispuesto por estas bases, y para abrir y cerrar las sesiones.* (6)

⁶⁶ Cfr. por CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. pp. 512 y 513.

A pesar de existir disposición expresa respecto de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, podemos decir que éstas son muy reducidas a diferencia de las otorgadas a la Cámara de Diputados, no obstante a ello, podemos notar que el Senado reafirma su importancia dentro de la vida política de nuestro país.

2.6. CONSTITUCION DE 1847.

En el año de 1846 Paredes Arriaga se levanta en San Luis Potosí, reclamando la reunión de otro Congreso, además de desconocer las Bases de 1843.

Paredes lanza la convocatoria conforme a la cual la Asamblea deberá estructurar el gobierno "sin término ni valladar a sus decisiones soberanas" (26).

Con Paredes toman nuevamente fuerza los proyectos monárquistas de los conservadores. Alamán en su periódico "El Tiempo" pugnaba por el exacto cumplimiento del "Plan de Iguala" requiriendo traer un príncipe europeo al trono mexicano.

El descontento ante estas tendencias monárquistas y las medidas del gobierno produjeron una reacción violenta en el pueblo mexicano, es así que el 4 de agosto de 1846 estalló un movimiento en la Ciudadela encabezado por Don Mariano Salas y Valentín Gómez Farías. Paredes es derrotado y se proclama el restablecimiento del general Santa Anna como Presidente y el 22 de agosto de ese mismo año la restauración de la Constitución de 1824, mientras se elaboraba una nueva; y en plena guerra contra la invasión del imperio angloamericano se restaura el federalismo.

"El Plan de la Ciudadela" expresaba la necesidad de reunir a un nuevo Congreso compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales de 1824 y la de crear un sistema de gobierno conforme a la voluntad nacional.

El nuevo Congreso Constituyente inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 bajo el gobierno de don Valentín Gómez Farías, asumiendo la responsabilidad de una guerra, autoriza la venta de los bienes del clero para poder continuarla, la clausura de los noviciados, la libertad de cultos, el matrimonio civil, etc.

Mariano Otero ante la imposibilidad de dictar una nueva Constitución sustentó la necesidad de adoptar la Constitución de 1824 pero con algunas reformas.

El 5 de abril de 1847 sometió a consideración las reformas contenidas en 22 artículos, proyecto que después de ligeras adiciones y modificaciones fue sancionada como Acta Constitutiva y de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

²⁶ MORENO, Daniel, op. cit. p. 145.

Entre los cambios más notables a la Constitución de 1824 encontramos las siguientes:

- 1.- La supresión de la vicepresidencia de la República.
- 2.- Un sistema de control mtdo de la constitucionalidad (antecedente del juicio de amparo)
- 3.- La reorganización del senado.
- 4.- Enumeración de los derechos del hombre.

Para efectos de nuestro estudio creemos conveniente acentuar la importancia de las reformas propuestas por don Mariano Otero, con respecto al Senado.

Como lo señala el maestro Ignacio Burgos Ortuola, "ninguno de nuestros políticos y juristas se había ocupado de trazar el papel que dentro de un régimen de frenos y contrapesos desempeña el Senado ni en razonar la manera como éste debiera integrarse".⁽⁸⁷⁾

Las reformas propuestas por don Mariano Otero en relación al Poder Legislativo y más particularmente en relación al Senado pueden resumirse en lo siguiente:

Respecto a la Cámara de Diputados propone se modifique el número de diputados, las condiciones de elegibilidad así como la forma de la elección.

Por lo que hace al Senado señala la importancia de su organización; si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y amentados, ellos representarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, asimismo señala que si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con ello se garantizará que su acción sea más permanente y regularizada, y al ampliar sus facultades como cuerpo consultivo de los grandes negocios de la política interior y exterior se le hará el poder de mayor influencia.

Don Mariano Otero propone: "que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación para que habiendo sesenta y nueve senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude; y entretanto que la elección directa de senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada uno de los Estados, y garantizando así el principio federal, se nombre otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes."⁽⁸⁸⁾

⁸⁷ BURGOS ORTUOLA, Ignacio. op. cit. p. 628.
⁸⁸ Idem. p. 632.

La concepción Oterista del órgano legislativo que se reflejó en el Acta de Reforma se sintetiza como lo señala el maestro Burgoa Orihuela en los siguientes rasgos generales: "1) ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles; 2) renovación parcial periódica del Senado; y 3) establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador".⁽⁸²⁾

El Acta de Reformas que restableció la Constitución de 1824 fue jurada el 21 de mayo de 1847 contemplando 22 artículos que fueron elevados a 30, conservó el voto indirecto y suprimió la vicepresidencia y como mayor aportación surgió el Juicio de Amparo, también se dio mayor amplitud a la libertad de imprenta.⁽⁸³⁾

Al llegar don Antonio López de Santa Anna a la presidencia, el régimen federal apenas restablecido desembocó en el intolerable centralismo (que se convirtió con el tiempo en una dictadura personalista). Se expiden una serie de decretos con trazos centralistas y dictatoriales centralizando el poder y las rentas, se convierten a los Estados en Departamentos, se imponen los impuestos de ventanas y balcones, se restringe la libertad de imprenta, etc.

Después de la derrota sufrida por nuestro país a manos de los imperialistas angloamericanos se firma el 2 de febrero de 1848 el "Tratado de Guadalupe" a virtud del cual se cedieron los territorios de Texas, Nuevo México, Nueva California a los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, aproximadamente 2'400,000.00 Km². El general Santa Anna renuncia al poder y abandona el país.

Ante dichos acontecimientos los partidos extremistas quedaron debilitados predominando el grupo moderado.

Después de Don Manuel de la Peña y Peña y de Don José Joaquín Herrera, en el mes de enero de 1851 asume la presidencia el general Mariano Arista.

La situación del país es la anarquía, continúan una serie de levantamientos, la hacienda pública está en bancarrota.

En julio de 1852 estalla en Guadalajara una rebelión encabezada por Blancarte, que fue secundado en varias partes del país y especialmente por el clero, por los principales propietarios, comerciantes y empleados públicos de la ciudad. Dicho movimiento culminó en el llamado "Plan del Hospicio" mediante el cual se pide el regreso de Santa Anna a la presidencia y la renuncia de don Mariano Arista como presidente y se exige se convoque al Congreso para reformar la Constitución.

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 632.

⁸³ MORENO, Daniel. op. cit. p. 148.

Don Mariano Arista renuncia a la presidencia sucediéndole don Juan Bautista Ceballos, quien reconoce el referido "Plan del Hospicio"; convoca al Congreso, el cual se disuelve, Bautista renuncia y don Manuel Ma. Lombardini toma la presidencia, el general Santa Anna regresa al país y asume nuevamente la presidencia apoyado por el clero, el ejército y la aristocracia.

El general Santa Anna suprime las legislaturas provinciales y crea la Secretaría de Fomento, da a conocer la "Ley Lares", la cual prohíbe la impresión de escritos subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos, se decreta la pena de muerte para los salteadores y conspiradores, aumenta el ejército.

Las bases para la administración de la República fueron elaboradas por don Lucas Alamán (jefe del gabinete de Santa Anna) y promulgadas el 23 de abril de 1853, se decretaba con las mismas el receso de las Legislaturas de los Estados, se expide un reglamento que regula la forma en que los gobernadores debían ejercer el poder.

Como puede apreciarse estas tendencias estaban enfocadas a la reimplantación del centralismo y la dictadura de Santa Anna.

Contra la impopularidad del régimen y estimulada por la indignación popular estalló nuevamente la revolución encabezada por el coronel Florencio Villarreal, proclamando el 1° de marzo de 1854, el "Plan de Ayutla", el cual fue reformado en Acapulco.

El referido Plan desconocía al general Santa Anna y a su régimen dictatorial, proponía establecer un gobierno provisional (sostenido con la fuerza de las armas) convocar a un Congreso Constituyente y restablecer como forma de gobierno el sistema Republicano, Representativo Popular, se esgrime el lema de quien se oponga al "Plan de Ayutla" será tratado como enemigo de la Independencia Nacional.

El 11 de marzo de 1855 en la ciudad y puerto de Acapulco el espíritu moderado de Comonfort consiguió introducir en el "Plan de Ayutla" ciertas reformas con objeto de limitar las facultades omnímodas del presidente interino respecto de las garantías individuales y de no predeponer la voluntad del futuro Constituyente en favor del sistema federal. (21)

El movimiento de Ayutla había sido fraguado por Don Juan N. Alvarez y por don Ignacio Comonfort; a dicho movimiento se alieron los civiles, logrando derrocar al general Antonio López de Santa Anna, quien el 9 de agosto de 1855 abandona definitivamente el poder.

²¹ DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime. Plan de Ayutla. Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Temo P-2. 2ª ed., México, Porrúa, S.A., 1988. p. 2418.

Al dejar el país el general Santa Anna, se nombra presidente al general Alvarez, quien sólo gobernó por algunos meses por razones de edad y de salud; sin embargo el 23 de noviembre de 1855 dictó la primera ley reformista que fue llamada "LEY JUAREZ" la cual suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el fuero religioso para los delitos comunes, restauró la Suprema Corte de Justicia y estableció el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Sucedió la presidencia don Ignacio Comonfort, quien tomó posesión de su cargo el 11 de diciembre de 1855.

El 19 de diciembre de ese mismo año los coroneles Luis G. Osollo y Oloqui se pronunciaron en Zacapaxtla en la Sierra de Puebla, este movimiento rebelde pugnaba por el restablecimiento de las Bases Orgánicas de 1843; sin embargo Comonfort logró sofocar la rebelión y ante el apoyo del clero, decretó el nombramiento de interventores de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla el 31 de marzo de 1856.

La intervención de los bienes de la diócesis provocó la protesta de don Antonio Pelagio de Labastida y Dávalos, quien sostenía como lo señala el maestro Daniel Moreno, que: "por circunstancias extraordinarias u otros motivos de justicia o de alta política, es necesario echar mano de los bienes de la Iglesia, impétrese la autoridad pontificia".⁽⁹²⁾ Además arguyó el carácter de soberanía e independencia de la propia Iglesia.

Por su parte Ezequiel Montes, ministro de Justicia de Comonfort señaló: "Triste sería la condición del supremo gobierno si careciera de facultades amplias y expeditas para refrenar los excesos de los particulares y corporaciones que abusan de su poder o de sus bienes para trastornar impunemente la tranquilidad de la nación".⁽⁹³⁾

El 15 de mayo de 1856 don Ignacio Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, elaborado por Lafregua. Dicho documento aún conservaba las tendencias centralistas de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843, lo que ocasionó reacciones negativas de varios gobernadores.

El Congreso designó una Comisión para que lo estudiara y dictaminara, pero nunca rindió informe alguno. Cabe señalar que los estatutos tuvieron una vigencia teórica ya que no llegaron a aplicarse.

Don Ignacio Comonfort dicta una ley reformista el 25 de junio de 1856, que redactó Don Miguel Lerdo, quien ocupaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y establecía la desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, disponiendo que se adjudicaran a sus arrendatarios, o al mejor postor, exceptuando los edificios destinados directamente al objeto de las instituciones.

⁹² Cfr. per MORENO, Daniel, op. cit. p. 156.

⁹³ Idem. p. 157.

La reacción de las autoridades eclesiásticas no se hizo esperar, ya que protestaron continuamente contra esas disposiciones.

Desde el 16 de octubre de 1855 don Juan N. Álvarez expidió la convocatoria para el Nuevo Congreso Constituyente de conformidad con lo establecido en el artículo 5º del "Plan de Ayutla".

El Congreso se integró con diputados de todas las ideologías. Entre los principios que esgrimieron los liberales, podemos mencionar los siguientes: Sufragio Universal, desaparición de los fueros eclesiásticos y militares, la igualdad y la libertad humana, la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta, libertad de trabajo, industria y comercio, la desamortización de los bienes del clero, la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal, el sistema federal, la división de poderes y el juicio de amparo; siendo sus principales exponentes don Ponciano Arriaga, Gómez Farías, José Ma. del Castillo Velasco, Benito Juárez, Melchor Ocampo, e Ignacio Ramírez, entre otros.

Los conservadores pugnaban por la conservación de los fueros y privilegios eclesiásticos, la riqueza del clero, la paz y el orden, la estabilidad de la vida social, admitían parcialmente los derechos del hombre, tales como la libertad individual y la propiedad privada. No deseaban la libertad de cultos ni la separación de la Iglesia y el Estado. Entre los representantes de esta corriente encontramos entre otros a Marcelino Castañeda, Mariano Arzcorreta, y Vicente López.

Los moderados pugnaban por el equilibrio de las fuerzas y cambios en materia religiosa y económica, querían una Constitución individualista y liberal moderada. Este grupo estaba encabezado principalmente por Comonfort y sus ministros.

Las labores del Congreso Constituyente no sólo se limitaron a la elaboración de la Constitución sino que se extenderían a la revisión de los actos de la última administración del general Santa Anna, así como de los de la administración provisional de don Ignacio Comonfort.

El proyecto de Constitución fue elaborado por la comisión presidida por Arriaga y presentado a la Asamblea Constituyente el 18 de junio de 1856.

Don Castillo Velasco señalaba según nos comenta el tratadista Jorge Sayeg Helú, que debería adaptarse la Constitución a las necesidades sociales, haciendo a un lado la rígida técnica constitucional y planteó la necesidad de dar tierra al pueblo. (24)

²⁴ SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 109.

Dentro del Congreso hubo como lo hemos señalado corrientes adversas, Marcelino Castañeda (conservador) pedía se restaurase la Constitución de 1824 al considerarla como la expresión más genuina y legítima de la voluntad nacional, sin embargo los liberales puros convencieron a los moderados de dotar al país de una nueva Constitución.

Los debates sostenidos en el Congreso Constituyente pueden ser considerados como los más importantes en la historia parlamentaria nacional.

No fue sino hasta el 5 de febrero de 1857 que se jura la Constitución por el Congreso y por el Presidente don Ignacio Comonfort.

La Constitución de 1857 es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano, ya que su contenido plasma los principios básicos del liberalismo político y económico y rompe las cadenas que en el pasado se tuvieron con el poder económico y político de la Iglesia y de los militares.

El texto constitucional quedó integrado por VIII Títulos y 120 artículos. En los primeros artículos se establecían los derechos del hombre y se consagran las libertades de enseñanza, de trabajo, de pensamiento, de petición y asociación de comercio e imprenta. Asimismo se establecieron los principios de la forma federativa de la República, los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. Consagra también la división tripartita del poder, con facultades limitadas para éstos, el Poder Legislativo estaría integrado únicamente por una Cámara la de Diputados. El Ejecutivo no tendrá la facultad de veto. Se establecieron también las bases para el desarrollo de la Legislación Ordinaria. También incorpora el principio de la desamortización de bienes y corporaciones civiles y religiosas, establece el sufragio universal. Cabe señalar que el texto de la Constitución del 57 no establece a la religión católica como única, por lo que puede decirse que dicho texto constitucional admitía implícitamente el principio de la tolerancia religiosa.

Como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret, "la Constitución del 57 era de carácter puramente liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos, pero olvidó casi por completo los intereses generales de la colectividad y el desenvolvimiento del derecho social".⁹⁶

Para los efectos de nuestro estudio señalaremos las razones por las cuales se suprimió la Cámara de Senadores para quedar el Poder Legislativo integrado bajo el sistema unicameralista.

⁹⁶ LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 76.

Como lo señala el maestro Miguel de la Madrid, una de las razones por las que se suprime la Cámara Alta obedece a que en la Constitución de 1843 se había organizado al Senado como un organismo representativo de intereses oligárquicos y por tal motivo, los liberales tenían una mala experiencia de este organismo. Además señala que el Constituyente de 1856-57 pretendió reforzar el Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo para tomar las máximas precauciones, para precaverse de una nueva dictadura; con la supresión del senado pensaban se daría al Poder Legislativo una mayor fuerza frente al presidente y se tendría realmente a una Asamblea representativa del pueblo. ⁽⁶⁶⁾

Por su parte el maestro Daniel Moreno señala que: "la confianza en la fuerza del pueblo hizo que se estableciera un sistema unicameralista, además desechan el bicameralismo tomando en cuenta los defectos prácticos que en México había recogido la experiencia. La fuerza otorgada al legislativo, derivaba también de la amarga experiencia de un despotismo que tanto bajo el sistema federal, como en el centralista, había sufrido el país. Se trató de fortalecer al Poder Legislativo considerándolo como la más genuina representación popular a pesar del sistema electoral establecido". ⁽⁶⁷⁾

Como lo señala el maestro Ignacio Burgoa, este tema fue muy discutido en la Comisión, el diputado Olvera fue uno de los que apoyaron con mayor vehemencia la subsistencia del Senado al señalar que: "La utilidad de la división del poder legislativo se funda además en otras razones no menos importantes... Da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que encuentran una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proporción, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales... Se rearguye, no obstante, con que el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; sin negarlo abiertamente el que suscribe, nada más observará que es difícil averiguar con exactitud quién de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto... si se establece que el origen y el tiempo de la elección de los senadores sean iguales para los diputados; si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándose únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que para diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán evitado los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas..." ⁽⁶⁸⁾

⁶⁶ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 183.

⁶⁷ MORENO, Daniel. op. cit. pp. 188 y 189.

⁶⁸ Cit. por BURGEOA ORBUJELA, Ignacio. op. cit. p. 635.

Como nos comenta el maestro Burgoa, don Francisco Zarco, argumentó en pro de la subsistencia del Senado lo siguiente: "Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1825 y al Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas... El tercio que nombraban los otros poderes no respetaba al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses... Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio... Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad..."⁽⁹⁹⁾

No obstante que no hubo unanimidad en la Comisión, la decisión de suprimir al Senado se obtuvo por muy poca diferencia.

Cabe señalar que, la Comisión pretendió suplir, con las diputaciones la falta del Senado como representante de las entidades federativas. La diputación de un Estado, como lo señala el maestro Miguel de la Madrid, es el cuerpo de diputados elegidos por la población del mismo por unanimidad de sus individuos presentes, con ello no se frustraría el objeto de la igual representación de los estados.⁽¹⁰⁰⁾

2.7 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1874.

La Constitución de 1857 ocasionó que los grupos conservadores, el clero y el antiguo ejército afectados por la supresión de fueros y privilegios y dolidos por no haberse establecido como religión del Estado a la católica, iniciaron la lucha armada.

El 17 de diciembre el general Félix Zuloaga se pronunció contra la Constitución y proclamó el llamado "Plan de Tacubaya" que pedía el desconocimiento de la Constitución. Don Ignacio Comonfort se adhirió a dicho plan, no obstante que el mismo era contrario a su propio gobierno.

⁹⁹ Cfr. por BURGOA ORRHUELA, Ignacio, op. cit. p. 838.

¹⁰⁰ MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit. p. 435.

Los miembros del partido conservador reconocen como Presidente a don Benito Juárez en su calidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, quien ocupa la presidencia y declara restablecido el orden constitucional.

De tal suerte que se presentan dos gobiernos simultáneos: a) El legítimo a cargo de don Benito Juárez y b) El usurpador emanado del "Pien de Tacubaya" encabezado por don Félix Zuloaga.

El gobierno legítimo se vio obligado a trasladarse de un lugar a otro de la República ya que la ciudad de México había sido ocupada por el usurpador.

Iniciado el año de 1858 los partidos liberal y conservador se trabaron en una onconada guerra civil que duró por espacio de tres años. El general Félix Zuloaga fue reemplazado por el general Sales, quien a su vez entregó el poder al general Miguel Miramón.

Don Benito Juárez fue acosado continuamente y al llegar a Veracruz expidió las llamadas Leyes de Reforma.

En los años de 1859 y 1860 don Benito Juárez consideró importante promulgar una serie de leyes:

a).- La Ley del 12 de julio de 1859, también conocida como Ley de Nacionalización, la cual dispuso que entraran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero había estado administrando con diversos títulos y consignaba además cuatro principios fundamentales:

- 1.- Separación entre la Iglesia y el Estado, garantizando la libertad de cultos.
- 2.- Declaración de propiedad nacional sobre los bienes eclesíásticos.
- 3.- Supresión de las órdenes religiosas (corporaciones, cofradías, noviciados, etc.)
- 4.- Declaración de que cualquier tipo de remuneración por servicios eclesíásticos, fuera objeto de convenios libres entre particulares y sacerdotes, es decir, la no intervención de la autoridad civil.⁽¹⁰¹⁾

b).- El 23 de julio de 1859 se expide la Ley del Matrimonio Civil, la cual establece que el matrimonio es un contrato civil solemne, en el que el Estado se reserva una intervención directa en la vida de esa institución.

c).- El 26 de julio de 1859 se expide la Ley Orgánica del Registro Civil, en la que se reglamenta el estado civil de las personas y se sujetan los actos relativos al mismo a

¹⁰¹ SAYEG MELU, Jorge, op. cit. p. 115.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

la jurisdicción del gobierno secular. Regula asimismo lo relativo al nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas. Se pretende que estos actos no continúen siendo controlados por el clero.

d).- El 31 de julio de 1859 se decreta la secularización de los cementerios y camposantos.

e).- El 4 de diciembre de 1860 se expide una Ley sobre la Libertad de Cultos y la Separación de la Iglesia y el Estado. Esta ley suprimió el derecho de asilo en los templos, se hizo la extinción del juramento, prohíbe las solemnidades religiosas fuera de los templos, se deroga el tratamiento oficial a personas y corporaciones religiosas; el uso de las camisas también se reglamentó y se ordenó que ni funcionarios públicos, ni tropa formada existieran con carácter oficial a los actos religiosos.

En diciembre de 1860 los liberales triunfan en Calcutipan, regresando don Benito Juárez y su gabinete a la ciudad de México el 11 de enero de 1861.

La desesperante situación económica que la guerra había ocasionado obliga al gobierno a expedir otras leyes, tales como la Ley de Moratoria de la Deuda Externa, mediante la cual se establecía la suspensión de pagos y obligaciones extranjeras por dos años, la ley de imprenta de fecha 2 de febrero de 1861, la secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia de esa misma fecha. El 15 de abril de 1861 se dictó la Ley sobre Instrucción Pública en los Establecimientos que dependieran del gobierno federal, el 26 de febrero se decretó en toda la República la extinción de las comunidades religiosas.

Los conservadores en repetidas ocasiones apelaron al auxilio de las fuerzas extranjeras. Con la expedición de la Ley Moratoria de la Deuda Externa la alianza de España, Inglaterra y Francia decidieron intervenir México. Las fuerzas españolas e inglesas se retiraron a virtud de los Tratados de Soledad.

En el año de 1862 se inicia la intervención francesa. El 5 de mayo de ese mismo año las tropas mexicanas logran derrotar en Puebla al ejército francés, sin embargo tras un sitio de tres meses logrado por el fortalecimiento de los invasores cae en sus manos esa plaza.

El gobierno de don Benito Juárez sale de la capital y poco tiempo después entran los franceses quienes convocan a una Asamblea de Notables, la cual emitió un dictamen tratando de justificar el establecimiento de la monarquía con el emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien debido a sus ideas liberales, el 12 de junio de 1863 decretó el reconocimiento de la nacionalización y desamortización de los bienes del clero.

El partido conservador y el clero mexicano se muestran descontentos con la ideología de don Maximiliano. "En 1864 don Maximiliano frente al nuncio papal opone un programa netamente liberal: Tolerancia de cultos, cesión de los bienes eclesiásticos al Estado; el patronato del Estado sobre la Iglesia (nombramiento del Estado de los miembros del alto clero mexicano); jurisdicción del clero solamente en materia de fe y de fuero interno." (102)

Como lo señala el maestro Daniel Moreno "Aunque Maximiliano había prometido una Constitución para México, sólo expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" que ha sido calificado, más que como un ordenamiento constitucional como un instrumento de trabajo". (103)

Dicho documento se expidió en 1865 y establecía una monarquía moderada, considerando que "el emperador representa la soberanía nacional" (104) y que la ejercía en todas las ramas. Estableció un ministerio y un consejo de estado (tribunal de justicia, tribunal de cuentas, comisarías imperiales y visitadores) reglamentó el cuerpo diplomático y consular, reglamentó la nacionalidad, la ciudadanía y las garantías individuales.

A finales de 1865 comenzó la declinación de la fuerza intervencionista acentuándose en 1866, el 15 de mayo de 1867 las tropas mexicanas triunfaron sobre el enemigo tomando la Plaza de Querétaro donde se habían concentrado los imperiales. El 15 de julio de ese año don Benito Juárez regresa triunfante a la Capital, restaurando la República y el régimen constitucional.

La Constitución de 1857 tuvo una vigencia formal de 1857 a 1913 (cincuenta y seis años) fue reformada según indica el maestro Miguel de la Madrid Hurtado 81 veces. (105)

La Constitución de 1857 requería de ciertas reformas ya que tal y como se encontraba establecía un predominio marcado del Poder Legislativo, el cual había restado fuerza al Poder Ejecutivo.

Se emite convocatoria el 14 de agosto de 1867 para elecciones y plebiscito sobre reformas constitucionales; se pretendió restablecer el Senado, conceder la facultad de veto al Presidente de la República, que se rindieran informes por escrito y no simplemente verbales entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, establecer restricciones para convocar al Congreso a Sesiones Extraordinarias y determinar el modo de sustitución provisional del Ejecutivo.

¹⁰² MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 191.

¹⁰³ MORENO, Daniel. op. cit. p. 212.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 182.

En septiembre de 1873 se incorporaron a la Constitución las leyes fundamentales de la reforma.

No obstante lo anterior, la Constitución no fue reformada sino hasta 1874 durante el gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada; mediante dichas reformas se establece nuevamente el sistema bicameralista, restableciéndose la Cámara de Senadores, y otorgando el veto al Poder Ejecutivo.

Dichas reformas se publicaron en el Diario Oficial del día 9 de abril de 1874, mismas que a la letra dicen:

"El senado se renovará por mitad de dos en dos años. Los Senadores nombrados en segundo lugar cesarán al fin del primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos.

Para ser senador se requieren las mismas condiciones que para ser diputado, excepto la de edad, que será la de 30 años.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser requeridos por ellos.

Cada cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que ocurran sobre ellos.

Las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad de sus miembros; para los puestos de una y otra deberán reunirse el día señalado y bajo las penas que designe la ley, compare a los ausentes á que concurran á las sesiones.

El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones: uno comenzará el 15 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y otro del 1º de abril al último de mayo; siendo prorrogable este periodo por 15 días útiles.

Toda resolución del Congreso tendrá el caracter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada uno, y se promulgarán en esta forma: el congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley).

El derecho de iniciar leyes ó decretos compete al Presidente de la Unión, á los diputados y senadores al Congreso General, á las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República por las legislaturas de los Estados, ó por las diputaciones de los mismos, pasará desde luego á comisión. las que presentaren los diputados y senadores se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

Todo proyecto de ley que fuere desechado en la cámara de su origen ántes de pasar á la revisora, no podrá volverse á presentar en las sesiones del año.

El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el ejecutivo á la cámara de diputados el proyecto de presupuestos del año próximo venidero y las cuentas del año anterior. Uno y otro pasaran á una comisión de cinco representantes nombrados el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo." (106)

A virtud de la citada reforma se restablece como lo hemos dicho el sistema bicamariata, se establecen los requisitos para ser senador, la forma en que dicha Cámara se renovará y las facultades de la misma al Congreso de la Unión.

2.8. CONSTITUCION DE 1817

Don Sebastián Lerdo de Tejada fue reelecto Presidente en 1871. Don Porfirio Díaz organizó un movimiento en la Hacienda de la Noria, ya que no estaba de acuerdo con la reelección, sin embargo este movimiento no prosperó. El principio de "No Reelección" se reclamó nuevamente en el "Plan de Tuxtepec", documento que impedía la reelección de don Lerdo de Tejada y el ascenso a la presidencia de la República de Don Porfirio Díaz.

Del 26 de noviembre de 1876 al 5 de mayo de 1877 se reorganizó la administración pública y se expidió la convocatoria para elegir los Supremos Poderes; una vez realizadas las elecciones, don Porfirio Díaz fue electo presidente constitucional para el periodo del 5 de mayo al 30 de noviembre de 1880, sin embargo el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica se niega a reconocerlo.

Don Porfirio Díaz inició un proceso de centralización del poder destinado a reprimir el caciquismo local y a dar una mayor cohesión al país.

En el año de 1878 se modifica el artículo 78 constitucional a efecto de prohibir la reelección del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados. El 1º de noviembre de 1880 fue electo Presidente de la República el general Manuel González

¹⁰⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de abril de 1874.

para un período de cuatro años, concluido el cual el general don Porfirio Díaz es electo nuevamente Presidente de la República, quien trató de conciliar a los partidos políticos mediante el fortalecimiento de su gobierno con miembros de la nueva generación liberal (científicos).

En 1884 se reformó nuevamente el citado artículo constitucional a efecto de establecer que "por una sola vez" el Presidente de la República podía ser reelecto, al amparo de dicha reforma don Porfirio Díaz permaneció en la presidencia.

En 1890 se reforma nuevamente la Constitución para volver al texto original, en el que no establecía ni prohibía la reelección, pudiendo ésta ejercerse indefinidamente, como de hecho sucedió.

En el año de 1904 volvió a reformarse la Constitución para establecer como período de duración de las funciones del Ejecutivo el de seis años.

Durante el gobierno de don Porfirio Díaz se suscitan una serie de situaciones y acontecimientos que originan la inconformidad del pueblo mexicano, entre otras podemos citar las siguientes:

a).- **Complicaciones Internacionales.**- El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica no reconoce en los primeros años el gobierno de don Porfirio Díaz ya que tenía intenciones de apoderarse de algunos de los Estados colindantes de su frontera; Belice pretende apropiarse de una porción del Estado de Yucatán y en junio de 1881 surgió el problema de límites con Guatemala.

b).- **Problemas Económicos y Sociales.**- En el país no existían capitales económicos, ya que la estructura económica del país era fundamentalmente agrícola, se vivía el principio de la industria, pero el país no tenía medios para impulsarla; existen grandes latifundios. En 1883 don Porfirio Díaz expide la Ley sobre deslinde y colonización de los terrenos baldíos y se crean las empresas deslindadoras (los políticos y los grandes empresarios) se apoderan de la tierra; existen tiendas de raya en las Haciendas, los obreros son obligados a comprar a precios muy altos; existe gran opresión de los campesinos y de los obreros (sueños de hambre, castigos corporales, esclavitud, falta de cultura, etc.); se inicia una política de conciliación con el clero; se forma la aristocracia, conformada con políticos, grandes hacendados y comerciantes, así como los dueños de la Banca.

Algunos de estos hechos son determinantes en el movimiento revolucionario de

1910.

En 1900 don Camilo Arriaga invitó al partido liberal para un Congreso que se celebró en la ciudad de San Luis Potosí en 1901, entre sus ideales estaba la lucha contra el clero, la libertad de prensa y la municipal. Pugnaban por los privilegios concedidos al clero y por la implacación de las Leyes de Reforma.

Don Ricardo Flores Magón y algunos de sus seguidores formaron el primer Club Liberal contra el Porfirismo y manifestaron en la prensa su oposición a las prácticas arbitrarias de la dictadura de don Porfirio Díaz, entre otros artículos publicados podemos mencionar los siguientes: "El Demócrata", "El Demófilo", "El Porvenir", "Redención", "El Diario del Hogar", "Regeneración", "El Monitor Republicano" y "El Hijo del Ahuzote".

Don Ricardo Flores Magón suscribió el 1° de julio de 1906, el documento que sería la máxima expresión ideológica precursora de la revolución mexicana: el Programa del Partido Liberal contenía la reducción del período presidencial a cuatro años, la supresión de la reelección para el Presidente de la República y Gobernadores, la cláusula de extranjería (a virtud de la cual los extranjeros que adquirieran bienes raíces en territorio nacional debían convenir con el gobierno mexicano, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes), el fomento de la educación (enseñanza laica), restricciones a los abusos del clero, jornada máxima de trabajo de 8 horas, salario mínimo según las regiones, protección del trabajo de los menores, medidas de protección de los trabajadores y obligaciones de los patrones de indemnizar a los trabajadores por accidentes de trabajo, prohibición de pagar el salario en forma diferente al dinero, descanso dominical, abolición de impuestos notoriamente inicuos, establecer la igualdad civil entre hijos de un mismo padre desconociendo la distinción entre legítimos y naturales entre otros.

Algunas de estas propuestas surgieron a raíz de las Huelgas de Cananea y Río Blanco, en las cuales se pretendió defender los derechos de los trabajadores a efecto de que tuvieran un mejor trato y mejores condiciones de trabajo.

En el año de 1908 el periodista estadounidense llamado James Creelman entrevistó al presidente Porfirio Díaz, preguntándole acerca de la democracia mexicana; el General Díaz le expresó que no aceptaría continuar en el poder y que acogería con gusto un partido de oposición ya que el pueblo mexicano estaba preparado para la democracia, con ello don Porfirio Díaz abrió las puertas a la oposición.

La respuesta a dicha entrevista no se hizo esperar, don Francisco I. Madero publica su obra "La Sucesión Presidencial", en la cual manifestó su aceptación con la continuación del general Díaz en la presidencia, pero pedía la libertad en la elección del vicepresidente, proponía asimismo la creación de un partido anti-reeleccionista bajo los principios de "libertad de sufragio y no reelección".

Don Francisco I. Madero se postula para Presidente y Vázquez Gómez para la Vicepresidencia.

A principios de junio de 1910 don Francisco I. Madero fue apresado en San Luis Potosí, sin embargo logra fugarse y se traslada a San Antonio Texas, donde expide el llamado "Plan de San Luis", el 5 de octubre de 1910 y cuyo lema era "SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION".

El 4 de octubre de 1910 fue electo presidente el general Porfirio Díaz y Ramón Corral como vicepresidente.

"El Plan de San Luis" consta de 11 artículos y uno transitorio, y se encuentra dividido en 4 secciones, entre otros puntos postula los siguientes de nuestro interés:

- a).- La declaración de la nulidad de las elecciones de presidente y vicepresidente, de magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de Diputados y Senadores, desconociendo al gobierno existente y a todas las autoridades de elección popular.
- b).- Restitución de tierras a los campesinos despojados.
- c).- Eleva a nivel de Ley Suprema de la República el principio de "No Reelección" del Presidente, Vicepresidente, gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales.
- d).- Se señala el día 20 de noviembre de 1910 para que los ciudadanos de la República tomaran las armas para derrocar a las autoridades porfirianas.

Don Francisco I. Madero, asume la presidencia provisional de la República con la facultad para hacer la guerra al gobierno de don Porfirio Díaz, comprometiéndose a convocar a elecciones cuando la capital y los estados estuvieran en manos de los revolucionarios.

Aunque dicho plan no logró el propósito de levantar al pueblo en armas el día 20 de noviembre, sin embargo este documento fue relevante en la Revolución que derrocó al general Díaz.

Cabe destacar que del referido plan no se cumplieron las siguientes disposiciones:

a).- Don Francisco I. Madero se ve impedido a tomar la presidencia provisional en virtud del tratado de Ciudad Juárez de fecha 21 de mayo de 1911, en el que se considera que el presidente don Porfirio Díaz debía presentar su renuncia, asumiendo la presidencia interinamente el Licenciado León de la Barra, quien se encargaría de convocar a elecciones generales.

b).- La restitución de tierras tampoco se llevó a cabo. (107)

c).- En Ciudad Juárez no se llevó a cabo el desconocimiento de las autoridades electas en junio y julio de 1910.

d).- Madero y los principales jefes revolucionarios convinieron en licenciar a las fuerzas de la revolución, con lo cual el ejército federal y el sistema político Porfirista quedó incólume.

Como lo señala el doctor Jorge Carpizo "Es Madero, dentro del Partido Opositor, la figura principal. Su vida fue corta, sus méritos discutidos, salvo el honor de haber sido quién, con todo valor, y entereza, se enfrentó a Díaz". (108)

A partir de marzo de 1911 es cuando en realidad tuvo fuerza la Revolución Mexicana, surgieron en el Sur caudillos como Figueroa y Emiliano Zapata, en el Norte caudillos como Pascual Orozco y Francisco Villa. Estas rebeliones y el apoyo popular permiten que don Francisco I. Madero regrese al país el 14 de febrero de 1911.

Ciudad Juárez cayó en manos de los rebeldes el 10 de mayo de 1911. El 21 de ese mismo mes y año se firman en esa ciudad los tratados que llevan su mismo nombre, en los que se estipulan las renunciadas del general Porfirio Díaz y de Corral, como Presidente y Vicepresidente, respectivamente. El general Porfirio Díaz abandonó el país. Don Francisco León de la Barra convoca a elecciones resultando electos Francisco I. Madero como presidente y José Ma. Pino Suárez como vicepresidente.

El 18 de marzo de 1911 se proclama el plan político-social en el que se reconoce a Madero como jefe de la revolución, pero se pide la restitución de tierras, así como la dotación de tierras no cultivadas, el aumento de jornales y reducción en la jornada de trabajo.

¹⁰⁷ El 26 de mayo de 1911 en un "Manifiesto a la Nación", Madero justificó ambas violaciones al Plan, respecto a la primera dijo " que se había preferido terminar con la guerra fratricida en pro de los principios del Plan y no en el de determinadas personalidades"; respecto a la restitución de tierras a sus legítimos poseedores, Madero anunció que "algunos sacrificios reportará a la Nación, porque no se pueden satisfacer con amplitud todas las aspiraciones contenidas en la Cáusula Tercera del Plan de San Luis Potosí, pero las pérdidas que haya por este capítulo serán indudablemente inferiores a las que hubiese ocasionado la prolongación de la guerra". DEL ARSENAL FENOCHIO, Jaime. Plan de Ayala. Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*. op. cit. pp. 2421 y 2422.

¹⁰⁸ CARPIZO, Jorge, op. cit. p. 33.

Como lo señala el doctor Jorge Carpizo, don Francisco I. Madero, cometió el error de ratificar el sistema Porfirista, además de que no realizó "Ningún cambio en el sistema burocrático, político, administrativo o social" (109)

No obstante haber alcanzado don Francisco I. Madero la presidencia de la República los enfrentamientos revolucionarios continuaron, Madero pidió a Emiliano Zapata se rindiera a discreción y al no obtener de éste una respuesta favorable, envió al general Casso López a destruir sus tropas.

El 28 de noviembre de 1911 don Emiliano Zapata, lanzó el llamado "Plan de Ayala", el cual se divide en 15 artículos, precedidos por un proemio, en el que expone sus principios para acabar con la tiranía del presidente Madero, quien no había aceptado las condiciones de rendición de los zapatistas (que se procurara "mejorar la condición del trabajador del campo"). (110)

Este plan desconoce como presidente a don Francisco I. Madero, entre otras cosas por no haber cumplido el Plan de San Luis Potosí, considerándolo incapaz para gobernar y traidor a la patria, reconoce en cambio como jefe de la revolución y como Presidente a don Pascual Orozco y en caso de que éste no aceptara, sería presidente el general Emiliano Zapata.

Pero la importancia del Plan de Ayala, tal y como lo señala el doctor Jorge Carpizo, radica en "la profundidad de su pensamiento agrario: tierra para el que la trabaja. Pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría la tierra; y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización". (111)

El Plan de Ayala ratificó al Plan de San Luis Potosí y exhorto a Madero y a los demás elementos del antiguo régimen a presentar su renuncia inmediata, ya que al triunfo de la Revolución, una junta de los principales jefes revolucionarios de los distintos estados nombrarían un presidente interino, quien a su vez convocaría a elecciones para la formación de un nuevo congreso y los jefes de cada Estado en junta nombrarían a su gobernador.

La versión del Plan de Ayala llevó en principio como lema el de "Libertad, Justicia y Ley" y al final el zapatismo adoptó como lema "Reforma, Libertad, Justicia y Ley".

¹⁰⁹ CARPIZO, Jorge, op. cit. p. 43.

¹¹⁰ DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime. Plan de Ayala. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 2413.

¹¹¹ CARPIZO, Jorge, op. cit. p. 43.

Durante el gobierno de Madero la situación de los obreros no cambió, las huelgas comenzaron; siendo éstas reprimidas de inmediato. Madero en una palabra se desligó del pueblo, del obrero y del campesino, lo cual dio como resultado una serie de sublevaciones.

Don Pascual Orozco fue derrotado en el Norte, pero no así don Emiliano Zapata quien día a día se iba fortaleciendo. Asimismo las fuerzas del antiguo régimen entraron nuevamente al juego político. Félix Díaz y Bernardo Reyes se rebelaron contra Madero, el primero de ellos logró amurallarse en la Ciudadela en la ciudad de México.

Madero entró en disputa con Lane Wilson, embajador norteamericano, a quien le negó el otorgamiento de un subsidio; ello le ocasionó que algunos como Félix Díaz y Bernardo Reyes tomaran gran fuerza.

Madero envió al general Lauro Villar para sofocar los levantamientos, quien al ser gravemente herido fue reemplazado por don Victoriano Huerta.

Don Victoriano Huerta se alía a los rebeldes, y da paso a los acontecimientos conocidos como Decena Trágica, sucedidos en la Ciudadela, donde el blanco del ataque fue la población civil y las tropas maderistas.

La embajada norteamericana pacta con Victoriano Huerta la traición a Madero y Pino Suárez quienes fueron aprisionados y asesinados, no obstante las promesas de Victoriano Huerta de salvaguardar su vida.

La Cámara de Diputados conoció y aprobó las renuncias de Madero y Pino Suárez y se hizo cargo de la presidencia don Pedro Lascurain, quién sólo duró en su cargo 45 minutos, tiempo suficiente para designar a don Victoriano Huerta Ministro de Gobernación, quién tras la renuncia de Lascurain tomó la presidencia.

Mucho se ha discutido sobre la legalidad del gobierno de don Victoriano Huerta, sin embargo el Senado, la Suprema Corte de Justicia y varios gobernadores y algunos gobiernos extranjeros lo reconocieron como presidente.

El 19 de febrero de 1913 el Gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza desconoce a don Victoriano Huerta como jefe del Ejecutivo, al igual que la legislatura de Sonora el 4 de mayo de ese mismo año, y se proclama que el Ejecutivo de cada Estado tiene facultades extraordinarias para que supriman lo que crean conveniente y procedan a armar fuerzas para coadyuvar al restablecimiento del orden constitucional de la República. Don Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913 tras haber reforzado sus fuerzas armadas expidió el "Plan de Guadalupe".

Este documento da origen al llamado movimiento constitucionalista en el que se reúnen las principales fuerzas revolucionarias del país.

En este Plan se dice que don Victoriano Huerta ha cometido traición al presidente constitucional al adherirse a los rebeldes y al haber utilizado procedimientos violentos para obtener las renuncias de Madero y Pino Suárez; condena el reconocimiento que el Poder Legislativo Federal hizo del gobierno de Victoriano Huerta y de algunos gobernadores de los Estados; y en consecuencia se desconoce a Huerta como Presidente, así como a los poderes legislativo y judicial de la federación. El jefe del nuevo ejército constitucionalista, es el propio don Venustiano Carranza.

El Plan de Guadalupe contempla la ocupación de la ciudad de México por las fuerzas constitucionalistas y la creación de un Poder Ejecutivo Interino. El propio Venustiano Carranza, convocaría a elecciones una vez que se hubiera consolidado la paz. Asimismo se prevé que los jefes del ejército constitucionalista en los Estados ocupen una gubernatura provisional que convocaría a elecciones locales después de que se hubieran constituido los poderes federales.

Las adhesiones al plan se fueron multiplicando, Elías Calles, Alvaro Obregón, Francisco Villa, entre otros.

Como lo señala el doctor Jorge Carpizo, el 23 de septiembre de 1913 Carranza pronunció en Hermosillo un discurso que estribó en una promesa: "sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... No faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".⁽¹¹²⁾

Don Venustiano Carranza destacó la importancia que tenía la lucha en el aspecto social, pugando por establecer la justicia, la igualdad y el equilibrio en la conciencia nacional.

Entre los acontecimientos más importantes a que dio paso el movimiento constitucionalista podemos mencionar los siguientes:

- a).- El primer reparto de tierras se llevó a cabo en la Hacienda "Los Borregos" en agosto de 1913.

¹¹² CARPIZO, Jorge, op. cit. p. 53.

b).- La primera Ley Agraria que expidió Pastor Rovabx en su carácter de gobernador provisional de Durango el 3 de octubre de 1913, declarando de utilidad pública el que los habitantes de pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la agricultura.

c).- El 1º de mayo de 1913 en la ciudad de México se celebró por vez primera el Día del Trabajo.

d).- El 25 de mayo de 1913 la Casa del Obrero Mundial organizó un mitin atacando al usurpador Victoriano Huerta.

e).- El 23 de septiembre de ese mismo año don Belisario Domínguez, senador por Chiapas, pronunció un discurso atacando a Victoriano Huerta.

f).- Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se vieron afectadas por el asesinato de Don Belisario Domínguez.

La Cámara de Diputados nombró una comisión encargada de investigar el crimen, sin embargo fracasó, y pidió al Ejecutivo se dieran garantías a sus miembros pero en lugar de eso el 1º de octubre de 1913, don Victoriano Huerta disolvió la Cámara y apresó a algunos de sus miembros. El Senado por su parte acordó disolverse. Huerta expidió un manifiesto y tres decretos para tratar de justificar su golpe de Estado, ante el descontento generalizado y no obstante las elecciones extraordinarias para senadores y diputados, reformando la ley electoral y se hace la postura de Huerta como Presidente y Blanquet como Vicepresidente.

La situación en nuestro país se agravó más, la derrota hacendaria fue grave, y existía una notable inestabilidad política.

Henry L. Wilson, Presidente de los Estados Unidos deseaba intervenir nuestro país y exigió la renuncia de don Victoriano Huerta y de su gabinete.

Después de llegar a un acuerdo con Estados Unidos el 15 de julio de 1914, Huerta renunció a la presidencia, sucediéndolo Carbajal, quien trató de realizar la transmisión del gobierno conforme a lo establecido en la Constitución, sin embargo el 13 de agosto de 1914 se firman los tratados de Teoloyucan por Alvaro Obregón e Iturbide, gobernador del Distrito Federal que indicaba cómo se haría la entrega de la ciudad de México y el movimiento de las fuerzas militares en la República.

El 20 de agosto de 1914 entró don Venustiano Carranza a la ciudad de México, y lanzó un decreto convocando a una convención, sin embargo las cosas no resultarían tan fáciles dadas las diferencias que habían surgido entre los principales caudillos de la revolución, Carranza, Francisco Villa y Emiliano Zapata.

El 1º de octubre se llevaron a cabo las sesiones en la Cámara de Diputados, don Venustiano Carranza expuso el trayecto político y social que había seguido y debía seguir el movimiento social mexicano y presentó su renuncia, la cual no fue aceptada.

Los villistas argumentaron su ausencia por el lugar donde se celebrarían las sesiones, de tal suerte que se trasladaron a Aguascalientes, también se invitaron a los zapatistas a participar. En ella se nombra presidente provisional a don Eulalio Gutiérrez, la convención lleva al rompimiento de las relaciones entre las distintas fracciones revolucionarias.

En febrero de 1915 la convención se trasladó a Cuernavaca donde se expidió un plan revolucionario que se firmó en Toluca en el mes de agosto de ese mismo año.

La convención integrada en su mayoría por los zapatistas expidió un programa de reformas políticas y sociales, en las que tocaba la cuestión agraria y la obrera.

El 12 de diciembre de 1914 don Venustiano Carranza expidió las adiciones al "Plan de Guadalupe", en el artículo segundo se prometió la expedición de leyes orientadas hacia la igualdad de todos los mexicanos y se promete incorporar las ansias de reivindicación en materia social y económica.

Expidió asimismo la Ley del Municipio Libre, la Ley de Divorcio, las leyes Agrarias y Obrera en enero de 1915, realizó reformas al Código CMI, la Ley de Abolición de Tiendas de Rayas y una serie de disposiciones que pretendían por la vía legislativa plasmar el ideario revolucionario en materia económica y social protegiendo a las clases campesinas y obrera y buscar la justicia social.

La misión de don Venustiano Carranza era restablecer el orden constitucional y optó por convocar a un Congreso Constituyente.

El 14 de septiembre de 1916 don Venustiano Carranza expidió en la ciudad de México un decreto para reformar el Plan de Guadalupe justificando la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente que se abocara a las reformas que requería la Constitución de 1857. Carranza señaló que la soberanía radica en el pueblo y que este puede constituirse en Poder Constituyente sin necesidad de ajustarse al procedimiento establecido para reformar la Constitución, no obstante a ello Carranza se comprometió a respetar la forma de gobierno establecida en la Constitución de 1857.

La Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el 1º de diciembre de 1916; el día 22 de octubre se realizaría la votación del pueblo para nombrar diputados en proporción al número de sus habitantes, se prohibió la participación en el Congreso Constituyente de los que habían servido a los gobiernos o

fracciones hostiles a la causa constitucionalista, lo cual le restó credibilidad al no ser considerado como un Congreso Constituyente genuinamente representativo de una voluntad nacional. La primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre en la ciudad de Querétaro, aunque realmente se llevaron a cabo el 21 de noviembre.

El Congreso estaba integrado en su mayoría por representantes Carrancistas.

El 1° de diciembre de 1916 don Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución, el 6 de diciembre se integró la comisión que la estudiaría y emitiría los dictámenes correspondientes.

En el Congreso participaron 214 diputados propietarios y terminaron sus sesiones el 31 de enero de 1917 promulgándose entonces el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque se tomó como base la Constitución de 1857, podemos decir que ésta realmente es una nueva Constitución, ya que por una parte no observa el procedimiento de reforma establecido en aquélla y por otra rompe con el orden jurídico en ella establecido al ser ésta producto del movimiento político social de la revolución.

La Constitución de 1917 puede catalogarse como la primera Constitución económica y social; es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal, tiene una parte dogmática y otra orgánica en la primera de ellas se consagran las garantías individuales y en la segunda la organización de los poderes públicos.

La Constitución de 1917 adquiere una notable importancia al consignar las garantías sociales (la enseñanza, el trabajo, la tierra).

En la Constitución de 1917 se conserva la idea de soberanía, residiendo ésta como lo dispone el artículo 39, esencial y originariamente en el pueblo. Se dice que es esencial, porque la soberanía está en el pueblo en todo momento, no se puede delegar y es original, ya que nunca ha dejado de residir en el pueblo.

Asimismo se establece en el artículo 49 el principio de la División de Poderes, consignando que el poder es sólo uno y que lo que se divide es su ejercicio. El ejercicio del poder se deposita en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre los cuales existe una colaboración.

En los artículos 40 y 41 se prevé el régimen federal tal y como lo señala el tratadista Alexis de Tocqueville, existe una co-soberanía ya que tanto la federación, como los estados son soberanos, sin embargo del artículo 41 de la Constitución se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo por mandato constitucional dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución, el federal y el de las entidades federativas. ⁽¹¹³⁾

Se establece en el artículo 130 el principio de la supremacía del Estado sobre las Iglesias.

Asimismo se establece el juicio de amparo previsto en los artículos 103 y 107 constitucional, como sistema de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, la Constitución de 1917 ha sufrido un sin número de reformas, a decir de los tratadistas Genaro David Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, al mes de febrero de 1992 el texto de la Constitución se ha reformado 440 veces, considerando que cada vez que se modifica se da una reforma de la Constitución. ⁽¹¹⁴⁾

Por su parte el doctor Jorge Carpizo, señala que nuestra Constitución a partir de su promulgación ha sufrido más de 150 reformas. ⁽¹¹⁵⁾

¹¹³ MADRAZO, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH. 2ª ed., México, Porrúa, S.A., 1988. p. 669.

¹¹⁴ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª ed., México, Porrúa, S.A. 1992, p. 27.

¹¹⁵ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª ed., México, Porrúa, S.A., 1994. p. 310 .

CAPITULO III

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA CAMARA DE SENADORES.

En el presente capítulo analizaremos con fundamento en nuestra Constitución Política, lo relativo a la Cámara de Senadores, comenzando nuestro estudio con una semblanza general del papel de los senadores a lo largo de la historia, continuaremos después con el estudio de los requisitos para ser senador, con la integración de dicha Cámara, para concluir con los sistemas electorales aplicables al Senado.

3.1. CAMARA DE SENADORES.

El ejercicio del Poder Legislativo, entendiéndose a éste como función pública, es decir, como la actividad que se manifiesta en la elaboración de leyes o normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, según los antecedentes históricos de los pueblos, solía depositarse en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la actividad legislativa.

Para efectos de nuestro estudio, nos ocuparemos del estudio del Senado o Cámara Alta como también se le conoce en algunos países, el cual como lo hemos dicho, es uno de los cuerpos legislativos del Estado, que conjuntamente con la Cámara de Diputados o Cámara Baja constituye el Congreso de la Unión en los sistemas legislativos bicamerales como el nuestro.

La palabra Senador, proviene del latín *senator*, *senex*, que quiere decir viejo o anciano.

La ancianidad siempre ha ejercido gran influencia en las costumbres y en las instituciones de los pueblos, más aún en la antigüedad.

Una asamblea de ancianos es, o debe ser una reunión de gente experimentada, y sin duda por esta razón algunos pueblos de la antigüedad confiaron a Asambleas de Ancianos, un papel muy importante en el gobierno de la cosa pública.

Las Asambleas a las cuales se aplicaba el nombre de SENADO, en las constituciones antiguas, suponen más bien la experiencia, importancia, y mérito personal de sus integrantes.

En Atenas, por ejemplo, durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la Asamblea Popular, también llamada "Ecclesia", integrada por ciudadanos atenienses, a la cual correspondía la elaboración de leyes, con la característica de que cada ley llevaba el nombre de su proponente, quien durante el plazo de un año contraía la responsabilidad de sus consecuencias. Para moderar la actividad legislativa de la "Ecclesia" se creó en Atenas durante el Siglo V antes de Cristo un organismo llamado SENADO o "Bule" que compartía con ella el poder respectivo. (116)

El Senado ateniense puede calificarse como un órgano selectivo de ponderación legislativa y política, ya que antes de que una ley, votada por la Asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a la consideración del Senado, pudiendo éste confirmarla o rechazarla.

En Esparta el Senado estaba integrado por 28 gerontes vitálicos (ciudadanos cuya edad mínima era de 60 años), éste órgano proponía y discutía en unión de los dos reyes, todas las leyes del país que la Asamblea de Espartanos podía aceptar o desechar a su antojo. (117)

Asimismo el Sanhedrín de los hebreos, se componía de 70 ancianos; y los cretenses, contaban con un Senado por cada ciudad.

Sin embargo, no es sino en Roma donde realmente encontramos al Senado representando un papel realmente importante, ya que en Roma el *SENATUS* o Consejo de Ancianos, fue un elemento de la vida constitucional junto con las Asambleas del Pueblo y las Magistraturas.

El Senado o *Regium Consilium*, integrado por los miembros más ancianos de las familias patricias, fue en la Roma primitiva el Consejo de Representantes que asesoraba al rey, en las acciones gubernativas.

Según la tradición este órgano fue creado por Rómulo, quien lo integró con 100 miembros o decuriones, todos ellos patricios, y a quienes se les llamaba "Padres".

Durante la Monarquía, las autoridades del Estado estaban constituidas por el rey, los comicios y el Senado; éste último se integraba por venerables ancianos (*senes*), quienes eran designados por 300 grupos de familias (*gentes*).

Los comicios que se formaban por curias (grupos integrados por diez gentes o familias), hasta el gobierno de Servio Tulio y posteriormente por centurias (integración de 193 grupos), eran las Asambleas Políticas que desempeñaban la función legislativa con la concurrencia del rey y del Senado.

¹¹⁶ BURGOA ORRUJUELA, Ignacio. op. cit. p. 613.

¹¹⁷ *Idem*.

Los comicios por curias, se ocupaban de asuntos administrativos, tales como la aprobación de testamentos, adrogaciones, etc.; en tanto que los comicios por centurias, colaboraban en la formación de leyes, sin tener derecho de iniciativa o de enmienda y en las elecciones de funcionarios públicos.

Para la expedición de una ley, se necesitaba la colaboración del rey, quien proponía; de los comicios que aprobaban y del senado que ratificaba.

Al final de este período el Senado se elevó a 300 senadores, como consecuencia de las luchas sociales entre patricios y plebeyos que permitieron a éstos últimos ingresar al Senado. ⁽¹¹⁸⁾

Durante la República, el rey fue sustituido por dos funcionarios con facultades coextensas llamados cónsules, subsistiendo los Comicios y el Senado.

A los Comicios por Centurias incumbía el Poder Legislativo, ya que el Senado no estaba investido con la potestad correspondiente, considerándosele sin embargo como "el baluarte de las tradiciones romanas" ⁽¹¹⁹⁾

La elección de senadores correspondía a los cónsules, sin embargo a mediados del Siglo IV a de J.C., en virtud de la Lex Ovinia, el derecho de formar el Senado pasó a los censores (funcionarios nombrados por los comicios por centurias), quienes cada cinco años, revisaban las listas senatoriales con el fin de eliminar a los miembros indignos.

Como lo señala el maestro Guillermo Floris Margadant, "el Senado es el organismo que, por su prestigio - no por sus facultades ejecutivas o legislativas, ya que no las tiene- lleva durante la fase republicana al pueblo romano de triunfo en triunfo, hasta la época de los Gracos (130 a. de J.C.), en la cual la autoridad del senado comienza a palidecer. El mérito del sistema senatorial republicano consistió, sobre todo, en haber dado vigor y expresión a una oligarquía (gobierno de unos pocos), fundada en personas que ya habían ocupado con acierto importantes cargos públicos, sin que esta oligarquía fuera totalmente cerrada, pues con prudencia y tacto permitía la entrada en ellas de nuevas familias de la propia civitas y de la nobleza italiana." ⁽¹²⁰⁾

¹¹⁸ Los nuevos senadores recibieron el nombre de conscripti, es decir, "añadidos". Enciclopedia Mexicana, México, 1971. Tomo 11 Rest-Tan. Voz Senador. p. 5681.

¹¹⁹ BURGEO ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 614.

¹²⁰ FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 12ª ed., México. Estinge. 1983. p. 29.

El rango y la dignidad de los senadores dependía del cargo que hubieran ejercido antes así, había senadores consulares, pretorianos, etc. El cónsul, en el acto de tomar posesión de su cargo, nombraba un princeps senatus entre los senadores más ancianos y expertos, el cual ostentaba esta dignidad, meramente honorífica, durante un año. Los senadores que habían sido ediles curules calzaban sandalias rojas (mulleus) y vestían la toga praetexta; el resto llevaba la túnica laticlavata, adornada con franjas de púrpura. Excepto los cuestores y ediles, todos los magistrados superiores podían convocar al Senado, indicando el lugar donde debían reunirse. La sede de las reuniones variaba según las ocasiones, pero siempre debía ser en un lugar consagrado por los auspicios; generalmente era la Curia Hostilia, el templo de la Concordia o el de Júpiter Capitolino. ⁽¹²¹⁾

Cabe señalar que durante este periodo surgió el llamado "Tribunos Plebis", que era un funcionario que tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe mediante la "Intercessio", que era un acto intrínsecamente legislativo.

Durante la etapa del principado o diarquía, el poder supremo del Estado Romano se comparte entre el emperador y el Senado. Este último resume la función legislativa, y la ejerce a través de leyes que se denominaban "senatus-consultum".

Los poderes del Senado abarcaban numerosos aspectos de la vida pública de Roma, como la legislación, los ritos, las finanzas y, sobre todo, la dirección de la política exterior, con la consiguiente potestad de enviar o recibir embajadores, decidir la paz y la guerra, etc.

No obstante lo anterior, el Poder Legislativo fue paulatinamente desplazándose hacia el emperador, quien por propia autoridad fue convirtiendo la "oratorio principis" en verdaderas leyes con la tolerancia e indiferencia de los senadores, es así que el emperador se convierte en el único legislador del Estado, en Supremo Juez y en sumo administrador del Estado, quien desempeñaba sus funciones a través de las llamadas "constituciones imperiales".

Durante la Monarquía Absoluta en Roma, que comienza por Diocleciano y abarca hasta la muerte de Justiniano, todos los poderes se concentraron en la persona del emperador.

A partir de Cesar, paulatinamente el nombramiento de nuevos senadores estuvo cada vez más influido por el emperador.

¹²¹ Enciclopedia Mexicana. México, 1971. Tomo 11 Rest-Tan. Voz Senador. p. 5481.

Octavio Augusto compartió su autoridad con el Senado, pero privó a éste de jurisdicción en política exterior y sólo le dejó la administración de Italia y de las provincias que no necesitaban guarnición militar. Respecto a las finanzas, el Senado conservó su tesoro (el aerarium republiano), pero Augusto determinó la existencia de un tesoro imperial. Al Senado correspondía la acuñación de monedas de bronce, mientras que el emperador se reservaba las de oro y plata.

En el siglo II después de J.C., el Senado estaba integrado por 600 miembros, nombrados por el emperador. Las atribuciones imperiales se fueron ampliando y el Senado fue perdiendo su carácter constitucional; compartía con el emperador el derecho de juzgar en apelación y le correspondía la misión de confirmar la elección imperial hecha por el ejército, así como la divinización o apoteosis del emperador, cuando éste moría.

Como puede apreciarse desde tiempos antiguos el Senado fue un cuerpo de suma importancia en la vida del Estado, que trasciende sin duda alguna a la vida constitucional de los Estados Modernos, cuyo Poder Legislativo se encuentra depositado en dos Cámaras.

3.1.1. REQUISITOS PARA SER SENADOR.

A manera de referencia podemos decir, que en México, la Cámara de Senadores, fue regulada por primera ocasión en la Constitución de 1824, la cual dispuso en su artículo 28 como requisitos para ser senador, las mismas cualidades exigidas para ser diputado, a excepción de la edad que sería de 30 años.

Conforme a dicha Constitución podemos mencionar como requisitos para ser senador los que a continuación se indican:

- a).- Se requería tener al tiempo de la elección treinta años cumplidos.
- b).- Haber nacido en el estado que lo eligiera o tener dos años de vecindad en el estado
- c).- Tratándose de personas no nacidas en el territorio mexicano se requería tener 8 años de residencia en el país, ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que les produjese mil pesos anuales. ⁽¹²²⁾

¹²² CALZADA PADRON, Feliciano. op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. p 460.

En el artículo 12 de la Constitución de 1836, se establecieron como requisitos los siguientes:

- a).- Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
- b).- Ser mexicano por nacimiento.
- c).- Tener de edad el día de la elección treinta y cinco años cumplidos.
- d).- Tener un capital (físico o moral) que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales. ⁽¹²³⁾

En el artículo 42 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se establecieron como requisitos los siguientes:

- a).- Ser mexicano por nacimiento, o estar comprendido en la parte segunda del artículo 11, el cual señala que: "Son mexicanos: II.- Los que sin haber nacido en la República, se hallaban vecindados en ella en 1821, y no hubieron renunciado su calidad de mexicanos; los que siendo naturales de Centro América cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio de ésta y desde entonces han continuado residiendo en él". ⁽¹²⁴⁾
- b).- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- c).- Ser mayor de treinta y cinco años.
- d).- Tener una renta anual notoria y sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos. ⁽¹²⁵⁾

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se establecen como requisitos para ser senador, los mismos que para ser diputado, pero requiriéndose contar con treinta años de edad y además haber sido Presidente o Vicepresidente de la República; Secretario del Despacho, Gobernador, Diputado o Senador; Diputado Local por dos veces; enviado diplomático; Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Juez o Magistrado, Jefe Superior de Hacienda o General efectivo.

En la Constitución de 1857 quedó suprimido el Senado, quedando el Poder Legislativo, bajo un sistema unicameralista.

Con las Reformas de 1874 se restablece el sistema bicameralista, estableciéndose como requisitos para ser senador, que éstos tuvieran una edad de treinta años.

¹²³ CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit. Anexo: Constituciones Políticas hasta 1917. p 484.

¹²⁴ Ídem. p. 507.

¹²⁵ Ídem. p. 510.

Nuestra Constitución establece en su artículo 58 como requisitos para ser senador, los mismos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección, es decir, los requisitos son los que se indican en el artículo 55, el cual establece que:

"Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veintitún años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades, que señala el artículo 59."

De lo anteriormente expuesto, podemos señalar que en la Constitución de 1824 a diferencia de los otros ordenamientos citados, podían ser senadores las personas que no habían nacido en territorio nacional, requiriendo para ello tan sólo que tuviera 8 años de residir en el país, y tuviera bienes raíces con valor a ocho mil pesos, o una industria que les reportara mil pesos anuales. A partir de la Constitución de 1836 se estableció como requisito el que los senadores fueran mexicanos por nacimiento y que fueran ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos, requisitos que se conservan en la Constitución de 1917.

Asimismo, es importante señalar que en la Constitución de 1836, se establece como requisito indispensable para ser senador, que éste cuente con un capital que le produzca por lo menos dos mil quinientos pesos anuales y en tanto que en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se requiere que tenga una renta anual notoria y sueldo que no baje de dos mil pesos, o bien una propiedad raíz que no sea inferior a cuarenta mil pesos, tratándose de los senadores de las clases de agricultores, mineros, propietarios, comerciantes y fabricantes. Dichos requisitos no se encuentran previstos de manera alguna en la Constitución de 1917.

Por otra parte cabe señalar que en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se requería para ser senador, el haber ocupado alguno de los cargos a que se ha hecho mención con anterioridad, sin embargo en nuestra actual Constitución, dicho requisito, lo encontramos restringido, ya que no pueden ser senadores las personas que estén en servicio activo en el Ejército Federal, que tengan mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, si no se separan de su cargo por lo menos noventa días antes de la elección. De igual forma no pueden ser senadores los Secretarios o Subsecretarios de Estado a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separen definitivamente de sus funciones dos años antes de la elección. Los Gobernadores de los Estados, no podrán ser electos senadores de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, no obstante haberse separado definitivamente de sus puestos. Por último los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos senadores en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

Asimismo nuestra Constitución vigente, establece como requisito el que los senadores no sean ministros de algún culto religioso, y que no se encuentren en los supuestos de alguna de las incapacidades a que se refiere el artículo 59 constitucional.

Una vez establecidas las diferencias en cuanto a los requisitos para ser senador en las distintas Constituciones que han regido la vida de nuestro país, procederemos a analizar los requisitos a que se refieren los artículos 55 y 58 constitucionales.

1).- CIUDADANIA POR NACIMIENTO.- Para ser senador se requiere ser mexicano por nacimiento y estar en el ejercicio de sus derechos.

Como lo señala el tratadista Niboyet, la ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. De manera más amplia y clara sostiene que ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre y mujer- estatal o "nacional" de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado. (126)

A decir del maestro Ignacio Burgoa, el concepto de ciudadanía se ha identificado con el de nacionalidad. Sin embargo, en el derecho político ambos tienen un significado diferente. "La nacionalidad es el vínculo que liga al individuo con un Estado determinado, denotando la ciudadanía una calidad del nacional. Desde un punto de vista lógico, el concepto de ciudadanía está subsumido dentro de la idea de nacionalidad. Por ende, el primero es de menor extensión que el segundo, pudiéndose aseverar, consiguientemente, que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano. Esta expresión denota que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que, siendo ésta su presupuesto necesario, su asunción por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado. "

La ciudadanía es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado. Esta calidad, por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el status de quien la tiene, o sea, del ciudadano.

Señala asimismo que el concepto de ciudadano implica también al cuerpo político mismo del Estado, es decir, al conjunto de ciudadanos o pueblo en sentido político y en el que se hace radicar la soberanía como poder de autodeterminación. Bajo esta acepción, la ciudadanía es el conjunto de electores de los titulares de los órganos primarios del Estado y al mismo tiempo el sector humano de la población estatal del cual dichos titulares surgen, obviamente dentro de un régimen democrático. (127)

Como lo señala el doctor Francisco Venegas Trejo "la ciudadanía existe como un concepto fundamental del Estado, mismo que sólo se explica y justifica si actúa conforme al derecho. La ciudadanía, en efecto, es una categoría jurídica, de derecho constitucional." (128)

¹²⁶ VENEGAS TREJO, Francisco. Ciudadanía. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. pp. 468, 469, 470 y 471.

¹²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ciudadanía. Vid. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo México, 3º de México. Porrúa, S.A., 1992. pp. 75 y 76 .

¹²⁸ VENEGAS TREJO, Francisco. op. cit. pp. 468, 469, 470 y 471.

Como lo señala el maestro Felipe Tena Ramírez, "Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía, por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice, en términos generales, el artículo 35, fracción II y lo reitera, respecto a los representantes populares, la fracción I del artículo 55.

La ciudadanía supone, según el artículo 34, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Así pues, el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización". (129)

Para ser senador no basta con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía, no basta ser mexicano, sino que es indispensable ser mexicano por nacimiento, como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret, "este requisito de la nacionalidad por nacimiento, que no existía en la Constitución de 57, ni en la mayor parte de las naciones, pues en Estados Unidos, Inglaterra, Francia, etc.; los extranjeros, naturalizándose, pueden ser miembros de las Cámaras, está hoy plenamente justificado, tanto porque esas son las corrientes nacionalistas que prevalecen en todos los pueblos y que se traducen en un derecho de defensa nacional, cuanto porque las enseñanzas de la Gran Guerra Mundial de 1914, revelaron los peligros de dar la representación política de una Nación con facilidad y sin escrúpulos a los extranjeros naturalizados, pues quedó demostrado que éstos en varias ocasiones constituyeron un peligro para la seguridad de los Estados que así habían procedido". (130)

La nacionalidad a decir del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, no es sino el resultado de un proceso de selección de individuos con las calidades señaladas por la norma jurídica fundamental de un Estado, de entre su elemento humano total, con la importante y trascendente finalidad de asegurar la continuidad o subsistencia de la entidad estatal misma". (131)

En virtud de lo anterior, podemos decir que la nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado.

La nacionalidad mexicana de acuerdo con el artículo 30 de nuestra ley fundamental, se adquiere por nacimiento o por naturalización. Para los efectos de nuestro estudio únicamente haremos referencia al Apartado "A" de dicho artículo el cual dispone:

¹²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 267.

¹³⁰ LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 130.

¹³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Nacionalidad. Vid. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, op. cit. p. 307.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes".

Cabe señalar que este artículo quedará reformado según decreto publicado el 20 de marzo de 1997, a partir del 20 de marzo de 1998, fecha en que entrará en vigor el texto siguiente:

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."

La nacionalidad mexicana se adquiere por el lugar de nacimiento (jus soli), quedando comprendidas en esta clasificación las Fracciones I y III del mencionado artículo 30 constitucional; asimismo la nacionalidad mexicana se adquiere por el jus sanguinis, es decir, por el derecho de sangre, quedando comprendida en esta clasificación la fracción II del artículo en comento.

Por lo que hace a las reformas, se amplía la nacionalidad mexicana, a los que nazcan en el extranjero, aún cuando sus padres o uno de ellos sea mexicano por naturalización.

Por su parte el tratadista Jorge Sayeg, considera que la ciudadanía mexicana por nacimiento como primera exigencia para llegar a ser legislador responde, fundamentalmente a consideraciones de índole nacionalista y señala que la fracción I del artículo 55 de nuestra Constitución se encuentra inmersa asimismo en los correspondientes de las diferentes constituciones locales, refiriendo la ciudadanía mexicana al particular gentilicio de cada Estado, aunque no todas ellas, como las de Michoacán y Sonora, exijan como indispensable el requisito de haber nacido en el estado para poder llegar a ser diputado local y aunque algunas otras como la de Baja California, exijan, asimismo el ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, atenta su condición fronteira. ⁽¹³²⁾

¹³² SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 257.

Desde nuestro particular punto de vista, cabe señalar que el requisito de ser mexicano por nacimiento para llegar a ser legislador, se encuentra plenamente justificado si se toma en cuenta que algunas de las facultades de las Cámaras de Diputados y Senadores, son de suma importancia, dependiendo de ellas, entre otras cosas, la creación del ejército y de todos los medios de defensa nacional, la declaración de guerra y la ratificación de tratados de alianza y de paz, razones éstas por las que resulta incuestionable que esas funciones sólo pueden y deben ser conferidas a los mexicanos por nacimiento.

Ahora bien, además del requisito de ser mexicano por nacimiento, es menester que se esté en ejercicio de los derechos que apareja la propia ciudadanía, lo cual resulta lógico, si se toma en cuenta que una persona privada de esas facultades, puede estar imposibilitada para ejercer un cargo representativo como en el caso de estar privada de su libertad.

2).- **EDAD.**- Para ser senador se requiere tener 30 años de edad cumplidos al día de la elección, en tanto que para ser diputado 21 años de edad cumplidos asimismo al día de la elección.

Antes de la reforma del 14 de febrero de 1972 a los artículos 55 y 58 constitucionales, la edad exigida para ser senador era la de 35 años y de 25 años para ser diputado.

Como lo señala el doctor Jorge Carpizo, "Las razones de la iniciativa para proponer esa reducción en las edades fueron las siguientes:

- a).- Armonizar los preceptos en cuestión con el artículo 34 constitucional que fue reformado para otorgar la ciudadanía a los 18 años.
- b).- En las elecciones de 1970, la juventud votó en forma numerosa con lo que se demostró el acierto de la reforma al artículo 34 constitucional, ya que la juventud cumplió con la responsabilidad que se le había otorgado.
- c).- Abrir las puertas a la nueva generación para que tenga mayor participación en el ejercicio del poder político.
- d).- El Análisis de las condiciones actuales de la juventud demuestra que a las edades propuestas, los jóvenes ya intervienen en los sindicatos, asociaciones rurales, grupos culturales y partidos políticos, por lo que a los 21 años, los jóvenes tienen la experiencia para ser representantes en el Poder Legislativo Federal." ⁽¹³³⁾

¹³³ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, op. cit. p. 162.

Los ciudadanos para llegar a ser legisladores, no obstante lo dispuesto en el artículo 34 constitucional, deberán contar con la edad mínima exigida en nuestra ley fundamental, pues el hecho de que se exija una edad mayor a los 18 años para ser diputado o senador, obedece fundamentalmente a la que las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las del simple ciudadano.

Ahora bien, cabe señalar, que la diferencia entre las edades mínimas requeridas para ser diputado y senador, ha obedecido principalmente a que el Senado, siguiendo el antiquísimo modelo romano ha sido considerado como un órgano de experiencia, que vierte elementos de reflexión, meditación y de prudencia a la acción impetuosa de la Cámara de Diputados. Sin embargo, desde nuestro particular punto de vista la diferencia de edades para ser diputado o senador, no se justifica, si se toma en cuenta que en nuestro régimen constitucional, ambas Cámaras pueden presentar iniciativas de ley, siendo la otra Cámara la Revisora, por lo que el senado no puede ni debe ser considerado como un cuerpo equilibrador respecto de la Cámara de Diputados.

Por otra parte consideramos que las reformas hechas al artículo 30 constitucional que entrarán en vigor el 20 de marzo de 1998, amplían inadecuadamente la nacionalidad por nacimiento a aquellos individuos que nazcan en el extranjero siendo hijos de padres mexicanos o de padre o madre nacidos en territorio nacional, así como a los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, o de padre o madre mexicano por naturalización. Esta disposición a nuestro parecer elimina sin duda alguna las restricciones que sobre el particular se han consignado en nuestras distintas Constituciones, además podrán ser legisladores, aquellos que hayan nacido fuera del territorio nacional, sin importar si los mismos conocen la problemática y situación imperante en nuestro país.

3).- LA RESIDENCIA O VECINDAD.- En la fracción III del artículo 55 constitucional, se señala como requisito para ser diputado o senador el que sea originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de los cargos públicos de elección popular.

Como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret, este requisito, fue una de las cuestiones que dio lugar a numerosos y acalorados debates en el Congreso Constituyente de 57, siendo su defensor principal Santos Degollado y contrarios los oradores don Ignacio Ramírez y don Francisco Zarco (¹³⁴), éste último sostuvo que: "Todo ciudadano es elector y elegible -afirmaba Zarco- cualquiera restricción a este principio es antidemocrática y absurda. Se ha excluido ya a los empleados todos, como

¹³⁴ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 132.

si el tener conocimientos especiales en la administración pública fuera obstáculo para representar al pueblo. Se ha desechado la elección directa porque se afecta desconfiar de las masas y se las quiere poner bajo la dirección de tutores, de apoyos y nodrizas, destruyendo así la soberanía del pueblo. Y, como si todas estas restricciones no fuesen bastantes, todavía se imagina la de fijar la residencia como conditio sine qua non, eliminando así del sufragio a muchos ciudadanos y dando nuevas reglas a los electores, obligándolos a nombrar al que tiene delante, aunque ellos tengan confianza en hombres más eminentes, más instruidos, más patriotas, que bien pueden residir fuera de los límites de los estados." (135)

Nuestra Constitución como se desprende de la fracción en comento, consagra el pensamiento de don Francisco Zarco, al establecer como requisito alternativo para los candidatos a diputado y senador, el que sean originarios del Estado, o bien, que sean vecinos de él siempre y cuando hayan residido efectivamente en él seis meses anteriores a la elección.

A decir del tratadista Jorge Sayeg, la originariedad exigida en la referida fracción, no queda plenamente justificada, si se toma en cuenta que algunas personas habiendo nacido en algún lugar determinado de la República, a muy corta edad se trasladan a otra población, y no vuelven a pararse en su lugar de origen, sino ya con los fines electorales. Señala que dichas personas desconocen la problemática propia del distrito, razón esta por lo que no podrían ser representados satisfactoriamente. (136)

Por su parte el tratadista Lanz Duret, señala que: "esta limitación a la capacidad de ciudadanos para ser votados no es más que una copia servil de las disposiciones y prácticas constitucionales seguidas en los Estados Unidos. En ellos, a pesar del creciente poderío de la autoridad federal, que ha ido ensanchando su esfera de acción en detrimento de los Estados de una manera considerable, todavía subsiste la tradición de la soberanía local de estos últimos, que existió en realidad varios años, y que siempre fue vigorosamente defendida; por lo que es explicable que se siga considerando como representantes de autonomías locales a las personas que envían los Estados al Congreso Federal, aunque tales representantes sólo tengan que resolver los asuntos generales que afectan a la Nación. Pero en México, donde no hay tradiciones federalistas, ni los Estados pactaron su incorporación a un Super Estado Federal, sino que, según la teoría clásica de nuestro derecho en este particular comprobada por la historia, el pueblo mexicano subdividió políticamente el país en varias Entidades estableciendo el régimen federal, no existe ni el más ligero motivo para que se pretenda que los diputados y senadores vengan a las Cámaras Federales como enviados diplomáticos o delegados especiales de cada región, a representar los intereses particulares de las mismas; hoy menos que nunca, dada la facilidad y rapidez de las

¹³⁵ SAYEG HELLU, Jorge. op. cit. p. 259.

¹³⁶ Ídem. p. 260.

comunicaciones, el número de periódicos, el ensanchamiento de las carreteras y el uso creciente del automóvil, la amplitud de las redes ferroviarias, el aumento progresivo extendido ya a toda la República del telégrafo, el teléfono y el radio, y por último los servicios de la aviación, pues ello ha contribuido a que dentro del territorio nacional desaparezcán las distancias y a que todos los habitantes del país estén perfecta y oportunamente informados, ya al mismo tiempo, de cuanto ocurre dentro de nuestras fronteras.

Resulta mucho más esta inconsecuencia y demuestra plenamente su falta de justificación, el hecho de que en las Cámaras Federales jamás se deben tratar ni discutir asuntos locales, puesto que son las encargadas de crear la legislación federal, es decir, la relativa a asuntos de carácter nacional que afectan a todos los habitantes del país y que nada tienen que ver con los peculiares intereses de cada Entidad Federativa, sino que afectan al pueblo todo, como colectividad organizada en un Estado soberano unitario. La reglamentación de los asuntos locales queda a cargo de las Legislaturas particulares de los Estados, tales como los relativos a educación, beneficencia, derechos civiles, responsabilidades penales, etc., etc., que si requieren para estar regidos por una conveniente legislación que los miembros de la Legislatura sean vecinos del lugar de su elección, identificados con el mismo y conocedores hasta en sus detalles de las necesidades exclusivas de la localidad. Además, el estrecho criterio de campanario de exigir la residencia en determinado Estado para poder ser miembro del Congreso Nacional, evitará en múltiples ocasiones ser miembro del Congreso Nacional, evitará en múltiples ocasiones utilizar los servicios de muchos de los hombres más prominentes del país, pues suponiendo que dentro de un Estado de la República hubiera varios estadistas y que no fueran electos allí, los demás Estados que carecieran de ellos quedarían incapacitados para enviarlos como representantes al Congreso, privando de sus luces y de sus servicios al país. Y la mayor confirmación de lo apuntado está en que ese inútil requisito de veindad, que por sí solo no puede dar sabiduría ni patriotismo, ha sido eternamente violado, infringiéndose la Constitución sin necesidad, al darse el mandato en las Cámaras a individuos nativos o domiciliados en Estados distintos de los que los envían con su representación. Por eso debe cuanto antes hacerse la reforma constitucional correspondiente, la que es seguro que tropezará con dificultades insuperables, puesto que los politiqueros de última calidad, que dominan en las regiones pequeñas o incultas del país, se resistirán a prescindir de las canonjías que tienen acaparadas." (137)

El pensamiento del maestro Lanz Duret, puede concretarse en dos puntos esenciales: a).- que los diputados y senadores no representen los intereses particulares de cada región y b).- que en las Cámaras Federales no se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales.

¹³⁷ LANZ DURET, Miguel. op. cit. pp. 132, 133 y 134.

Sobre este particular, manifestamos nuestra inconformidad ya que en las Cámaras pueden debatirse cuestiones relativas a las Entidades Federativas o a regiones determinadas, aunque no con el carácter estrictamente de locales.

El doctor Jorge Carpizo, señala al respecto, que este requisito se encuentra justificado, si se toma en cuenta que: "los electores deben conocer al candidato, ya que si bien desde un punto de vista técnico representan a la nación, frecuente es que sean intereses regionales los que también ocupen la atención de las Cámaras Federales". (136)

Por nuestra parte, consideramos que este requisito se justifica plenamente, si tomamos en cuenta que los legisladores representan la voluntad del pueblo, y en el caso de los senadores la representación de las entidades federativas, razón por la cual creemos que es correcto que los senadores deban ser originarios del Estado o vecinos de él a efecto de que conozcan realmente la problemática que en los mismos exista.

4).- DESVINCULACION EL EJERCITO EN ACTIVO Y DE LA ALTA FUNCION PUBLICA.- Los requisitos establecidos en las fracciones IV y V del artículo 55 constitucional, son esencialmente limitativos o negativos, pues como lo señala el maestro Tena Ramírez, "consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor, o para cometer fraude en la elección." (139)

En el caso particular de la fracción V, el tratadista Jorge Sayeg, señala que: "los noventa días que este precepto constitucional exige a los mencionados funcionarios, como tiempo mínimo para la separación definitiva de sus cargos, han sido considerados, empero, insuficientes; se ha estimado que la influencia que pudieren ellos ejercer en la elección correspondiente va más allá de dichos tres meses; no habiendo prosperado, sin embargo, la iniciativa de reforma que para fijar en un año dicho tiempo mínimo de separación, se sometió a la consideración del constituyente permanente desde el año de 1922." (140)

El tratadista Miguel Lanz Duret, señala que las limitaciones establecidas en dichas fracciones son propiamente restricciones a la capacidad del ciudadano, ya que no le impiden de modo absoluto poder ser votado para el cargo objeto de la designación, sin embargo con estas incompatibilidades se garantiza la imparcialidad de la elección y la independencia de los votantes. (141)

¹³⁶ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 163.

¹³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 269.

¹⁴⁰ SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 281.

¹⁴¹ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 131.

Por nuestra parte, consideramos que la incompatibilidad de cargos establecida en las mencionadas fracciones del artículo 55 constitucional, se ha establecido a fin de garantizar que el ejercicio de los cargos representativos por los legisladores se realice bajo la mayor libertad e independencia de criterio, así como para evitar que se distraiga su atención al desempeñar simultáneamente otras responsabilidades públicas.

5).- INCOMPATIBILIDAD CON VINCULOS DE SUBORDINACION.- Se consagra en la fracción IV del artículo 55, la cual establece como requisito el no ser ministro de algún culto religioso, como podemos observar que este requisito al igual que los consagrados en las fracciones IV y V anteriormente comentadas, es de carácter negativo; vieniendo a confirmar lo establecido en el inciso d), del artículo 130 constitucional, a virtud del cual, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos, ni tienen el derecho a ser votados.

Este requisito como lo señala el doctor Jorge Carpizo, "responde a la noción de que los representantes deben poseer la absoluta libertad para exponer sus ideas y sus pensamientos, y sólo deben tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa." (142)

Por su parte el maestro Miguel de la Madrid, señala que: "La representación popular exige cualidades de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia". (143)

Por nuestra parte consideramos que este requisito se encuentra justificado sobre todo si con el mismo se pretende lograr la independencia y libertad de criterios en los legisladores, tomando en cuenta que en algunos momentos de nuestra historia la Iglesia tuvo gran influencia en la toma de decisiones políticas de nuestra Nación, que en algunas ocasiones no puede calificarse sino de funesta.

6).- LA NO-REELECCION.- Se consagra en la fracción VI del artículo 55 constitucional, y se encuentra correlacionado con lo dispuesto en el artículo 59 de nuestra ley fundamental que establece que:

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

¹⁴² CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 163 .

¹⁴³ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 439.

*Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.**

Como lo señala el maestro Felipe Tena Ramírez, en el primer párrafo del artículo 59 constitucional no se hace distinción alguna, al señalarse que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, por lo que este precepto constitucional, debe entenderse en el sentido de que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios, ni los suplentes como suplentes.
(144)

Creemos que el hecho de que los senadores como los diputados federales no puedan ser reelectos para el periodo inmediato, obedece a que éstos tendrían la fuerza suficiente para desequilibrar la imparcialidad y alcanzar la suplencia en el periodo siguiente.

Además de los requisitos anteriormente indicados, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, establece en su artículo 7º, que:

"Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a).- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.*
- b).- No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- c).- No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- d).- No ser consejero Presidente o consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- e).- No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral, y*
- f).- No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección."*

¹⁴⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 270.

Como podemos apreciar este artículo contempla en sus incisos b) al f) requisitos de incompatibilidad, ya que para ser diputado o senador federal, se requerirá que los candidatos no ocupen alguno de los cargos que en dichos incisos se indican.

3.1.2. INTEGRACION.

La Cámara de Senadores tiene al igual que la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo; no representa a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación y al Distrito Federal y a diferencia de la Cámara de Diputados, cuya representación depende del número de habitantes del Estado miembro, el Senado, representa a todas y cada una de las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal, sin importar su población o importancia económica.

En la Constitución de 1824, conforme al artículo 25 el Senado o Cámara Alta, se integraba con dos senadores por cada Estado, renovándose por mitad de dos en dos años, cesando al fin del primer bienio los senadores nombrados en segundo lugar y en lo sucesivo los más antiguos.

Cabe señalar que en esta Constitución el Distrito Federal no tenía representación en el Senado, ya que no era un estado miembro. ⁽¹⁴⁵⁾

El artículo 8 de la Constitución de 1836, estableció que el Senado se compondría de 24 senadores, y se renovarían por tercios cada dos años, saliendo al fin del primer bienio; los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho más antiguos.

En las Bases Orgánicas de 1843 concretamente en el artículo 31 se estableció que la Cámara de Senadores, estaría integrada de 73 miembros y conforme al artículo 43, se estableció que dicha Cámara se renovaría por tercios cada dos años, eligiéndose por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las Asambleas Departamentales la parte que respectivamente les correspondiera.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en su artículo 8 estableció que la Cámara de Senadores se integraría con los senadores designados por cada Estado, y con un número igual al de los Estados, electos a propuesta de la propia Cámara de Senadores, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados. El Senado según lo establece el artículo 9º, se renovarían por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que debía verificarse por el tercio de que hablaba el artículo 8 de dicho documento.

¹⁴⁵ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, op cit. p. 157.

Es importante señalar que es precisamente en este documento que se otorga al Distrito Federal la posibilidad de ser representado por dos senadores.

En la Constitución de 1857 como lo hemos señalado no se prevé nada sobre este particular, ya que en dicho documento constitucional fue suprimida la Cámara de Senadores, para dar paso a la implantación de un sistema unicameralista.

En 1874 se restableció el sistema bicameralista, integrándose el Senado con dos senadores por cada Estado (excluyendo los territorios) y dos por el Distrito Federal.

El artículo 56 de nuestra ley fundamental ha sido modificado en varias ocasiones, la primera reforma se llevo a cabo por decreto publicado en el Diario Oficial el día 29 de abril de 1933, el objetivo de dicha reforma consistió en aumentar de cuatro a seis años el periodo para los senadores, así como para establecer la renovación total y no por mitad cada dos años como estaba establecido originalmente.

Asimismo el referido artículo se reformo mediante decreto publicado el 15 de diciembre de 1986, a efecto de establecer que la Cámara de Senadores se integraría por dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa y se renovarían por mitad cada tres años.

A virtud de la reforma al artículo 56 de nuestra ley fundamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se establece que la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, en el entendido de que en cada Entidad Federativa, así como en el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores respectivamente de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado por primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos debían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos, la Senaduría de primera minoría le sería asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo se estableció que la Cámara de Senadores se renovarían en su totalidad cada seis años.

En el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, nuevamente se modificó el referido artículo constitucional, a efecto de establecer fundamentalmente que treinta y dos de los ciento veintiocho senadores que integran la Cámara fueran elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Creemos que las reformas suscitadas en relación al artículo 56 constitucional, son favorables, sobre todo si se toma en cuenta que con ello se pretende lograr una mayor representación del pueblo, además de que el incremento en el número de los integrantes de la Cámara de Senadores, repercutirá sin duda alguna en una pluralidad de criterios que beneficiaran la tarea legislativa.

En relación al número de senadores que integran la Cámara, manifestamos nuestra conformidad ya que ello permitirá sin duda alguna una variación de criterios en el seno de la propia Cámara además de que con la misma se garantiza por así decirlo la representación del pueblo mexicano con mayor amplitud.

3.1.2.1. SISTEMAS ELECTORALES APPLICABLES AL SENADO.

Para iniciar nuestro estudio sobre este tema, creemos conveniente hacer una breve referencia a la evolución y alcances del sistema representativo, a efecto de entender con mayor amplitud los sistemas de elección de senadores.

En este orden de ideas, puede decirse que el sistema representativo, tuvo sus orígenes desde los tiempos antiguos, claro que no como se concibe en la actualidad:

El pueblo de la República de Martinea, por ejemplo, se mostraba satisfecho porque nombraba a los electores, quienes a su vez elegían a los magistrados.

En Roma el Senado se ostentó siempre como representante de los ciudadanos romanos.

A finales de la Edad Media se conoció el contrato de representación en los municipios y corporaciones, y fue en ellos donde la idea de representación empezó su evolución, al separar la persona del representante de la del representado.

Durante el siglo XII existió en Inglaterra un Parlamento, donde los delegados de las ciudades y aldeas recibían de sus electores instrucciones precisas del sentido de su actuación, rendían cuentas de su actuación y recibían una remuneración de los electores.⁽¹⁴⁶⁾

A principios del siglo XVII los representantes al no recibir paga del pueblo, lograron su independencia y con esto se dio nacimiento al sistema representativo actual.⁽¹⁴⁷⁾

¹⁴⁶ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. p. 288.
¹⁴⁷ *Idem*.

Como señala el doctor Jorge Carpizo, "De la antigüedad al siglo XVII lo que existió fue la idea de la representación, basada en la concepción de derecho privado, y a partir del siglo XVII se formó el sistema representativo, el cual, al evolucionar, integraría la idea de la representación de los últimos tres siglos."⁽¹⁴⁹⁾

"La representación es una figura de índole jurídica, es una ficción de naturaleza jurídica y política: la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores".⁽¹⁴⁹⁾

En un sistema representativo todos los ciudadanos deben participar en las cuestiones públicas, en la vida misma del estado, ya que al ser el pueblo la fuente de todo poder, es quien debe encauzar y determinar su gobierno; sin embargo y por razones lógicas, es no posible que físicamente se reúnan todos los ciudadanos para discutir sus leyes, no obstante que deben intervenir en la cosa pública.

La representación como lo señala el doctor Jorge Carpizo, implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros. ⁽¹⁵⁰⁾

El régimen representativo, como lo señala el tratadista Miguel Lanz Duret, "designa de una manera, ya hoy de tradición, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición, sea al régimen de despotismo en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, sea al régimen de gobierno directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos.

El régimen representativo implica, pues, una participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma de sufragio, o sea por medio del derecho de voto conferido a los gobernados electores". ⁽¹⁵¹⁾

El tratadista Alejandro Silva Biscuñán, señala que ; "El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa". ⁽¹⁵²⁾

¹⁴⁹ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. p. 266 y 267.

¹⁴⁹ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 154.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 42.

¹⁵² CR. per MORENO, Daniel. op. cit. 293.

El maestro Daniel Moreno, por su parte señala que: " la democracia representativa tiene como base esencial la idea de que la mayoría ciudadana expresa su voluntad con sus representantes en los parlamentos". (153)

Como señala el tratadista Biscaretti, la forma representativa se considera se encuentra en el proceso electoral que se usa en la nominación de representantes ante las Cámaras o Asambleas Legislativas, "pero esta vinculación instintiva sucede, aunque por lo general no conscientemente, más que nada, apoyándose en los motivos históricos que arrancan de las doctrinas todavía no completamente abandonadas del mandato y de la delegación de poderes por parte de los ciudadanos electores." (154)

El tratadista John Stuart Mill señala como requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir, los siguientes: a).- que el pueblo lo acepte; b).- que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y c).- que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga (155)

El sistema de representación, rompe con el régimen de gobierno directo, que se deriva de las doctrinas expuestas por Rousseau, para quien la soberanía reside en el pueblo, es decir, en la totalidad de los ciudadanos tomados individualmente, a quienes corresponde ejercer por sí mismos dicha soberanía sin tener necesidad de mandatarios y sin que haya menester instituir ningún régimen representativo. Rousseau niega absolutamente toda posibilidad de representación política, declarando incompatible ese régimen con la soberanía popular. (156)

En la actualidad el régimen de gobierno directo ha sido descartado en la mayoría de los gobiernos, ello obedece a los inconvenientes que el mismo representa, tales como:

- a).- La imposibilidad de reunir en un mismo espacio a todos los ciudadanos para ejercitar las funciones políticas.
- b).- La imposibilidad de disponer del tiempo necesario para dedicarse a las mismas,
- c).- La imposibilidad de conciliar el gran cúmulo de opiniones y puntos de vistas que se suscitarían para la toma de alguna decisión política.

153 Cfr. por MORENO, Daniel. op. cit. 293.

154 Ídem. p. 285.

155 Cfr. por CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, op. cit. p. 154.

156 LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 43.

Dentro de nuestro sistema constitucional, los diputados y senadores, son representantes de la Nación en quienes se ha depositado el ejercicio de la Soberanía Federal.

Sobre este particular cabe señalar que los representantes electos, no son delegados de sus colegios electorales, ni mandatarios, ni comisionados de sus electores; no deben recibir instrucciones previas y expresas para regir su futura conducta política, no están sujetos a indicaciones de partido o de grupo durante su actuación como funcionarios legisladores, ni obligados, al cesar en el desempeño de sus cargos, a rendir cuentas sobre la conducta política observada, ni incurrir en responsabilidad por omiso o desobediencia a las indicaciones o instrucciones que les hubieran dado sus electores al enviarnos como representantes de las Cámaras Federales. (157).

Como lo señala el doctor Jorge Carpizo: " El pueblo elige a un representante de acuerdo con el ideario del partido al que pertenece y espera que si es elegido lo cumpla. El pueblo tiene un tiempo para determinar si aprueba o rechaza la actuación de sus representantes, y éste es al momento de la elección. Así, se considera que todos los ciudadanos están participando en la función pública, y ésta es una de las bases de la democracia occidental: es el gobierno del pueblo con la única finalidad de servirlo". (158)

El maestro Ignacio Burgoa, por su parte señala que "La representación política es una figura que implica una conditio sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución". (159)

Como lo señala el maestro Daniel Moreno, "el sistema representativo de gobierno, exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera participación, es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que, a nombre de la nación, van a desempeñar los cargos de carácter electivo". (160)

En virtud de lo anteriormente expuesto podemos decir, que a través del sistema representativo, los ciudadanos participan en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes elaboran las normas jurídicas que regulan a la comunidad, siendo precisamente el Legislativo el poder donde se encuentra representada toda la Nación.

¹⁵⁷ LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 51.

¹⁵⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 154.

¹⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 673.

¹⁶⁰ MORENO, Daniel, op. cit. p. 288.

Nuestra Constitución consagra el sistema de elección directa para designar a los miembros del Congreso de la Unión y del Presidente de la República; salvo los casos previstos en los artículos 84 y 85 de dicho ordenamiento, a virtud de los cuales los ciudadanos con derecho a voto no son electores primarios, ya que el Congreso deberá nombrar cuando falte el titular del Poder Ejecutivo a quien lo reemplace.

Como lo señala el maestro Felipe Tena Ramírez, "Los electores primarios no sólo votan por sí mismos, sino que lo hacen también por todos los que no votan, ya sea porque carezcan de capacidad cívica o simplemente porque se abstengan de votar; en la mayor parte de los países, los electores primarios constituyen una minoría en relación con la población total, por lo que desde la primera etapa de la votación los intereses generales quedan a merced de una minoría." ⁽¹⁶¹⁾

A decir del tratadista Jorge Madrazo, nuestra Constitución resulta omisa en cuanto al origen de la representación de los senadores, a diferencia de lo que sucede con los diputados, quienes se dice son representantes de la Nación. Esta situación ha originado un debate entre quienes sostienen la tesis clásica de que los senadores son representantes de las entidades federativas y la Cámara es un elemento esencial del sistema federal, tesis tradicional y de carácter histórico, y entre quienes consideran que los senadores al igual que los diputados, son representantes de la Nación; y que el Senado, por ser evolución histórico-constitucional ha dejado de ser esencial al Estado Federal para ser sólo una parte del Poder Legislativo, con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral. ⁽¹⁶²⁾

Por su parte el doctor Jorge Carpizo, señala que: "Tradicionalmente ha existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la cámara de senadores es esencial al sistema federal y que es un elemento de equilibrio, ya que mientras en la Cámara de Diputados la representación depende del número de habitantes del estado miembro, en el senado, todas las entidades federativas tienen dos senadores, sin importar su población o importancia económica." ⁽¹⁶³⁾

A decir del doctor Jorge Carpizo, el Senado ha cambiado su naturaleza, ya que de ser parte esencial del régimen federal pasó sólo a ser una parte del Poder Legislativo con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral. El Senado, señala no es indispensable en un sistema federal, y ésta fue una de las razones por las que se le suprimió en la Constitución de 1857. Asimismo concluye que los senadores como los diputados tienen la misma naturaleza como representantes del pueblo mexicano. ⁽¹⁶⁴⁾

¹⁶¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 99.

¹⁶² MADRAZO, Jorge. Senador. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 2890.

¹⁶³ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, op. cit. p. 157.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

Las reformas hechas en 1847 en relación al Senado, en lo relativo a la forma de elección, así como el hecho de que el Distrito Federal designara asimismo dos senadores, son definitivas y determinantes en el cambio de la naturaleza jurídica del Senado.

Podemos decir que los senadores y diputados son por igual representantes de todo el pueblo, situación ésta que se confirma si se toma en consideración que nuestra Constitución establece los mismos requisitos de elegibilidad (con excepción de la edad para el caso de los senadores), y de su régimen jurídico: responsabilidades, incompatibilidades, suplicia, derechos y obligaciones.

Como lo señala el tratadista Jorge Madrazo, "Desde un punto de vista material se ha afirmado que cuando se discute un asunto de interés general, los senadores actúan como representantes de todo el pueblo, pero cuando se discute un asunto relativo a su Estado en particular, es natural que defiendan los intereses de su entidad federativa".⁽¹⁰⁵⁾

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, a este respecto, manifiesta: "Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad política-jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en los sistemas unicamerales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población."⁽¹⁰⁶⁾

Una vez hechas estas consideraciones analizaremos lo dispuesto por el artículo 56 constitucional, a efecto de comprender los sistemas electorales aplicables al Senado.

Dicho artículo dispone que:

"La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

¹⁰⁵ MADRAZO, Jorge, op. cit. p. 2891.

¹⁰⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 893.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años".

La Cámara de Senadores como lo hemos referido con anterioridad, se integra actualmente por 128 senadores, a virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

El incremento del número de senadores, creemos obedece para que la Cámara de Senadores recobre su proporción relativa con el tamaño actual de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, a virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial del 22 de agosto de 1996, se modifica el sistema de elección de senadores, para establecer que el Senado se integre por 64 miembros electos por el principio de mayoría relativa, dos por cada estado y dos por el Distrito Federal, por 32 miembros por asignación a la primera minoría, de esta manera y bajo estos sistemas serán electos tres miembros por cada estado y tres por el Distrito Federal. Los treinta y dos miembros restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacionales votadas en una circunscripción plurinominal.

En el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos las siguientes posturas, respecto del sistema de elección proporcional.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), manifestó que: "...saludamos la presencia de Senadores de representación proporcional que sin duda contribuirá a aumentar la pluralidad que debe prevalecer en esta soberanía. Sin embargo, lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 Senadores que integran el Senado serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado." ⁽¹⁸⁷⁾

¹⁸⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVI Legislatura. México. 1º de agosto de 1996. p. 20.

Por su parte los Senadores Heberto Castillo Martínez, Héctor Sánchez López, Félix Salgado Macedonio, y Ernesto Navarro González, del Partido de la Revolución Democrática, manifestaron su punto de vista sobre la reforma política en los siguientes términos: "Hay tres aspectos en los cuales no estoy de acuerdo con el dictamen enviado por la Cámara de Diputados:

1.- La forma de elegir a los senadores de manera plurinominal es violatoria del pacto federal contenido en la Constitución de la República. No es admisible que algún estado quede con una representación menor en el Senado de la República. La forma en que se propone se elija a la cuarta parte de los senadores permite que un estado quede sobrerrepresentado. Inclusive puede llegarse el caso de que todos los senadores sean de un solo estado, lo que resulta absurdo. Debe conservarse la representación igualitaria en el Senado de todas las entidades federativas del país..."⁽¹⁶⁶⁾

Por su parte el senador Gabriel Jiménez Remus, del Partido Acción Nacional (PAN), señala que: "... los Senadores por lista serán Senadores nacionales y que con la elección de Senadores de mayoría y minoría no se rompe la representación equitativa de las entidades..."⁽¹⁶⁷⁾

Por su parte el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través del senador Fernando Ortiz Arana, manifestó que: "Para la nueva integración de la Cámara de Senadores, ha prevalecido la propuesta de mantener el número de sus integrantes al mismo tiempo que se introduce una nueva modalidad para designar a 32 Senadores.

La Cámara de Senadores, entonces, se integraría por sesenta y cuatro elegidos por mayoría relativa; treinta y dos de primera minoría y los otros treinta y dos mediante listas nacionales y la aplicación del principio de representación proporcional pura.

Tenemos la convicción de que esta modalidad habrá de dar mayor equidad a la presencia de las diversas fracciones en el Senado de la República..."⁽¹⁷⁰⁾

Como hemos podido observar, el sistema de representación proporcional para elegir a 32 senadores fue ampliamente discutido, encontrando oposición a la reforma por el Partido de la Revolución Democrática, que sustenta sobre todo que se vulnera la representación federal, bajo la idea de que una entidad federativa quede sobrerrepresentada. Por nuestra parte consideramos que la reforma resulta idónea, ya que la misma a nuestro parecer no es contraveniente al sistema federal, sino por el contrario con ella se permite obtener en el seno de la Cámara de Senadores una diversidad de criterios e ideologías que lejos de perjudicar podrían hacer más efectiva la participación del pueblo en los asuntos de la Nación.

¹⁶⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVI Legislatura. México. 1º de agosto de 1996. p. 45.

¹⁶⁷ Ídem. p. 52.

¹⁷⁰ Ídem. p. 54.

Las elecciones ordinarias para elegir senadores deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, considerando que los senadores duraran en su cargo seis años, según se establece en el artículo 56 constitucional y en el artículo 19 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, iniciaremos nuestro estudio sobre los diversos sistemas de elección para senadores:

1.- **MAYORIA RELATIVA.**- Este sistema de la mayoría prevaleció durante mucho tiempo (hasta mediados del siglo XIX), fundándose en una amplia tradición teórica.

Aristóteles sostuvo este sistema, el cual fue ratificado por los juristas romanos con el argumento de la ficción jurídica.

Rousseau apoyando el sistema de mayoría sostuvo que "la voz de la mayoría obliga siempre a todos los demás". (171)

Por su parte el jurista francés Adhémar Esmein, al referirse a este sistema de elección señaló: "Si la nación entera constituye un solo colegio electoral, la mayoría tendría el derecho de nombrar a todos los diputados, así como ella nombra al titular o titulares del poder ejecutivo, en aquellos lugares donde éste es designado por sufragio popular... No hay en este sistema, aunque se lleve hasta el extremo, ninguna injusticia contra la minoría, ya que la mayoría no usa sino de su derecho y nada más". (172)

Dentro de nuestro derecho mexicano, al tenor de este sistema se eligen en cada entidad federativa, así como en el Distrito Federal, dos senadores para hacer un total de 64.

Este sistema de elección se funda en que el candidato se convierte en senador por haber obtenido la simple mayoría de los sufragios emitidos por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas, en otras palabras serán senadores electos en cada entidad federativa, así como en el Distrito Federal, aquellos candidatos que obtengan la mayoría de votos de los ciudadanos en las elecciones correspondientes.

El sistema de representación por mayoría, ha sido objeto de innumerables críticas. El maestro Ignacio Burgoa, señala que la elección de representantes por simple mayoría, provoca la marginación fuera de la representación política, de gran número de ciudadanos que hayan emitido sus sufragios por el candidato que no alcanzó la mayoría de votos y que, en consecuencia, dicha representación sea parcial o fraccionaria y no auténticamente popular por abarcar sólo a una simple mayoría sin extenderse a la totalidad de los electores o votantes. (173)

171 Enciclopedia Monitor. Tomo 5 Dro-Fero. Voz Elección. op. cit. p. 2191.

172 Idem.

173 BURGUA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 676.

Por su parte el tratadista Gaspare Ambrosini, señala que este sistema al conceder la victoria a la mayoría, negando a la minoría una parte en la representación, "llevaba en concreto al desconocimiento, o de cualquier modo a la no aplicación del principio de igualdad" (174)

El maestro Felipe Tena Ramírez, señala que: "En el sistema de las mayorías resultan inútiles y proplamente inexistentes los votos emitidos en favor de los candidatos minoritarios, no obstante que tales votos reflejan al fin y al cabo un sector de opinión que, aunque no en mayoría, merece de todas maneras ser considerado". (175)

Nuestra Constitución, tal como lo dispone el artículo 56, establece un sistema mbdo de representación, incluyendo actualmente el sistema de representación proporcional, a efecto de que en la Cámara de Senadores pudiésemos encontrar un mosaico ideológico más amplio, y para dar una mayor equidad a la presencia de las diversas fracciones en el Senado de la República.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las vacantes de los miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate deberá convocar a elecciones extraordinarias.

2.- ASIGNACION A LA PRIMERA MINORIA.- Para la asignación de los 32 senadores a la primera minoría, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

En otras palabras los 32 senadores asignados a la primera minoría, corresponderán uno a cada entidad federativa y al Distrito Federal y serán aquellos que hayan ocupado el segundo lugar en número de votos de las elecciones correspondientes.

3.- SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

El tratadista John Stuart Mill, al hablar de este sistema afirmó que sin la representación proporcional "existiría una falsa o aparente democracia y no una verdadera democracia dentro de la cual deben estar proporcionalmente todas y cada una de las secciones de la sociedad, lo que significaría que no habría un régimen de desigualdad y privilegios, sino un gobierno representativo." (176)

¹⁷⁴ Enciclopedia Mentier, Tomo 5 Dro-Fero. Vez Elección. op. cit. p. 2191.

¹⁷⁵ Cfr. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 678.

¹⁷⁶ Idem. p. 678.

A decir del maestro Ignacio Burgoa, "el sistema de la representación proporcional traduce, con las limitaciones e imperfecciones inherentes a la facticidad sociopolítica, uno de los elementos característicos de la democracia, como es el origen popular de los miembros de la Cámara legislativa." (177)

Asimismo señala: "La representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos políticos fuera del seno de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre por su misma naturaleza, el sistema de la elección mayoritaria." (178)

A través de este sistema serán electos 32 senadores, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Los partidos políticos deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional, señalando el orden en que deben aparecer dichas fórmulas.

En términos del artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura, atendiendo a las siguientes reglas:

- a).- Se entenderá por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y
- b).- La designación se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de reducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

Cabe señalar que la fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

- a).- **Cociente natural** - Este es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.
- b).- **Resto mayor**.- Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

¹⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 677.
¹⁷⁸ *idem*.

Para la aplicación de la fórmula se deberá seguir el siguiente procedimiento:

- a).- Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y
- b).- Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

En otras palabras y para mayor comprensión de este sistema de elección de senadores, nos permitimos señalar lo siguiente:

En primer lugar deberá obtenerse el número total de votos depositados en las urnas, determinando cuantos de ellos corresponden a cada partido político. Una vez obtenido éste, se le restan el número de votos de los partidos políticos que no hubiesen alcanzado el 2% de la votación emitida para la lista de circunscripción plurinominal nacional, así como el número de votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados. De esta manera se obtiene la Votación Total Emitida.

El número de votos obtenidos por Votación Total Emitida se dividirá entre 32, obteniéndose con ello el Cociente Natural. Para determinar el número de senadores que bajo este sistema corresponde a cada partido, se dividirá el número de votos obtenidos por partido entre el Cociente Natural.

Si aún quedan senadores por distribuir, se utiliza el método de resto mayor, de esta manera se asignarán los senadores a los partidos políticos que hayan obtenido el resto mayor.

Cabe señalar, que en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

De conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 20 del Código Federal de Instrucciones y Procedimientos Electorales, "Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional respectiva, después de habersele asignado los senadores que le hubiesen correspondido."

Los plazos y órganos para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a).- Para ser electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive por los consejos locales correspondientes.

b).- Para ser electos por el principio de representación proporcional del 1° al 15 de abril inclusive por el Consejo General

Por último cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 constitucional, el Instituto Federal Electoral, declarará la validez de las elecciones de senadores por el principio de representación proporcional, y asignará a los partidos políticos los senadores que por este principio les corresponda, otorgará además las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría.

CAPITULO IV

FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.

En el presente capítulo analizaremos las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, basando nuestro estudio básicamente en las disposiciones contenidas en nuestra ley fundamental. Iniciaremos con el análisis de la facultad más importante del Senado, es decir, con la facultad de participar en el proceso legislativo conjuntamente con la Cámara de Diputados, acto seguido continuaremos nuestro estudio respecto de cada una de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, explicando en lo posible en que consiste cada una de ellas, su alcance y aplicación.

4.1. EL SENADO EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

Una de las facultades más importantes de la Cámara de Senadores es la función legislativa, ya que le compete iniciar leyes, discutirías y aprobarlas, tal y como lo dispone el artículo 71 constitucional, el cual a la letra dice:

"Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates."

El proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, proceso en el que colaboran activamente los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto.

Los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, atendiendo al reglamento de debates para determinar la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La Cámara donde inicialmente se discute un proyecto se le llama Cámara de Origen, en tanto que la otra recibe el nombre de Cámara Revisora.

Cabe señalar que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los impuestos y del reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para la formación de leyes o decretos debido a nuestro sistema bicameral, deben forzosamente participar ambas Cámaras al Congreso de la Unión.

El Senado participa como lo hemos señalado activamente en la creación de leyes y decretos, sin embargo tiene también una serie de facultades exclusivas que se le han otorgado, y a las cuales nos referiremos a continuación.

4.2. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO.

El Congreso de la Unión, en quien se ha depositado el Poder Legislativo, como lo hemos señalado a lo largo de este estudio, está organizado en forma bicameral, es decir se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Las Cámaras actúan con una mecánica distinta, lo que da pauta a clasificar sus facultades de la siguiente forma:

- a) Facultades del Congreso de la Unión, cuando ambas cámaras actúan en forma separada y sucesiva;
- b) Facultades exclusivas de las cámaras, cuando actúan en forma separada y no sucesiva;
- c) Facultades del Congreso como asamblea única, cuando actúan conjunta y simultáneamente, y
- d) Facultades comunes de ambas cámaras, cuando actúan en forma separada y no sucesiva, pero sin ser facultades exclusivas." (179)

Como lo señala el maestro Miguel de la Madrid, la primera categoría, implica que el ejercicio de la facultad se agota en un caso concreto, sólo cuando el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y después de la otra, como ejemplo cita la función legislativa, ya que toda ley formal debe ser objeto de un doble proceso parlamentario, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores (art. 72). Las facultades legislativas, respecto de las competencias señaladas en el artículo 73, son todas ejercidas mediante este procedimiento.

¹⁷⁹ MADRAZO, Jorge. *Facultades Expresas*. Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*, ep. cit. p.1418.

En cuanto a la segunda categoría, señala que dichas facultades son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de las Cámaras, el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se encuentran establecidas en el artículo 74 constitucional, en tanto que las de la Cámara de Senadores se prevén en el artículo 76 de dicho ordenamiento.

La tercera categoría de facultades son las que se ejercitan, conjunta y simultáneamente, por las dos Cámaras reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos de esta forma de actuación están consignados en nuestra ley fundamental en los artículos 84 y 85, para el caso de designación del Presidente de la República cuando falta el titular; en el artículo 87, para la protesta del Presidente al tomar posesión de su cargo, y en el artículo 69, en el caso de la apertura de sesiones ordinarias.

La cuarta categoría de facultades son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y no sucesivamente por ambas Cámaras y son las señaladas en el artículo 77 constitucional. ⁽¹⁰⁰⁾

Como hemos dicho las facultades exclusivas de las Cámaras, se agotan en la Cámara competente sin que el asunto deba pasar a la otra Cámara.

La actual distribución de las facultades exclusivas de cada Cámara y del Congreso General, tiene sus orígenes en 1874, cuando el Senado regresó a la organización constitucional de México. Cuando el bicameralismo se reimplantó fue necesario establecer que facultades conservaría el Congreso como tal, cuáles serían facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y cuales de la Cámara de Senadores.

El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La organización bicameral de 1874 respondió mayormente al modelo norteamericano, por lo que se vio al Senado como una Cámara Federal. Bajo este orden de ideas, se entendió por los juristas del siglo pasado que: "La Cámara de Diputados es la representación del pueblo; la de Senadores es la representación de los Estados. Las leyes en términos generales afectan los intereses del pueblo y de los Estados, y es lógico por lo mismo que en su formación tomen parte ambas Cámaras. Pero en aquéllas que sólo afectan los intereses del pueblo no hay razón ni fundamento para que tome parte la cámara federal, así como en las que sólo afectan los intereses de los Estados tampoco hay fundamento ni razón para que tomen parte los representantes del pueblo". ⁽¹⁰¹⁾

¹⁰⁰ MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 442.

¹⁰¹ Idem.

Bajo el criterio de que la Cámara de Diputados era la Cámara popular, se le dieron desde entonces las atribuciones que afectarían inmediata y directamente al individuo, por el contrario, bajo la consideración de que la Cámara de Senadores era la Cámara Federal, se le encomendaron funciones como las de la declaración de desaparición de poderes en los Estados o la solución de las controversias políticas entre los poderes de dichas entidades. ⁽¹⁰²⁾

Como señala el maestro Ignacio Burgoa, las facultades exclusivas de las Cámaras, son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, es decir, sólo en los casos que dentro de ellas establece la Constitución puede actuar con independencia de la otra Cámara. ⁽¹⁰³⁾

El tratadista Jorge Sayeg, señala que las facultades exclusivas del Senado pueden clasificarse en:

***a).- LAS DE ORDEN POLÍTICO INTERNACIONAL.-** Contenidas en las primeras cuatro fracciones del artículo 76 constitucional, y dentro de las cuales debe señalarse ya no la simple aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas celebradas por el Presidente de la República, sino el análisis en su conjunto de la política exterior que emprenda el ejecutivo, así como la autorización necesaria para la entrada y salida de tropas del país y para que pueda disponer de la guardia nacional, comprendiéndose, aún la ratificación de los nombramientos de los agentes diplomáticos y cónsules generales;

b).- LAS DE ORDEN POLÍTICO INTERNO, relativas a cuestiones y conflictos de carácter estatal; es decir, entre la federación y los estados, y obviamente las que surjan entre las propias entidades federativas. ⁽¹⁰⁴⁾

Expuesto lo anterior, procederemos a analizar cada una de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, previstas en el artículo 76 constitucional, mismo que a la letra dice:

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

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

¹⁰² MADRID HURTADO, Miguel de la. op. cit. p. 442.

¹⁰³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 697.

¹⁰⁴ SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 281.

II. Retificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizarlo también para que puede permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin el Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, y

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye."

4.2.1. ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR.

Comenzaremos nuestro estudio con el análisis de la fracción I del artículo 76 constitucional, la cual establece como facultad exclusiva del Senado la de:

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

Esta fracción fue reformada en el año de 1977, a efecto de establecer como facultad exclusiva del Senado la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.

A decir del tratadista Tena Ramírez, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, no es suficientemente explícita para justificar el agregado de que fue objeto, ya que en la misma se considera que: "El análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado."⁽¹⁰⁵⁾

El ex-senador Eliseo Mendoza Berructo manifestó que la dirección de la política exterior es facultad exclusiva del Presidente; pero que, con la adición en cuestión, México se colocaba como uno de los países más abiertos a la discusión pública de las cuestiones concernientes a la política exterior.⁽¹⁰⁶⁾

Por su parte, el ex-senador Jesús Cabrera Muñoz Ledo aclaró que la formulación de la política exterior y la dirección de la diplomacia deben ser de interés para toda la Nación, y que el mejor foro para ponderar ese interés general de la Nación es el Senado, que es asiento y es símbolo del pacto federal. También expresó que las relaciones internacionales han alcanzado en nuestros días un alto grado de especialización y nivel técnico que merecen el análisis pormenorizado y la evaluación constante de las acciones puestas en aplicación.⁽¹⁰⁷⁾

¹⁰⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 411 y 412.

¹⁰⁶ Cf. por CARPIZO, Jorge. op. Estudios Constitucionales, cit. pp. 398 y 399.

¹⁰⁷ Idem.

La reforma no desvirtúa en nada que el Ejecutivo siga siendo el único responsable de la conducción de la política internacional de México, sin embargo otorga al Senado la facultad de analizar lo realizado por el Presidente.

Antes de iniciar nuestro análisis a la referida fracción creemos conveniente esclarecer el siguiente concepto:

a).- TRATADO.

El artículo 2 fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, establece que para los efectos de la misma se entenderá por Tratado: "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos..."

El artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala que: "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".⁽¹⁸⁾

De las definiciones anteriormente referidas podemos hacer los siguientes comentarios:

1.- Que independientemente de su denominación particular se considera como tratado, a todo acuerdo internacional, así podemos encontrar una nomenclatura extraordinariamente variada para la denominación de los acuerdos internacionales, por ejemplo: tratado, convención, convenio, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, etc.

A decir del tratadista Ricardo Méndez Silva, "la teoría general de los tratados establece que el régimen para la celebración de los tratados es definido de acuerdo con la soberanía estatal, y toca a las constituciones internas regular los mecanismos por los cuales un Estado asume compromisos hacia el exterior, vía convenciones internacionales."⁽¹⁹⁾

¹⁸ MENEZ SILVA, Ricardo. *Tratados Internacionales*. Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*. op. cit. pp. 3149, 3150 y 3151.

¹⁹ *Ibidem*.

2.- El decir que los tratados deben registrarse por el derecho internacional, obedece primordialmente a la necesidad de diferenciarlos de los contratos privados, ya que pudiera darse el caso que algunos acuerdos entre Estados quedarán sujetos al derecho interno de alguno de ellos, como acontece por ejemplo con las transacciones comerciales, que frecuentemente se contienen en contratos privados y se sujetan al derecho interno de alguno de los Estados contratantes.

3.- No obstante que los tratados deben celebrarse por escrito, este requisito rige únicamente como lo señala el tratadista Ricardo Méndez, para efectos de la Convención de Viena, ya que nada impediría que con los avances tecnológicos un acuerdo entre Estados pudiera contenerse en una forma distinta, verbigracia en una grabación, sin que se afectara el carácter de tratado de ese acuerdo. Lo importante es la manifestación de la voluntad de los Estados. ⁽¹⁰⁰⁾

4.- Como se ha dicho los tratados pueden constar en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos. Los tratados tradicionales, de gran solemnidad, necesariamente contienen el régimen en un solo instrumento, sin que los derechos y las obligaciones se dispersen en documentos diversos. Sin embargo, la celeridad de las relaciones internacionales ha impuesto que diversos acuerdos internacionales, gobernados por el derecho internacional, se consiguieran en diversos instrumentos. Esto ocurre con el intercambio de notas, caso en el que el régimen queda integrado en varios documentos, según lo expresa la propia denominación de intercambio de notas. ⁽¹⁰¹⁾

Los tratados internacionales básicamente se rigen por tres principios:

"1.- La norma PACTA SUNT SERVANDA, contenida en el artículo 26 de la Convención de Viena que establece que: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"

2.- Los tratados producen efectos únicamente entre las partes, tal como lo dispone el artículo 84 de la Convención de Viena, que establece que: "un Tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

3.- El consentimiento es la base de las obligaciones convencionales. Este principio rige no únicamente para la celebración original del tratado, sino para las diversas figuras de derecho de los tratados: la adhesión, la terminación, la modificación, etc." ⁽¹⁰²⁾

¹⁰⁰ MENDEZ SILVA, Ricardo. op. cit. pp. 3149, 3150 y 3151.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Idem.

Cabe señalar que el artículo 27 de la Convención de Viena, establece que: "una parte no podrá invocar las disposiciones, de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"; en tanto que el artículo 46 de dicho instrumento, establece que: "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno". (103)

Dichas disposiciones, sin lugar a dudas implican la primacía e importancia de los Tratados Internacionales, incluso sobre el derecho interno de los Estados.

Una vez expuesta la definición y comentarios sobre los tratados, procederemos a analizar la referida fracción I del artículo 76 de nuestra ley fundamental.

En las relaciones internacionales por mandamiento constitucional intervienen, tanto el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y el Senado.

Por lo que hace a la intervención del Presidente de la República, el tratadista Miguel Lanz Duret, señala que: "indudablemente la facultad de mayor categoría y de mayor prestigio que la Constitución ha concedido al Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas, es la referente a dirigir con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos, y la de poder celebrar tratados internacionales, complementada esta última facultad con la aprobación necesaria que debe dar a estos convenios el Senado". (104)

El Congreso participa en la política extranjera mediante su facultad constitucional de declarar la guerra, a que se refiere la fracción XII del artículo 73 constitucional.

El Senado participa activamente en las relaciones internacionales, al aprobar los tratados internacionales o convenciones diplomáticas que celebre el Poder Ejecutivo, así como en el análisis de la política exterior.

Como lo señala el tratadista Francisco Ramírez, "El acto de aprobación del Senado es un acto interno e intermedio. Interno porque no trasciende al ámbito internacional; intermedio por que sigue a la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y precede a la ratificación del Presidente". (105)

¹⁰³ MENDEZ SILVA, Ricardo, op. cit. pp. 3149, 3150 y 3151.

¹⁰⁴ LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 235.

¹⁰⁵ RAMÍREZ FONSECA, Francisco, op. cit. p. 264.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente de la República a llevar a cabo la ratificación de los tratados, pero dicha aprobación no obliga al Presidente en determinado momento a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que obliga al Presidente a no llevar a cabo la ratificación del tratado.

Sobre este particular, el maestro Tena Ramírez, señala que: "...una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la Cámara Alta, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados." (186).

El Senado puede libremente tomar cualquier resolución, ya sea aprobatoria o desaprobatoria respecto de los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, sin embargo éste no puede exigir a aquél que le dé participación en las negociaciones, además de que no puede intervenir en la abrogación o denuncia de los tratados, ya que dichas facultades corresponden únicamente al Presidente de la República.

El Senado puede rechazar de plano la convención celebrada que se le presente, puede aprobarla parcialmente, o bien, sujetarla a determinadas condiciones.

En caso de rechazo, al Ejecutivo no queda más que prescindir del tratado, o bien iniciar uno nuevo, en tanto que si se sujeta a determinadas condiciones, el Ejecutivo procurará obtener la aquiescencia de la otra parte contratante para que admita las condiciones propuestas por el Senado o la aprobación parcial hecha por este último. (187).

La facultad del Senado para aprobar los tratados internacionales o convenciones diplomáticas se corrobora por el artículo 133 constitucional, el cual establece lo siguiente:

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

¹⁸⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 414.

¹⁸⁷ LANZ DURET, Miguel. op. cit. pp. 237 y 238.

De conformidad con el artículo en comento, los tratados internacionales tienen el carácter de normas supremas de la Nación, siempre y cuando no estén en desacuerdo con nuestra ley fundamental, es decir los tratados deben ajustarse a nuestros preceptos constitucionales, al espíritu y texto de nuestra ley fundamental y al orden político de nuestra Nación organizada como Estado soberano e independiente.

Como señala el tratadista Lanz Duret, tampoco tendrán validez, "...los tratados que infrinjan o violen en su espíritu o en su texto los preceptos de la Constitución, no sólo respecto de garantías individuales o de derechos del ciudadano, sino que alteren o modifiquen la forma de gobierno, la organización de nuestros Poderes y las atribuciones que a éstos corresponden." (100)

Cabe señalar por otra parte que el artículo 15 de nuestra ley fundamental establece la limitación en la celebración de tratados, al señalar que:

"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

El Presidente de la República está impedido constitucionalmente para celebrar tratados en los casos previstos por el mencionado artículo constitucional, si llegase a celebrarlos con la aprobación del Senado, los mismos caerán de valor legal.

Ahora bien, los tratados internacionales al considerarse como leyes supremas, están sujetos a la interpretación, alteraciones y derogación, al igual que todas las demás disposiciones que forman parte de nuestra legislación nacional.

El Congreso de la Unión, a través de leyes posteriores, puede modificar o derogar tratados internacionales. De igual forma un tratado posterior a una ley, puede modificarla o derogarla.

Por último y como lo señala el maestro Burgoa Orriuela, la facultad del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, resultaría prácticamente ociosa si no se ejerciera como complementaria o preparatoria de la facultad de aprobar los tratados o convenios diplomáticos, ya analizados con anterioridad. Esta función implica el simple análisis, es decir el examen de un todo a través de las partes que lo componen, y en cuanto a la política exterior que realice el Presidente de la República, emitiría simplemente en ponderaría y comentaría sin ningún resultado pragmático. (100)

¹⁰⁰ LANZ DURET, Miguel, op. cit. p. 240.

¹⁰⁰ BURGOA ORRIUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 607.

Por nuestra parte, consideramos que la potestad del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo, expuesta en los informes anuales ante el Congreso, simplemente implica una actividad informativa, de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año precedente, y que de manera alguna faculta a la Cámara Alta para su aprobación o rechazo.

4.2.2. PROCEDIMIENTO DE APROBACION DE TRATADOS.

Como señala el tratadista Felipe Tena, "la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado..."⁽²⁰⁰⁾

Conforme a la fracción X del artículo 89 constitucional, es facultad y obligación del Presidente de la República:

"Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

Del artículo en comento, se desprende que el Presidente de la República, al tratar con otros Estados, así como al celebrar tratados con los mismos, debe hacerlo siempre bajo el amparo de respeto mutuo, es decir, debe asegurarse de que nuestro país esté en igualdad jurídica respecto del otro con quien se contrata, que no haya peligro de que el otro Estado intervenga de alguna forma en cuestiones que sólo interesan a nuestra Nación, que las negociaciones o tratados con otros Estados no impliquen amenaza a nuestra seguridad jurídica como Nación, ni se coaccione a realizar algún acto por la fuerza. El Ejecutivo de la Nación siempre debe pugnar por la paz y seguridad nacional e internacional.

En virtud de lo anterior, previa la aprobación de los tratados internacionales por la Cámara de Senadores, el Ejecutivo deberá asegurarse de que las negociaciones internacionales por él realizadas, no transgredan los principios normativos anteriormente referidos.

²⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 413.

De haberse cumplido con dichos principios normativos, el Ejecutivo procederá a firmar el tratado internacional de que se trate, y lo presentará a la Cámara de Senadores, quién a través de alguna de sus comisiones emitirá el dictamen correspondiente, que en su oportunidad será comunicado al Presidente de la República, para que proceda a su ratificación.

Cabe señalar que los tratados para que tengan el carácter de obligatorios una vez ratificados deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

4.2.9. EN MATERIA DE DISPONER DE LA GUARDIA NACIONAL.

Conforme a las fracciones III y IV del artículo 76 constitucional, se establecen como facultades exclusivas del Senado la de "Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas."; así como la de "Der su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria."

Antes de entrar al análisis de las referidas fracciones creemos pertinente esgrimir el concepto de:

GUARDIA NACIONAL.

El tratadista Francisco Arturo Schroeder Cordero, la define como: "la agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público, bajo un mando territorial generalmente."⁽²⁰¹⁾

Y desde un punto de vista técnico la define como: "la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes para defender y conservar la soberanía del país; así como la paz y el orden internos."⁽²⁰²⁾

En el texto de nuestra Constitución encontramos varias referencias de la Guardia Nacional, entre otros podemos citar los siguientes artículos:

²⁰¹ SCHROEDER CORDERO Francisco Arturo. Guardia Nacional. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 1540.

²⁰² Ibidem.

El artículo 31, fracción III, que establece como obligaciones de los mexicanos, la de "Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior"

El artículo 35, señala en su fracción IV como prerrogativas del ciudadano la de "Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes."

El artículo 36, fracción II, establece como obligaciones del ciudadano de la República "Alistarse en la Guardia Nacional."

El artículo 73, en su fracción XV, establece como facultad del Congreso de la Unión, la de "Dar reglamentos, con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los Ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos."

El artículo 79 establece como facultad de la Comisión Permanente la de "Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV."

Una vez hechas las anteriores transcripciones, nos referiremos de una manera sencilla a analizar las facultades exclusivas del Senado previstas en las fracciones III y IV del artículo 76 de nuestra ley fundamental.

Desde nuestro particular punto de vista las referidas facultades implican una limitación a la potestad que tiene el Presidente de la República, para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 89 constitucional; es decir, del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, así como de la Guardia Nacional, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Se dice lo anterior, en virtud de que a la Cámara de Senadores corresponde autorizarlo para que puedan salir las tropas nacionales fuera de los límites del país, y dar su consentimiento para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. Estas facultades implican sin duda alguna un elemento de seguridad para la soberanía del país e integridad del territorio nacional.

Por otra parte cabe señalar que el Presidente de la República, sin la autorización del Senado, no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas.

El tratadista Lanz Duret, considera que "no era conveniente que responsabilidades tan graves como las de admitir el paso de tropas extranjeras dentro de la República y la salida de las nuestras a territorio extranjero, se dejaran a la simple decisión de una persona, sino que, para prevenir las consecuencias que pudieran traer tales actos, se juzgó indispensable la cooperación de una Cámara representativa popular, como es el Senado, que indudablemente puede contribuir con su buen juicio al acierto en las determinaciones que sobre estos asuntos se tomen". (203)

Por lo que hace a la Guardia Nacional, no obstante las diversas disposiciones que encontramos en nuestro texto constitucional, cabe señalar que no se cuenta con una Guardia Nacional, es decir, debiendo existir de iure, no existe de facto esta institución, situación ésta que de alguna manera hace inaplicable la facultad exclusiva del Senado consignada en la fracción IV del artículo 76 constitucional.

Además de lo anterior, cabe señalar que el artículo 118 de nuestra ley fundamental establece que, los Estados sin el consentimiento del Congreso de la Unión, no pueden tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra. En tal virtud y al haberse instituido constitucionalmente la Guardia Nacional con carácter estatal y bajo la autoridad de cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo Local, no ha sido posible su existencia de facto.

4.2.4. RESPECTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Bajo este rubro analizaremos las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, previstas en las fracciones V y VI del artículo 76 de nuestra ley fundamental.

En la fracción V del artículo 76 constitucional, se establece como facultad exclusiva del Senado la de:

"Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."

²⁰³ LANZ DURET, Miguel. op. cit. p. 235.

Como lo señala el tratadista Manuel González Oropeza, "La Constitución Política de 1857 fue el marco en el cual se desarrollaron las instituciones y hechos políticos que desembocaron en la instalación de la facultad declarativa de desaparición de poderes, así como otros medios para preservar la forma republicana de gobierno y la unión federal, aunque sin ningún concierto ni sistema en su ejercicio".⁽²⁰⁴⁾

Sobre el particular, cabe señalar que con las reformas de 1874 se restableció el sistema bicameral, y se otorgaron facultades exclusivas a la Cámara de Senadores.

Antes de iniciar nuestro estudio es conveniente responder a la siguiente pregunta, ¿Es procedente que la federación, en el caso particular el Senado, declare la desaparición de los poderes de las Entidades Federativas, siendo éstas libres y soberanas?

Indudablemente que sí, ya que nuestra carta magna establece en su artículo 40 que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

La intervención federal que implica esta facultad del Senado, no transgrede en forma alguna el régimen interno de las entidades federativas, ya que una de las finalidades del federalismo, es precisamente la autoconservación de todas las entidades políticas que integran a la federación. Las entidades federativas no son estados independientes, sino que en virtud del pacto federal su suerte interesa a la federación.

El ejercicio de la facultad del Senado no puede calificarse por tanto como una invasión a la soberanía estatal, ya que ésta deviene de un mandato constitucional.

Cabe señalar que la facultad del Senado únicamente es declarativa y no constitutiva, es decir, el Senado no es el que hace desaparecer los poderes, sino tan sólo declara que debe nombrarse un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa.

Como señala el maestro Burgos Orihuela "La desaparición de poderes en un Estado es un fenómeno de hecho que implica el rompimiento, dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus

²⁰⁴ GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed. México. UNAM. 1987.p. 38.

órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones. En otras palabras, desaparecen los poderes de un Estado cuando por causas de distinta naturaleza sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan, recurriendo a la violencia para constreñir a los gobernados a la obediencia y respeto de su autoridad.”⁽²⁰⁶⁾

El Senado para llevar a cabo la declaración de desaparición de los poderes de un Estado, debe examinar las circunstancias, constatar los hechos que la motivaron y estudiar si efectivamente el caso expuesto amerita emitir dicha declaración.

En la doctrina mexicana, son reconocidas dos formas de desaparición de poderes: fáctica y jurídica. La primera de ellas se origina cuando los titulares de los poderes estatales fallecen, renuncian o abandonan sus cargos, o bien, por que tengan alguna imposibilidad física, en forma simultánea, para continuar ejerciendo su cargo. La segunda, contempla dos supuestos: el relativo a que los titulares de los poderes se conviertan en funcionarios de hecho o usurpadores y el que dichos titulares pretendan modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales.⁽²⁰⁶⁾

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, se establece que:

“Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional”.

El artículo 2º de dicho ordenamiento establece que:

“Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

- I. Quebrantaren los principios del régimen federal.
- II. Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- III. Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

²⁰⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 700.

²⁰⁶ GONZALEZ, OROPEZA, Manuel, op. cit. p. 109.

IV. Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

V. Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República."

Los supuestos para la declaratoria de desaparición de poderes consignados en las fracciones I, II, IV, V, creemos se justifican plenamente, ello debido a que al actualizarse implicarían un desequilibrio político y sobre todo el quebrantamiento del sistema federal establecido en nuestra Constitución.

El supuesto consignado en la fracción I, se actualiza, cuando se trastoca la naturaleza de una entidad federativa autónoma, y cuando los gobernantes de un estado incumplan en forma grave las obligaciones que les impone la Constitución o las leyes federales.

Se actualiza el supuesto consignado en la fracción II, cuando existe la acefalía de poderes en un estado.

El supuesto a que se refiere la fracción IV, implica la violación a los periodos fijados constitucionalmente para los poderes estatales, al prorrogar su permanencia se convierten en usurpadores, y en consecuencia resulta la acefalía del poder legítimo.

La fracción V, implica una contravención palpable a las decisiones políticas fundamentales consagradas en nuestra carga magna, concretamente las consignadas en los artículos 40 y 115 constitucionales.

Por lo que hace a la fracción III del mencionado artículo, coincidimos con el criterio sustentado por el tratadista González Oropeza, quien señala que el supuesto consignado en dicha fracción no es idóneo para la aplicación de la declaratoria de desaparición de poderes, si se considera por una parte que la misma, no corresponde a la intención de la fracción II que contempla o excluye los casos de abandono del ejercicio de las funciones estatales cuando medie una causa de fuerza mayor, ya que en caso de una guerra intestina, a virtud de la cual los poderes de un estado tuviesen que abandonar la residencia oficial de los poderes y se viesen imposibilitados físicamente para ejercer sus funciones, la declaratoria que al efecto se hiciese implicaría no sólo desconocer la legitimidad de los poderes de ese estado, sino que sería tanto como respaldar el movimiento subversivo. Por otra parte, si la intención de la fracción es sancionar los abusos de poder y violaciones de las garantías que pudiesen cometer los funcionarios locales, esta causa correspondería al supuesto de la responsabilidad oficial consagrada en el artículo 108 constitucional. ⁽²⁰⁷⁾

²⁰⁷ GONZALEZ OROPEZA, Manuel. op. cit. p. 139 y 140.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, el procedimiento para que el Senado pueda hacer la declaración y por consiguiente nombrar un gobernador provisional, es el que a continuación se indica:

a).- Los Senadores, Diputados Federales o ciudadanos de la entidad podrán pedir al Senado conozca de las causas antes indicadas.

b).- El Senado si estima procedente la petición, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen, la cual deberá emitir su resolución dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

c).- Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria y solicitará del Presidente de la República la presentación de una terna para que de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna deberá hacerse dentro del término de tres días contados a partir del día en que se hizo la solicitud por el Senado.

En caso de que en dicho plazo el Presidente de la República no envíe la terna, el Senado hará la designación de gobernador provisional de entre la terna que su Directiva someta a su consideración.⁽²⁰⁸⁾

Cabe señalar que en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones, en el entendido de que el acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en dicha Comisión.

En caso de que el Congreso de la Unión se encuentre en receso, corresponderá a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional de la terna que proponga el Presidente de la República, siempre y cuando el Senado hubiera declarado ya la desaparición de poderes.

El gobernador provisional protestará su cargo ante el Senado o la Comisión Permanente, y deberá además cumplir con las obligaciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, el cual establece que :

²⁰⁸ Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

"El gobernador provisional deberá:

I.- Convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o legislatura estatal, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

II.- Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior."

El Senado podrá revocar la designación del gobernador provisional en los casos en que éste incumpla cualquiera de las previsiones a que se refiere la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

La fracción V del artículo 76 constitucional, en comento, culmina con el siguiente texto *"Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."*, el cual merece algunos comentarios en virtud de su confusa redacción, ya que el mismo podría referirse al texto íntegro de dicha fracción o bien a las siguientes hipótesis.

a).- Si dicho texto se refiriera a la primera parte de la citada fracción, tal parecería que de existir disposición expresa en la legislatura local, las entidades federativas tendrían la facultad para declarar desaparecidos los poderes locales, situación que resulta inconveniente ya que permitiría en su caso el abuso, ya sea para atomizar a poderes legítimos o bien para sostener a poderes usurpadores, razón por la cual se ha considerado que esa facultad únicamente debe corresponder a la federación.

b).- Por otra parte si pretendiera aludir al texto inmediato que reza *"El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere"*, tal parecería que si la Constitución Local lo autorizara, podría ser gobernador constitucional el que como gobernador provisional hubiera convocado a elecciones, situación que resulta inadmisibles y contradictoria a lo dispuesto en la fracción I, inciso b) del artículo 116 constitucional, el cual dispone que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

En virtud de los comentarios expuestos, puede decirse que el texto que se comenta, únicamente puede referirse al nombramiento del gobernador provisional que se hará por el Senado de la tema que le presente el Presidente de la República. Cabe señalar asimismo que pocas constituciones locales prevén este caso, entre ellas la de Michoacán.

Por último cabe señalar que esta facultad exclusiva del Senado, mal interpretada o entendida podría ocasionar la inestabilidad de las organizaciones políticas locales.

La facultad conferida al Senado es limitada y su verdadero alcance y significación no es otro que el de constatar un hecho ocurrido, como sería la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado; iniciando en su caso el procedimiento para la reconstitución legal de dicho Estado mediante el nombramiento de un gobernador provisional.

Ahora bien, continuaremos nuestro estudio analizando lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 constitucional, que establece como facultad exclusiva del Senado la que a continuación se menciona:

"Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado."

Al igual que la anterior, esta facultad del Senado se incorporó a la Constitución de 1857 mediante las reformas de 1874. Cabe señalar que anteriormente, esta facultad correspondía a la Suprema Corte de Justicia.

A decir del maestro Tena Ramírez, este precepto parte del supuesto común de que entre los Poderes de un Estado han surgido "cuestiones políticas". Este supuesto es del todo distinto a aquel otro en que se coloca el artículo 105, al dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se suscitan entre los Poderes de un mismo Estado "sobre la constitucionalidad de sus actos". Las cuestiones constitucionales cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte por ser el más alto intérprete de la Constitución, se refieren a la competencia y facultades de los distintos órganos, nada tienen que ver con la legitimidad de origen de los gobernantes ni con la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cual pertenece a lo que la Constitución llama cuestiones políticas, para conocer de las cuales es competente el Senado". (20)

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. pp. 423 y 424.

La Cámara de Senadores puede intervenir de oficio o a petición de uno de los Poderes, para resolver precisamente las cuestiones políticas que se susciten entre los Poderes de un Estado:

"La intervención de oficio deriva de la circunstancia de que sea precisamente un conflicto de armas el que interrumpa el orden constitucional; en tanto que la intervención a solicitud de uno de los Poderes del Estado requiere un quebrantamiento en dicho orden que no implique un conflicto de armas." (210)

Como lo señala el maestro Tena Ramírez, cuando interviene el Senado de oficio, "se trata de un trastorno interior, en el que median las armas y que es provocado por la pugna entre sí de poderes legítimos; lo cual quiere decir que dentro de la hipótesis general del artículo 122, conforme a la cual los Poderes de la Unión pueden prestar protección a los Poderes de un Estado en caso de trastorno interior, la fracción VI del artículo 76 ha seleccionado el caso particular de que el trastorno sea provocado por querrelas entre sí de los Poderes Locales, y ha dado competencia al Senado para conocer de dicho caso. Y aunque la Constitución habla de interrupción del orden constitucional, ello no significa que el conflicto sea de orden constitucional, sino que la marcha normal, pacífica, de la administración se ha interrumpido". (211)

Consideramos que sobre este particular, y a efecto de hacer factible el ejercicio de esta facultad, es primordial se expida la ley reglamentaria correspondiente, a efecto de que la misma determine que debe entenderse por "cuestiones políticas", ya que si no existir la misma, se imposibilita el ejercicio de esta facultad del Senado.

4.2.6. EN RELACION A LA RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS.

La fracción VII del artículo 76 constitucional, establece como facultad exclusiva del Senado la que a continuación se menciona:

"Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas o omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

Antes de iniciar nuestro análisis respecto de la fracción enunciada, creemos conveniente determinar quienes son Servidores Públicos.

²¹⁰ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. op. cit. p. 285.

²¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 424.

Al efecto el artículo 108 constitucional señala como servidores públicos "a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"

Por su parte el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1982, además de las indicadas con anterioridad considera a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Cabe señalar que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; en tanto que los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, además de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia.

El maestro Burgoa Orihuela señala que: "En un régimen democrático los titulares de los órganos del estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos".⁽²¹²⁾

Una vez que se ha establecido quienes son servidores públicos, es necesario conceptuar ¿Qué es responsabilidad para la procedencia del juicio político?.

LA RESPONSABILIDAD POLITICA.- es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional, es decir, contra los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, El Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueves de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el

²¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Vid. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, op. cit. p. 388.

consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El juicio político a que se refiere el artículo 110 constitucional procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores se constituirá en Gran Jurado.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión y procede cuando los servidores públicos cometan algunas de las siguientes faltas u omisiones: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal; violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, a la libertad de sufragio, a los planes, programas y presupuesto de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal; usurpación de atribuciones, infracciones a la Constitución a las leyes federales, por causar perjuicios graves a la Federación a uno o varios Estados, a la sociedad o motive trastornos en el funcionamiento normal de las instituciones, y por omisiones de carácter graves.

La Cámara de Diputados recibirá el escrito de denuncia, así como las pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, y remitirá la acusación a la Cámara de Senadores, designando una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, propondrá la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público, expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias, que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de la siguiente manera:

- 1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- 2.- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
- 3.- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Cabe señalar que de hallarse culpable el servidor público, las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

4.2.6. DESIGNACION DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

La fracción VIII del artículo 76 constitucional, establece como facultad exclusiva del Senado la que a continuación se menciona:

"Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario".

Conforme a la fracción XVIII del artículo 89 constitucional dentro de las facultades y obligaciones del Presidente está la de:

"Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado".

El procedimiento para la designación de Ministros, es el señalado en el artículo 96 constitucional, que establece que previa comparecencia de las personas propuestas, el Senado designará al Ministro que deba cubrir la vacante.

La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado que se encuentren presentes, dentro de un plazo que no excederá de treinta días.

Para el caso de que el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Si el Senado rechaza a la totalidad de la tema propuesta, el Presidente de la República deberá presentar una nueva tema a consideración de aquél, si ésta fuera nuevamente rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha tema, designe el Presidente de la República.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos la Cámara de Senadores no lleva a cabo esta facultad en el término establecido para ello, razón por la cual generalmente se nombra como Ministro de la Suprema Corte de Justicia a la persona que designa el Presidente de la República, lo cual implica una falta en el ejercicio por parte del Senado de esta facultad.

4.2.7. RATIFICACION DE NOMBRAMIENTOS HECHOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

La fracción II del artículo 76 constitucional, establece como facultad exclusiva del Senado la que a continuación se menciona:

"Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga."

De conformidad con las fracciones III y IV del artículo 89 constitucional, se establece como facultad y obligación del Presidente de la República, el nombrar a los funcionarios antes indicados con aprobación del Senado.

No obstante lo anterior, esta facultad del Senado resulta inaplicable, por la ausencia de una ley destinada a reglamentarla. Por lo general el funcionario designado por el Presidente de la República toma posesión de su cargo, sin esperar la ratificación del Senado.

Sin embargo no puede ignorarse que esta facultad existe sin duda alguna, ya que el Senado debe llevar a cabo la ratificación de los nombramientos, es decir, su aprobación, lo cual vigoriza y presta relieve a esta facultad del Senado.

Para el maestro Tena Ramírez, "Aprobar, es otorgar el asentamiento propio al acto ajeno, lo que se traduce en una adhesión voluntaria y no impuesta. Por ello el que puede aprobar puede desaprobar...". ⁽²¹³⁾

²¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 410.

Añade, "Si el Senado aprueba, su voluntad se suma a la del Ejecutivo, produciéndose así un acto de autoridad que es complejo por requerir el concurso de dos voluntades coincidentes. Si el Senado no aprueba, la coincidencia de voluntades no se da, lo que impide la formación del acto complejo de autoridad, único eficaz para hacer producir al nombramiento la definitividad de sus efectos jurídicos." (214)

El acto de nombrar por parte del Presidente es un acto de autoridad, pero éste no basta por sí mismo, sino que requiere del acto de aprobar por parte del Senado, para dar al nombramiento la suficiencia jurídica, indispensable para la perfección del nombramiento.

4.2.9. NOMBRAMIENTO Y REMOCION DEL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.

Procederemos ahora a analizar el contenido de la fracción IX del artículo 76 constitucional, que establece como facultad exclusiva del Senado la de *"nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos"*.

Sobre este particular, la base segunda del artículo 122 de nuestra ley fundamental, establece que:

"Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves."

No obstante lo anterior, es conveniente señalar, que la facultad del Senado se limita exclusivamente al caso particular de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea removido, ya que tratándose de falta absoluta, de renuncia o cualquier otra causa corresponderá a la Asamblea Legislativa llevar a cabo el nombramiento del sustituto.

Asimismo, en la base quinta del referido artículo se establece que:

"La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso."

²¹⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. p. 410.

¿Pero qué debe entenderse por causas graves?. Al respecto el artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que:

"Son causas graves para la remoción del Jefe del Distrito Federal las siguientes:

I.- Invaldir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.

II.- Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.

III.- No refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

IV.- Ejercer su contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión;

V.- No proporcionar, de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al Presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiera realizado;

VI.- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el Presidente de la República afectando así el orden público; y

VII.- Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal".

Básicamente las causas graves anteriormente mencionadas implican actos de desobediencia e incumplimiento a la ley por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Todas ellas son de suma importancia para lograr la armonía y seguridad política entre el Distrito Federal y la Federación, ya que las mismas implican entre otras cosas la observancia al principio de División de Poderes, la observancia a la Constitución, así como de las leyes, el respeto a las decisiones emanadas de los Poderes Federales, etc.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, se deroga tácitamente el artículo 26 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que en el mismo se establecen las disposiciones relativas a las elecciones para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal el día 6 de julio de 1997.

A virtud de dichas elecciones, fue electo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Licenciado Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.)

4.3. FACULTADES INTERNAS DE LA CAMARA DE SENADORES.

El artículo 77 constitucional dispone que:

"Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

La fracción I, del artículo en comento permite a las Cámaras dictar las medidas y disposiciones necesarias para administrar los recursos económicos respecto de su régimen interior.

La fracción II, hace latente la estrecha comunicación que debe existir entre ambas cámaras, así como entre ellas y el Poder Ejecutivo, ello permitirá sin duda alguna formar criterios y tomar decisiones en algunas materias con conocimiento de causa.

La fracción III constituye realmente una función legislativa, al establecer la facultad de expedir el reglamento interior de la misma.

A decir del tratadista Francisco Ramírez, "la III involucra una función legislativa especial, pues aunque el reglamento interior goce materialmente de abstracción y generalidad, características propias de toda ley como función legislativa del Congreso, en la especie nos encontramos con un acto que no es del congreso, sino de una sola de las Cámaras." (215)

²¹⁵ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. op. cit. p. 287.

En la fracción IV se sustenta en la necesidad de mantener el número suficiente de diputados y senadores, para desarrollar las funciones que a cada una de las Cámaras corresponde.

4.4. VINCULACION DEL SENADO MEXICANO CON EL PODER EJECUTIVO

Entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo existen controles políticos recíprocos que tienden a impedir que uno solo de ellos monopolice el poder.

Como se ha visto a lo largo de este estudio, nuestra Constitución ha tratado de establecer dichos controles, aunque sin éxito, concretamente en los siguientes aspectos:

a).- En materia de nombramientos, el Presidente de la República debe contar con la aprobación del Senado para el nombrar al Procurador General de la República, a los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Sin embargo dada la carencia de una ley reglamentaria a esta facultad exclusiva del senado, se ha hecho imposible establecer un sistema de control fehaciente a la facultad del Ejecutivo.

Por nuestra parte creemos pertinente se regularice esta anomalía a efecto de hacer efectivo el sistema de control establecido por nuestra ley fundamental.

Ahora bien, por lo que hace a la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, podemos decir que dicha facultad realmente no constituye un control político para el Presidente, toda vez que por lo general el Senado no emite aprobación alguna dentro del término fijado por la ley, razón por la cual en la mayoría de los casos ocupa el cargo la persona que de la terna propuesta designa el Presidente de la República.

b).-En materia de Tratados Internacionales, el Presidente de la República tiene la facultad de celebrarlos, sin embargo debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores.

Asimismo la Cámara de Senadores debe analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que él y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Sin embargo, aún cuando a esta facultad se le ha pretendido ver como una función de control del Senado hacia el Ejecutivo, creemos que esto no es así, pues para ello sería necesario que se establecieran las consecuencias del análisis realizado por la Cámara de Senadores.

CONCLUSIONES

1.- A través de nuestra investigación fue posible determinar la indudable importancia que tiene dentro del constitucionalismo moderno el principio de la División de Poderes, entendiéndose éste como un sistema de contrapesos y frenos al poder público.

Con base a dicho principio, fue posible entender que para evitar posibles abusos de poder, ha sido necesario que el Supremo Poder de la Federación se divida para su ejercicio en tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De igual forma logramos entender que los alcances de dicho principio no son rígidos, ni estrictos, ya que los poderes del Estado requieren tener una comunicación e interrelación en el desarrollo de algunas de sus funciones o facultades.

Muy importante resulta el hecho de que un órgano sea el que elabore las leyes o normas y otro el que las aplique, pues de esta manera se garantiza el cumplimiento y observancia de las mismas por todo individuo.

2.- Desde nuestro particular punto de vista creemos que el sistema bicamarista adoptado en nuestra ley fundamental es el más conveniente, y consideramos que dicho sistema tiene las siguientes ventajas:

a).- Al dividir al Poder Legislativo, éste se debilita evitando con ello que predomine sobre el Poder Ejecutivo, favoreciendo por tanto la existencia del equilibrio de los Poderes al dotar al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

b).- Al existir dos Cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el Ejecutivo entre en conflicto con la otra. Si el conflicto se presentare entre el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

c).- Al existir dos Cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

d).- Al existir dos Cámaras, se asegura de cierta manera que esté representada la voluntad del pueblo en la toma de decisiones políticas fundamentales.

3.- Por otra parte fue posible concebir la importancia que reviste el Congreso de la Unión, concebido éste como el órgano en el que se encuentra depositado el Poder Legislativo, creador de leyes y normas diversas.

4.- En el estudio de los antecedentes constitucionales históricos, notamos que en algunas constituciones se prescindió de la Cámara de Senadores, creemos que en reducidos casos se justifica dicha situación, sobre todo cuando ésta adquirió ciertos matices de representante de algunas clases determinadas, como aconteció en la Constitución de 1843.

Se puede considerar que la participación de dos Cámaras es indispensable y determinante en todo proceso legislativo, ya que sólo así se garantiza la expedición de leyes bien meditadas y adecuadas.

En las diversas constituciones notamos una deficiente, por no decir nula regulación respecto de las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores; dada la importancia que las mismas revisten, considero que debió establecerse en forma expresa, sin embargo y no a manera de justificación, mucho tuvieron que ver los acontecimientos sociales e históricos que motivaron dicha situación.

5.- El Senado ha sido considerado como un órgano de experiencia, moderador de la impetuosa Cámara de Diputados, tratando de justificar con ello que se establezca como requisito para ser senador una edad mayor a la requerida para ser diputado. Nosotros no estamos de acuerdo con dicha diferencia, toda vez que tanto los senadores como los diputados son representantes del pueblo, y dado el proceso legislativo, ambas Cámaras tienen la facultad de iniciar leyes, actuando en consecuencia la otra como revisora, en tal virtud dicha distinción la creemos injustificada.

6.- Por lo que hace al requisito de ser mexicano por nacimiento, el Decreto publicado en el Diario Oficial del 20 de marzo de 1997, que entrará en vigor un año después, es decir, el 20 de marzo de 1998, amplía de una manera inadecuada por las experiencias sufridas en épocas anteriores, que sean considerados en esa calidad aquellos que nazcan en el extranjero siendo hijos de padres mexicanos o de padre o madre nacidos en territorio nacional, así como los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, o de padre o madre mexicano por naturalización. Esta disposición elimina una serie de restricciones que sobre el particular trataron de establecerse en las distintas constituciones de nuestro país.

Por otra parte, cabe señalar que dicha disposición puede ocasionar algunos inconvenientes, si se considera que para ser diputado o senador, lo pueden ser aquellos que hayan nacido fuera de nuestro territorio y que tal vez permanezcan en el extranjero ajenos de cualquier acontecimiento o situación de importancia en nuestro país, y que tan sólo requieran para ocupar el cargo contar con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de las elecciones, más aún si se toma en cuenta la importancia que tienen los diputados y senadores como representantes de la voluntad del pueblo.

7.- Asimismo creemos que el decreto que reforma el artículo 56 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, fue positiva al aumentar el número de senadores, al igual que la reforma hecha mediante decreto publicado el 22 de agosto de 1996, mediante el cual se establece como sistema de elección el principio de representación proporcional, con ello sin duda alguna, se garantiza la representación del pueblo mexicano con mayor amplitud.

8.- Por lo que hace a las facultades exclusivas del Senado, hemos visto con gran decepción que alguna de ellas resultan inaplicables, tal es el caso de la consignada en la fracción IV del artículo 76 constitucional, que consiste en que el Senado dé su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional, fundamentando nuestra opinión en el hecho de que en nuestro país no se cuenta con esa agrupación, es decir, sólo existe "de iure" y no "de facto", razón por la cual dicha facultad es como si en realidad no existiera.

Por otra parte, en igual situación encontramos la facultad consignada en la fracción VIII del artículo 76 de nuestra ley fundamental, ya que tratándose de la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Senado por lo regular no hace designación alguna en el término establecido, razón por la cual son designados las personas propuestas por el Presidente de la República.

La facultad establecida en la fracción II del mencionado artículo, consistente en la ratificación de los nombramientos hechos por el Presidente de la República respecto del Procurador General de la República, de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, al igual que las anteriores resulta inaplicable, ya que no existe una ley destinada a su reglamentación y por lo general el funcionario designado por el Presidente de la República toma posesión de su cargo sin esperar la ratificación del Senado.

Por último y en relación a la facultad establecida en el fracción IX del artículo 76 constitucional, referente al nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ésta resulta ya inaplicable por lo que hace al nombramiento de dicho funcionario, ello en virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, por las cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elige por votación directa.

9.- De todo lo anterior, concluimos que la importancia del Senado radica fundamentalmente en su participación en el proceso legislativo, colocando en igualdad a los Estados Federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica, más aún al aumentar el número de integrantes, se garantiza la representación del pueblo mexicano.

Por otra parte, podemos decir que si el Poder Legislativo contara únicamente con la Cámara de Diputados, la orientación política y las leyes correrían a cargo de los estados densamente poblados que, a causa de ello, cuentan con un mayor número de distritos electorales, y consecuentemente de representantes populares.

10.- Por lo anteriormente expuesto y de conformidad al estudio realizado podemos enfatizar la conveniencia de un sistema bicamarista, dado que la existencia de ambas Cámaras (la de Diputados y la de Senadores), permite sin duda alguna una reflexión profunda de los proyectos de ley y de las normas jurídicas que regularán la conducta de los mexicanos.

No obstante lo anterior, consideramos conveniente e indispensable que se dé la importancia que amerita el Senado, como representante de la voluntad del pueblo, fortaleciendo al efecto sus facultades, mediante la expedición de leyes reglamentarias para que esté en posibilidad de ejercerlas y se encuentren plenamente delimitados los alcances de las mismas.

Decimos lo anterior, en virtud de que algunas facultades del Senado que han sido objeto de nuestro estudio, se encuentran limitadas en cuanto a su ejercicio precisamente por la falta de una ley que las reglamente, entre otras podemos citar las siguientes:

a).- La facultad establecida en la fracción I del artículo 76 constitucional, concierne a la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República, requiere para su ejercicio, de una ley que prevea de manera específica el procedimiento que deberá llevarse a cabo para tales efectos. Cabe señalar que la Ley Sobre la Celebración de Tratados, resulta insuficiente, ya que la misma, únicamente señala que a través de alguna de las Comisiones de la Cámara de Senadores, se emitirá el dictamen correspondiente, sin señalar procedimiento alguno; en tanto que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es omisa a ese respecto.

b).- Asimismo, la facultad consignada en la fracción II del artículo 76 constitucional, requiere como lo indica nuestra ley fundamental, de una ley que establezca los términos para que el Senado de la República esté en posibilidad de ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, que haga el Presidente de la República.

c).- En relación a la facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, que se consigna en la fracción VI del artículo 76 constitucional, podemos señalar que a pesar de estar expresamente prevista la conveniencia de una Ley que reglamente su ejercicio, ésta no ha sido expedida por el Congreso de la Unión, razón suficiente para impedir su ejercicio.

Por último, hemos concluido que la importancia del Senado radica fundamentalmente en las facultades que tiene en materia de política y relaciones internacionales, así como su participación en situaciones y conflictos políticos de los estados, garantizando de esta manera la participación del criterio federal en la resolución de sus problemas internos.

BIBLIOGRAFIA

1).- LIBROS.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed. México. Porrúa, S.A. 1994.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. 1ª ed. México. Haria. 1990.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª ed. México. Porrúa, S.A. 1994.

----- La Constitución Mexicana de 1917. 1ª ed. México. UNAM. Coordinación de Humanidades. 1969.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 12ª ed. México. Esfinge. 1983.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. 2ª ed. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1987.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed. México. CECSA. 1980.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional. 1ª ed. México. Instituto de Capacitación Política PRI. 1982.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed. México. Porrúa S.A., 1993.

POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. 1ª ed. México. Porrúa, S.A. 1965.

RAMIREZ FONSECA; Francisco. Manual de Derecho Constitucional. 1ª ed. México. Porrúa, S.A. 1967.

SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. 1ª ed. México. Porrúa, S.A. 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 11ª ed. México. Porrúa, S.A. 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed. México. Porrúa, S.A. 1980.

2).- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 3ª ed. México. Porrúa, S.A. 1992.

Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano. Tomos IV. C-CEL y V. CEL-CON.

Enciclopedia Monitor. Tomos 5. Dro-Fero y 11. Rest-Tan. Salvat Editores.

Diccionario Jurídico Mexicano. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Tomos A-CH; D-H; I-O y P-Z. 2ª ed. México. Porrúa, S.A. 1988.

3).- LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David. ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª ed. México. Porrúa, S.A. 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de abril de 1874.

Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos los senadores que por este principio les corresponden, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1997.

4).- DOCUMENTAL.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVI Legislatura, de fecha 1° de agosto de 1996.

SENADO DE LA REPUBLICA. LIV LEGISLATURA. EL SENADO MEXICANO. Comisión Editorial del Senado de la República (tríptico)