



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“LA CÁMARA DE SENADORES DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

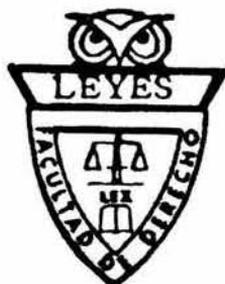
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIGUEL ANGEL HAZAEL PADRÓN HERNÁNDEZ



ASESOR DE TESIS: MAESTRO ERNESTO ROMAN GALAN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2004



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

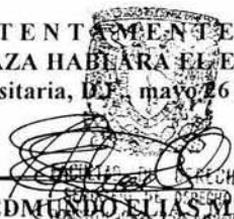
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **PADRÓN HERNÁNDEZ MIGUEL ANGEL HAZAEL**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA CAMARA DE SENADORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ernesto Román Galán, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Román Galán, en oficio de fecha 4 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 26 de 2004.



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*Irm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
T.2/2004

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Distinguido Dr. Venegas:

Me dirijo a usted, a fin de someter a su consideración el trabajo recepcional intitulado "LA CÁMARA DE SENADORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", que el alumno **MIGUEL ÁNGEL HAZAEL PADRÓN HERNÁNDEZ**, ha concluido y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito.

La tesis de referencia denota en mi opinión todos los elementos formales y metodológicos, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía en cuestión reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular por el momento, 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 HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 4 de Mayo de 2004.

MTRO. ERNESTO ROMÁN GALÁN.
Profesor de Carrera T.C.
adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

A MI QUERIDA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

EN AGRADECIMIENTO POR HABERME PERMITIDO
FORMAR PARTE DE TAN MAGNIFICA INSTITUCIÓN.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".

En memoria de mi Padre

Víctor Manuel Padrón.

Y a mi Madre

Rosa María Hernández Peralta.

Las personas que hicieron posible mi existencia y quienes han sido el mayor ejemplo para mi superación, motivando así este logro. Gracias por su infinito apoyo, los amo.

A mis hermanos:

Víctor Manuel Padrón Hernández.
Juan Carlos Padrón Hernández.

Con quienes he compartido mi vida.
Gracias por estar conmigo, los amo.

A mis sobrinos:

Víctor Fernando, Ariadna Areli,
Jorge y Karla Valeria.

Uno de los mejores regalos de mi vida.

A toda mi familia, Gracias por estar
conmigo en todos los momentos, en
especial a Juan Manuel Ávila López.

A todos mis amigos y compañeros
que han hecho de la cotidianidad
una experiencia compartida y divertida.

A mis maestros y amigos,
que siempre han estado
para tenderme la mano:

Dr. Fernando Serrano Migallón.
Lic. Luis Gustavo Arratível Salas.
Mtro. Ernesto Román Galán.
Lic. Daniel F. Cabeza de Vaca Hernández.
Lic. Rubén Mendoza Ayala.
Dr. Víctor F. López Devesa.
Lic. Alberto Alcántara Martínez.
Lic. Joaquín Rodríguez Lugo.
Lic. Vicente Ortiz Muro.

La Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

Págs.

INTRODUCCIÓN.	1.
-----------------------	----

Capítulo I.

La democracia y la Cámara de Senadores.

1.- El Estado moderno.	6.
2.- El Estado Federal.	53.
3.- Democracia.	71.
4.- División de poderes.	91.
a) El poder legislativo.	120.
5.- Naturaleza Jurídica de la Cámara de Senadores.	151.

Capítulo II.

Antecedentes históricos-constitucionales de la Cámara de Senadores.

1.- El desarrollo del Senado en el México del siglo XIX.	155.
2.- El avance del Senado en el México del siglo XX.	206.



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.

Capítulo III.

Integración de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

1.- Reformas a la Legislación electoral.	234.
2.- Estructura interna, en concordancia al marco jurídico vigente que la regula.	251.
a) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	251.
b) Órganos primordiales para el funcionamiento de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.	288.
c) Facultades y funciones de la Cámara de Senadores.	295.
1) Evolución constitucional.	318.

Capítulo IV.

Estudio Comparado del Senado en otros sistemas jurídicos.

a. Estados Unidos de Norteamérica.	352.
b. Francia..	367.
c. Alemania.	375.
d. España..	377.
1.- El parlamento europeo.	382.

Capítulo V.
Perspectiva de la Cámara de Senadores.

a)	La Cámara de Senadores en el siglo XXI.	. . . . .	394.
b)	La pluralidad en la Cámara de Senadores.	. . . . .	397.
c)	Propuesta de nueva integración.	. . . . .	400.
	Conclusiones.	. . . . .	404.
	Anexos.	. . . . .	419.
	a) Gráficas.	. . . . .	419.
	b) Estadísticas.	. . . . .	425.
	Bibliografía.	. . . . .	426.

INTRODUCCIÓN.

El trabajo de investigación que tengo el honor de presentar ante mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, en específico en la Facultad de Derecho, con el objetivo de obtener el título profesional de licenciado en derecho; obedece al compromiso que adquirí al ingresar a esta insigne institución educativa, pero nada de esto hubiera sido posible, sin la invaluable asistencia de mi asesor el Maestro Ernesto Román Galán, a quien le expreso mi infinita gratitud, por su paciencia y dedicación empleada durante la elaboración del mismo.

Los tópicos que se tratan en el cuerpo de esta investigación, considero son de vital importancia para el estudioso del derecho, así como para la sociedad en general; toda vez que debemos recordar que gran parte de la actividad tanto política como jurídica del Estado mexicano se desarrolla en la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

Hablemos de los cinco capítulos que integran nuestra investigación; en el primero de ellos, abordamos lo referente a la democracia y la Cámara de Senadores, considero que es el sentir de la sociedad mexicana, que sus instituciones se conviertan en completamente democráticas para poder tener un mejor funcionamiento, dando gran aceptación en su actuar, esto es lograr mayor positividad en los actos de gobierno.



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.

Al iniciar la exposición del capítulo, con el tema del Estado moderno, pretendemos dar al lector la ubicación en tiempo y espacio, de esta abstracción jurídica, así como los elementos para su entendimiento; ya que las diversas actividades del ser humano se desarrollan dentro del mismo; por lo tanto existe la obligación del Estado, de velar por los intereses inmediatos de sus habitantes, así como de los mas sublimes. De acuerdo a lo anterior, se analizan algunas de las diversas doctrinas que se han elaborado para el estudio del mismo, desde la concepción clásica en los griegos, hasta llegar al periodo conocido como la era moderna.

Una vez establecido que es el Estado, abordamos el tema de una de sus formas, nos referimos al Estado Federal, en contraposición al Estado Unitario. Este punto lo consideramos uno de los pilares que dan fundamento a nuestra investigación, toda vez que el Senado de la República mexicana, es el legítimo representante de este pacto federal.

El siguiente aspecto, se refiere a la democracia, esta forma de gobierno, se presenta como la mas idónea por establecerse en un régimen político; siempre y cuando se atienda al interés común de la población, propiciando el mejoramiento integral de la calidad de vida de los habitantes del Estado.

En este apartado realizamos un estudio de las diversas teorías que han existido desde el periodo clásico de nuestra historia universal, hasta el llegar con algunos autores contemporáneos que nos

manifiestan su idea del tema, como anteriormente lo señale, uno de los objetivos generales de esta investigación, es el aportar ideas para el establecimiento de la democracia en la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

El siguiente tópico, es uno de los soportes ideológicos en la actividad del Estado moderno, nos referimos a la división de poderes; en la actualidad, algunos doctrinarios de la materia, prefieren denominarlo como la delimitación de funciones de los órganos del Estado, ya que sostienen que no existe una tajante división entre la actividad de los mismos, afirmando que se necesita una coordinación de ellos para el buen funcionamiento del Estado; señalan que el poder en él es uno solo e indivisible.

Una vez realizada la exposición relativa a la división de poderes o delimitación de funciones, entramos al estudio en específico de la evolución del poder legislativo; con apoyo del método histórico y con el rastreo histórico fenomenológico de esta institución, mostramos un panorama de cual ha sido la manera en que se ha desarrollado este poder hasta nuestros días.

Para concluir lo referente a este capítulo, explicamos la naturaleza jurídica de la Cámara de Senadores, mediante el método histórico, así como el análisis comparativo de esta institución en otros regímenes políticos como son los Estados Unidos de América, Francia, España; aterrizando las ideas de acuerdo a nuestra Cámara Alta.

El capítulo segundo de nuestro trabajo de investigación, entra al estudio en específico de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos; el mismo parte del siglo XIX, al establecerse nuestra independencia de la corona española, y concluye con lo ocurrido en el México del siglo XX, de esta manera, se rastrean los antecedentes constitucionales que han estructurado a nuestro Senado a lo largo de la historia nacional.

Por lo que respecta al capítulo tercero, hacemos un análisis de la integración actual de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo del estudio de las diversas reformas que en materia electoral se realizaron, tanto para su integración, como para la calificación de las elecciones de sus miembros, estas reformas las encontramos principalmente en la última década del siglo XX.

Así mismo se señala cual es la estructura interna de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia al marco jurídico vigente que la regula hasta en año 2003. En este apartado, nos basamos en particular en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera, se expone lo relativo a los principales órganos que existen al interior del Senado, para su funcionamiento.

Las diversas explicaciones que se dieron dentro de los apartados anteriores, nos servirán para explicar las distintas funciones y facultades que tiene la Cámara en estudio, con el mismo objetivo, se presenta un cuadro comparativo de cada una de ellas, establecidas en

los documentos constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país.

El capítulo número cuatro, hacemos un estudio comparado del Senado en otros regímenes políticos, de manera particular son estudiados el de los Estados Unidos de América, Francia, Alemania, España y el Parlamento Europeo. Cabe mencionar que tanto en el régimen alemán, como en el Parlamento Europeo, son instituciones muy diferentes a lo presentado sobre el tema; pero se incluyeron en este trabajo, porque existen puntos de coincidencia realmente interesantes.

Las perspectivas de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, al comienzo del siglo XXI, muestra la actual integración de la Cámara, con la representatividad de los partidos políticos; así mismo, presentamos nuestra propuesta de nueva integración del Senado.

De esta forma llegamos al final de nuestro trabajo de investigación, deseamos aportar un estudio novedoso en la materia constitucional de esta institución tan trascendente para la actividad del Estado mexicano.

Agradezco la atención prestada en la revisión de este trabajo y espero contribuir en la investigación que se realiza en nuestra máxima casa de estudios.

I.- La Democracia y la Cámara de senadores.

1.- El Estado moderno

El abordar el tema del Estado moderno como el primero en el desarrollo de este trabajo, atiende a la importancia que tiene en las actividades del ser humano, toda vez que éstas se desarrollan dentro de un territorio determinado, por lo que es de imperiosa necesidad establecer en ese grupo de humanos los elementos suficientes para dirimir sus diferencias, velar por su seguridad al exterior del mismo, tener organización dentro de las actividades internas, de esta forma poder satisfacer las diversas necesidades que implica la convivencia social.

Como primer acercamiento al tema, encontramos la definición del Estado elaborada por el maestro Jellinek, el cual considera “que el Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario.”¹.

El ser humano como objeto de estudio fundamental en las ciencias sociales, nos remonta a diversos escenarios de su agrupación, partiendo desde las primitivas organizaciones dirigidas por el matriarcado, el patriarcado; para la cultura occidental si queremos

¹ Citado por Arnaiz Amigo, Aurora. El Estado y sus Fundamentos Institucionales, ed. Trillas, México 1995, pág.38.



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.

tomar los antecedentes más remotos de la organización política es necesario atender a los sucesos ocurridos en el periodo clásico de esta civilización, esto es, la organización de los antiguos griegos, dentro de los cuales destacamos algunos de sus pensadores como Sócrates, Platón, Aristóteles, personas preocupadas por el estudio de su fenomenología política.

Así tenemos que para el ciudadano griego, el participar en las decisiones políticas, en el gobierno de su ciudad, era considerado como un deber y una obligación, ya que uno de los valores más grandes en este tiempo era el velar por el bien común.

Los griegos se imaginaron el universo como producto de la razón y creyeron que las fuerzas de la naturaleza eran susceptibles de una interpretación sistemática y ordenada. Bajo esta premisa se establece una gran diferencia respecto a las culturas anteriores, el poner a la razón como el principio para conocer, es discrepar del dogma.

Los griegos concibieron a sus dioses como seres finitos, que se diferenciaban de las personas por una razón de grado, esto permitió el estudio de las cosas con mayor libertad al no prejuzgar por el dogma. Los mandatos de los dioses se fundaban en la razón, así la religión pertenecía a la esfera de la conciencia individual.

La vida del hombre tiene que ir en armonía con las leyes de la naturaleza y los principios de la razón. El primer deber del hombre es disfrutar de las facultades que le ha dotado la naturaleza y

desarrollarlas con arreglo a su destino, en los griegos el destino se marcaba por el origen de la persona y sus cualidades, esto es, la persona que nacía esclavo, toda su vida eso sería.

El hombre al ser dotado de raciocinio deberá vivir honestamente, por que su vida no debía contrariar a los ideales que ha concebido la razón.

Atendiendo a estos principios es que se considera al Estado como indispensable para el desarrollo de esos ideales que persigue el hombre, pues el ser humano es un animal político por naturaleza.

Las principales características de la organización política, de las dos ciudades-estado consideradas como las mas importantes son:

Atenas.

Una de las ciudades-estado mas importantes de Grecia, fue Atenas, ésta se caracterizó por haber tenido una gran actividad marítima y comercial, debido a su favorable situación geográfica.

La población ateniense se encontraba distribuida de la siguiente manera:

- a) Ciudadanos de Atenas: estos eran los únicos poseedores del poder político, éste era un grupo muy reducido de la población total y solo determinados varones tenían dicho estatus.

- b) Residentes extranjeros: éste grupo carecía de la facultad de intervenir en la política de la ciudad-estado, les estaba permitido realizar actividades como el comercio, situación que les daba poca protección por las leyes en lo que al derecho privado se refiere.²

- c) Esclavos: es el grupo de los mas desprotegidos, pues al ser considerados como cosas, carecían de cualquier derecho, eran utilizados para trabajar en actividades agrícolas o en los trabajos de mayor desgaste físico, para el mantenimiento de los ciudadanos atenienses.

- d) Mujeres: este grupo social no tenía ingerencia alguna en la política de la ciudad-estado.

Esta era básicamente la clasificación de la población de esta ciudad, ahora mencionaremos la organización de su gobierno; resaltare la evolución de algunas de sus instituciones; así como sus transformaciones.

En el origen de Atenas el gobierno fue monárquico, cuya característica era, hereditaria de manera tradicional, el monarca contaba con un consejo de dirigentes de las distintas tribus denominado el areópago, contaba con otro órgano denominado ekklecia, el cual estaba integrado por miembros de familias distinguidas.

² En esa época no existía la delimitación entre derecho público y derecho privado.

Alrededor del 750 a. de C., con la abolición de la monarquía, se tomo una nueva organización del gobierno, surgiendo nuevas figuras, como el arconte, que sería el funcionario que sustituye al monarca, en este cargo solo se permanecía un año, eligiéndose a otro.

Existía un cuerpo de magistrados, que la ekklecia elegía; el número de magistrados ascendía a nueve, estos eran hombres ricos y de noble linaje.

La institución que subsistió fue el areópago, pero tuvo transformaciones, por ejemplo, se integraba por exarcontes y su ingreso era al término del periodo de su cargo como funcionario electo, este ingreso era de por vida. En este grupo descansaba principalmente la decisión de la conducción de la ciudad-estado.

En el año 594 a. de C., fue elegido arconte Solón, este hombre inició una transformación en lo que se refiere al monopolio de la aristocracia, en la dirección de la polis. Preocupado por lo oprimidos que habían quedado los pequeños granjeros, principalmente; después de la crisis económica que sufrió Grecia, que repercute en Atenas, decide derribar las leyes de deuda, hecho con la intención de beneficiar a estos, que resintieron mas la crisis, al haber perdido en su totalidad o parcialmente sus bienes por culpa de las deudas adquiridas. Preocupado por reactivar la economía, liberó las obligaciones y enfocó en la industria y el comercio mayor énfasis, pues consideraba que en estas actividades los pequeños granjeros desplazados, podrian reubicarse.

Realizó cambios en lo referente a la administración de justicia, transformó a la corte final de apelación, antes areópago, en la Heliaie, estando conformada por un grupo de ciudadanos sorteados por gran parte de los miembros de la asamblea popular.

En el año 508 a. de C., Clístenes toma la iniciativa para instituir cambios básicos en la estructura política.

Para reemplazar el sistema dominado por el parentesco, dividió el Ática en unidades territoriales llamadas demes. Todos los varones libres que vivían en una deme eran registrados como ciudadanos hereditarios, sin tener en cuenta las relaciones familiares.

Existieron aproximadamente 150 demes, estas fueron agrupadas para formar organizaciones llamadas trittyes, luego se combinaron tres trittyes para crear una tribu, de las cuales había un total de diez. Cada tribu era una unidad política, con funcionarios, cortes, santuarios, impuestos, fuerzas militares elegidas por derecho propio.

Se creó el consejo de los quinientos, compuesto por cincuenta ciudadanos, seleccionados al azar de cada tribu, por un periodo de un año, ésta fungía como principal institución en el moldeamiento de la vida política de la polis.

Existió la asamblea popular, la cual tenía la última palabra en el gobierno, estaba compuesta por todos los hombres mayores de 18 años, los que votaban por la tribu.

Clístenes, introdujo un poderoso instrumento para controlar a los funcionarios electivos y principalmente a los aristócratas ambiciosos, mediante la práctica del ostracismo, a través de la cual una mayoría de la asamblea popular podía declarar que un individuo era peligrosos para la polis y se le ordenaba vivir en el exilio durante diez años.

Después de esta transformación, fue en el periodo de Pericles (461-429), en donde se logró que la democracia floreciera por completo.

Respecto a la democracia ateniense, se debe mencionar, que la participación política estaba limitada a los hombres descendientes de un integrante de una deme. Las mujeres no tuvieron el derecho a participar en la vida política de la polis, al igual que el gran número de extranjeros llamados metecos, y no se diga a los esclavos. Se calcula que en el siglo V a. de C., la población ciudadana de Atenas era aproximadamente de 45000. Es la democracia directa el mayor distintivo en cuanto a la forma de gobierno se refiere.

Elementos para desarrollar la democracia directa:

- a) La ciudad-estado debe contar con un territorio limitado.
- b) La población de este territorio debe ser poco numerosa.
- c) El individuo y el Estado forman así una sola personalidad por la mayor participación ciudadana, no teniendo que diferenciar entre asuntos de carácter público y privado.

Esparta.

Surge como ciudad-estado en el siglo IX a. de C., como resultado de la coalición de varios pequeños pueblos agrícolas, agrupados alrededor de la ciudad.

En Esparta se manifiesta un gran interés por el desarrollo de la vida militar, tomando a esta como un medio de control para los demás. La manera de adiestrar a los pequeños varones espartanos era muy enérgica, se les hacía un examen para evaluar su condición física y si su resultado era deficiente, se le ordenaba la muerte a la intemperie, en caso de que fuera aprobada satisfactoriamente esta evaluación, se le dejaba vivir con su madre hasta los siete años, edad en la que se reunía con los demás varones pequeños espartanos para recibir la instrucción militar, hasta la edad de veinte años, en este tiempo se convertía en soldado regular, contando con una porción de tierra y un número de hombres para trabajarla, para que surgiera el sustento personal. A los treinta años se le consideraba como igual a la polis, a los sesenta años terminaba su obligación de prestar el servicio militar.

Las mujeres se les capacitaba para ser esposas y madres, resaltando su buena condición física y la destreza por los quehaceres domésticos, no tenía lugar para la participación en la vida política.

Dentro de la población espartana se encontraban los periecos, vivían en los pueblos esparcidos en el territorio espartano, estos servían al

Estado, principalmente como artesanos y comerciantes, no se les permitía tomar parte en el gobierno de la polis.

Finalmente se encuentran los ilotas, que eran los esclavos del Estado, que deberían pasar su vida como trabajadores agrícolas o como sirvientes de los hogares, para mantener a los ciudadanos completamente espartanos, que no tenían otra ocupación diferente que la de ser soldados. Los ilotas vivían en un sometimiento absoluto, pues los espartanos aseguraban esta fuente de producción importante para su economía (aunque era basada en las invasiones bélicas), y el alimento interno, se permitía matar a ilota que se le considerara como alborotador.

En cuanto a su organización política, estaba integrada por dos reyes, un consejo que recibía el nombre de Gerausia, conformada de dos reyes y otros hombres (28) mayores de sesenta años, elegidos de por vida. La atribución que tenían, era la de formar toda la legislación, juzgar los casos mas importantes y actuaba como cuerpo asesor en la administración del Estado.

Existía una institución denominada asamblea o apella³, compuesta por todos los varones espartanos mayores de 30 años, estos en teoría podían rechazar cualquier política propuesta, pero por su entrenamiento recibido en la infancia, tenían formada la ideología de obedecer a sus mayores, por lo que siempre aceptaban las propuestas.

³ Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado, ed. Harla, México 1987, págs. 60-61.

La ejecución de las leyes las realizaba la junta de cinco éforos o magistrados, elegidos anualmente por la asamblea, en sus atribuciones se encontraba la de manejar los asuntos externos, supervisaban el entrenamiento militar, vigilaban a los ilotas, controlaban las finanzas del Estado y organizaban operaciones militares.

En esencia, Esparta fue gobernada por una oligarquía de jefes militares.

Una vez mencionadas las características mas importantes de las ciudad-estado planteadas, aterrizaremos el estudio de algunas posiciones filosófico-políticas de la época, en las cuales mencionaremos a los sofistas, Sócrates, Platón y Aristóteles.

Los sofistas.

“El hombre es el eje del conocimiento”,⁴ los sofistas rechazaban la idea de una verdad absoluta y los principios abstractos de justicia, decían que la autoridad política se basa en la fuerza, por que sostiene el carácter egoísta del hombre y la desigualdad de sus facultades, entonces entienden al gobierno como el compromiso de los fuertes para humillar a los mas débiles o como el acuerdo de las sociedades débiles para defenderse de los poderosos.

⁴ Arnaiz Amigo, Aurora. Ciencia del Estado, ed. UNAM, SUA, México 1989, pág 286.

La ley es derivación de la autoridad política, coacciona a los hombres en muchos casos a obrar abiertamente contra los dictados de la razón (postura contraria que se veía en Sócrates), la razón individual es la fuente de todo el conocimiento, implicando esto un relativismo, que contradice a lo antes establecido.

Los sofistas, vendían sus conocimientos al mejor postor, su método fue la retórica, partían de supuestos preestablecidos, para llegar a la conclusión pretendida de antemano.

Defendieron los siguientes criterios:

- a) Los valores son relativos.
- b) No existe la moral y el derecho como principios inmutables.
- c) La ley procede de las conveniencias de la autoridad, más que del principio ético.
- d) Puesto que nada es verdadero, todo es lícito.
- e) El Estado surge por contrato social.

Una vez mencionadas algunas características de los sofistas, abordaremos el estudio de la ideología de Sócrates.

Sócrates.

La dificultad de estudiar a Sócrates, se encuentra en que él no dejó algún texto suyo, sino que es por medio de su discípulo Platón que se conoce la obra de este gran filósofo.

Consideraba que el hombre estaba muy limitado por su naturaleza de origen, pero por medio de la educación este podía convertirse en un virtuoso, así menciona “que el hombre se perfecciona mediante la virtud y el conocimiento”⁵.

Respecto al Estado, comenta que se puede enderezar a este hacia el bien, pero si el Estado no cede, el ciudadano debe doblegarse, esto nos muestra la completa sujeción al Estado, lo ilustra como una relación patriarcal, en donde el hijo no debe desobedecer al padre.

Respecto a los sofistas, coincide en que las leyes tienen que sufrir la crítica de la razón individual sin sujetarse a la religión o a las costumbres arraigadas, esto con la finalidad de descubrir el principio fundamental de la justicia mediante un adecuado examen.

Sócrates anhelaba que la dirección del Estado fuera por una aristocracia de la inteligencia, para que así las leyes fueran expresión de la sabiduría en correspondencia con la razón general, ya que al ser el hombre un ser social por naturaleza y el Estado una entidad necesaria, depende de nuestras aspiraciones.

⁵ Gettell, Raymond. Historia de las Ideas Políticas I, ed. Nacional, México 1951, pág. 91.

Sócrates murió tal vez como los mas grandes hombres, esto es, respetando sus convicciones, nace en 469 a. de C., y muere en 399 a. de C. al tomar la cicuta. Es el creador de la mayeútica, método inductivo que le permitió dar respuesta a las dudas planteadas.

Ahora entraremos al estudio del discípulo de Sócrates, nos referimos a Platón, del cual la obra filosófica mas conocida es la República.

Nace en 427 a. de C. y muere en 347 a. de C., considera como la mejor forma de gobierno a la aristocracia, pero en el sentido de ser el gobierno de los mejores, semejante a su maestro Sócrates, consideró a la política como el arte de hacer a los hombres mas justos y virtuosos, nos dice que la verdad es un concepto abstracto, tan solo accesible a individuos que poseyeran facultades excepcionales.

Su teoría del conocimiento y sus conceptos éticos fueron desarrollados en un sistema metafísico y moral, le atribuye al Estado la característica de tener ideales que coinciden con los del individuo, pues considera al Estado como una individualidad suprema, pues el origen del Estado se encuentra en la diversidad de deseos y necesidades humanas, en la cooperación necesaria para satisfacer estos fines.

Dentro de sus ideas nos menciona que el Estado se desenvuelve en tres clases importantes, la primera constituida por los labradores que satisfacen las necesidades físicas de la vida humana, en segundo lugar aparecen los guerreros que son los encargados de proteger a los

trabajadores y de garantizar la seguridad territorial del Estado, en el siguiente lugar se encuentran los magistrados, son los encargados de regir a la comunidad para que realice el bienestar general. Al plantear estas ideas nos muestra una idea clara de explicar la división del trabajo, atendiendo mas al hecho moral que al económico.

Conocedor de las diversas formas de gobierno y preocupado por establecer la más favorable para su ciudad, Platón en su celebre obra la República⁶, nos habla de las características que debe tener la persona o personas que serán encargadas del gobierno de la ciudad, el denominado guardián, acumulándole un gran número de virtudes, para su mejor desarrollo en el ejercicio del poder, claro, desde este tiempo se resalta el aspecto clasista de las sociedad, por lo que solo los mas aptos serán los encargados de tan gran encomienda, mencionare algunos aspectos relevantes que deberían cubrir las personas encargadas del gobierno.

- a) No tienen familia (carente de cualquier lazo familiar).
- b) No tienen intereses materiales.
- c) Hacen vida en común.
- d) Estudian filosofía y realizan gimnasia.

⁶ En el desarrollo de esta obra, se narran diversos aspectos de la vida en la polis, pero encontramos mayor información respecto al gobierno de la polis, en los capítulos II, III y IV de la misma.

Platón propone que para asegurar la unidad orgánica del Estado se debe abolir la propiedad privada y los lazos familiares, para que así el Estado esté facultado para seleccionar a los progenitores, con el objeto de asegurar una buena descendencia, tomando su educación y preparación física.

Ideó diversas formas de gobierno, la mejor forma según él, era el gobierno aristócrata o gobierno de los mas sabios, inspirados en la idea de justicia, dentro de estas formas de gobierno, seguía la timocracia o gobierno de clases animadas por un sentimiento de gloria y honor, mas que por la justicia, surge después la oligarquía, que es cuando adquieren los propietarios el poder político, la emancipación de las masas, acarrea la democracia, el abuso trae la anarquía y al final de este proceso surge la tiranía, siendo la etapa más alejada de la justicia, surge la necesidad de tener un gobernante fuerte en el Estado.

Existe otra clasificación que parte del número de personas que ejerce la autoridad y la relación de estas respecto a las restricciones legales, nos dice que cuando el gobierno se sujeta a la ley, la mejor forma de gobierno es la monarquía, la peor es la democracia, la aristocracia ocupa una posición intermedia. Si el gobierno no se sujeta a la ley, la monarquía es la mejor forma, le sigue la oligarquía y la peor es la tiranía.

La ley surge por la imperfección humana, ya que si se contará con el hombre modelo del Estado, sería el filósofo sapientísimo y como el fin

de la política es la educación para que florezca la virtud, es así que no se necesitaría de leyes, pero dada esta imposibilidad, las leyes deben cumplir con un carácter regulador.

Es el momento de pasar al discípulo de Platón, nos referimos a Aristóteles, él perfecciona las formas de gobierno y tiene una ruptura académica con su maestro, ya que él es considerado como pragmático.

Nace en 384 y muere en 322 a. de C., el método de estudio empleado por él, es considerado como pragmático, lógico, sistemático e inductivo.

Aristóteles plantea una separación de la política y la ética, nos dice que dentro del Estado se cumplen los fines más elevados del hombre; al referirse a las constituciones menciona que estas tienen que adaptarse a cada pueblo, negó la arbitrariedad de las leyes del Estado, pues la función primordial de Estado es la aplicación de las leyes a los casos concretos, para no producir injusticias a la sociedad.

El origen del Estado, está en los esfuerzos del hombre para satisfacer sus necesidades individuales, el hombre por naturaleza es un animal político y sólo puede alcanzar sus fines esenciales por medio del Estado. El Estado se justifica de una manera utilitaria, diciendo que el Estado existe para satisfacer las necesidades intelectuales y morales de los hombres, la familia o la comunidad doméstica, dentro del Estado atiende a satisfacer las necesidades físicas de la vida,

siguiendo este pensamiento, la esclavitud es perfectamente legal y natural, puesto que unos hombres nacen para ser señores y otros para ser esclavos.

Coincide con Platón al decir que el ciudadano que se dedique a la vida pública, tiene que vivir desligado de los menesteres económicos.

El desarrollo de las ideas de los pensadores clásicos, se retomó a lo largo del desarrollo de la humanidad, en sus diversos periodos históricos, por lo que su estudio resulta obligatorio para todo aquel que pretenda entender el origen de muchas instituciones actuales.

Como hemos podido percatarnos, la organización estatal de los griegos la podemos conceptualizar como lo hace el maestro Duguit: "quien estima que el que el Estado existe y existió allí en donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social."⁷

Ahora bien, hemos realizado la exposición de lo que consideramos los principales aspectos de la organización política de los griegos, no pretendo que este trabajo se convierta en un tratado de tal profundidad que nos desvíe del objetivo del mismo, sino solamente dar la ubicación histórica del tema, ya que es de mucha importancia que el lector, se encuentre ubicado en tiempo y espacio de las instituciones que se analizan, por lo que ahora mencionaré algunas características de la organización política de los romanos.

⁷ Citado por Arnaiz Amigo, Aurora. El Estado y sus Fundamentos Institucionales, pág. 38.

“En sus orígenes Roma constituye una ciudad Estado formada por una serie de tribus que vivían en las colinas vecinas, se regía por la forma monárquica, y además del rey, existía un senado y una asamblea, la comitia curiata, cuya función más importante era la elección del monarca.”⁸

“Según algunos autores romanos la fundación de Roma, ocurrió el 21 de abril del año 753 a. de C., cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva ciudad bajo la dirección de los hermanos Rómulo y Remo.

Algún tiempo después mediante fratricidio, llega Rómulo a ser el primer monarca de Roma, atrayendo a los hombres hacia su ciudad mediante un generoso derecho de asilo, a las mujeres mediante el rapto de las sabinas.

La monarquía según la leyenda este primer rey crea y organiza la propiedad. El segundo Numa (un sabino), da a Roma su religión, fruto de sus pláticas nocturnas con una bella ninfa. El tercero Tulio Hostilio, un enérgico militar, crea las normas de la guerra. El cuarto Anco Marcio, es el último rey pre-etrusco en esta serie legendaria. Luego viene la conquista de Roma por los etruscos; el primer rey etrusco es Tarquino el antiguo, su sucesor Servio Tulio, agrupa a los ciudadanos en centurias, para fines militares y cívicos, según una tradición muy inverosímil, y finalmente Tarquino el soberbio, el tirano, provoca el descontento del que nace la república en 509 ó 510 a. de C.

Las instituciones públicas bajo la monarquía:

⁸ G. Gettell, Raymond. Op. Cit. Pág. 122.

El rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento, sino que, al parecer, fue primero elegido por la representación popular, los comicios; mas tarde elegía cada uno con libertad a su sucesor. En ambos casos empero necesitaba la aprobación del senado. Ello introdujo un matiz republicano en la monarquía romana. No obstante como la función monárquica era vitalicia, el término monarquía no es incorrecto."⁹.

"Al frente de la ciudad se hallaba el rex (rey), la forma de gobierno es la monarquía, mas no de carácter absoluto, el soberano era vitalicio. Sus atribuciones eran: velar como sacerdote del cumplimiento de las ceremonias del culto público, custodiar los templos, ejecutar los ritos propiciatorios de las divinidades de la ciudad; conciliación y resolución de las controversias que surgieren entre los jefes de las familias."¹⁰.

En el principio, Roma se desarrolló sin una determinada constitución, sin un derecho preestablecido y todas las cosas se gobernaban por el poder del rey. El rey concentraba en su mano todo el poder, era el sumo pontífice, el jefe del ejército, el magistrado que impartía justicia. Su poder estaba limitado por el senado, integrado exclusivamente por patricios y por los comicios curiados. Cuando el rey moría, el nuevo monarca era electo por los comicios por curias mientras tanto gobernaba un Inter. Rey tomado del senado.

El senado.

⁹ Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano, ed. Esfinge, México 1995, págs 19-20.

¹⁰ Sabino Ventura, Silva. Derecho Romano, ed. Porrúa, México 1985, págs 19-20.

"Al lado del rey encontramos al senado, compuesto por venerables ancianos (senes). Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias (gentes); en principio parece que hubo, aproximadamente, trescientos senadores. Este senado era un elemento oligárquico y gerontocrático."¹¹.

"Se cree que el senado estaba compuesto por los padres o seniores, que eran los más viejos entre los jefes de familias patricias y que desempeñaron un papel preponderante en la organización del antiguo patriarcado. Se afirma que en su origen eran cien senadores y que en tiempos de Tarquino el antiguo número alcanzó a trescientos. El senado forma un consejo al que el rey debe consultar sobre todas las cuestiones que interesen al Estado, tiene otras atribuciones: el gobierno de la ciudad en caso de vacancia del trono, cada miembro del senado ejercía el gobierno durante cinco días y por último otorga la *auctoritas patrum*, respecto a las medidas aprobadas por los comicios (las decisiones del senado se convertían en leyes)."¹².

"El tercer factor de la estructura política antigua de Roma son los comicios, la asamblea de los ciudadanos. En ella, no tenía todo ciudadano exactamente la misma influencia sobre las decisiones colectivas (como sucede en los sistemas inorgánicos, mecánicos de votación), sino que previamente se repartía la población en treinta curias, compuesta cada una de diez gentes.

La mayoría de las curias determina el resultado de la votación, de manera que los miembros de curias poco numerosas tenían más influencia que los de curias más nutridas.

¹¹ Floris Margadant, Guillermo. Op. Cit. Pág. 20.

¹² Sabino Ventura, Silva. Op. Cit. Pág. 25.

La función original de estos comicios por curias fue, probablemente, la de elegir el nuevo rey, a propuesta de cierto miembro del senado, el interrex. El recuerdo de esta función sobrevive, en tiempos históricos, en el hecho de que los comitia curiata tenía que otorgar el imperium, o sea el poder discrecional, a los magistrados superiores, mediante una lex curiata de imperio.

En época posterior..., surgieron, coexistiendo con los comicios por curias, y para la votación de otros asuntos, los comicios por centurias. En éstos, mediante un censo, celebrado cada cinco años, la población se repartía de acuerdo con su riqueza en ciento noventa y tres grupos (centurias), cada uno de los cuales recibía un voto. Los más ricos, los caballeros, recibían en total dieciocho centuria. El resto de la población se dividía en cinco clases, de las cuales la primera contaba con ochenta centurias. De esta forma, los ciudadanos más ricos, en caso de aliarse, determinaban las decisiones de los comicios por centurias, las cuales, por tanto, tenían un carácter plutocrático.

Desde la creación de los comicios por centuria, los comicios por curias se ocupaban de asuntos administrativos (aprobación de testamentos, adrogación, es decir, una forma especial de adopciones); aquellos, en cambio, colaboraban en la formación de leyes (sin derecho de iniciativa o de enmienda) y en las elecciones de funcionarios públicos.

Para la expedición de una ley, se necesitaba la colaboración de estos tres factores: el rey proponía, los comicios la aprobaban y el senado ratificaba.

La antigua Roma puede considerarse como una confederación de gentes; y cada gens, a su vez, como una confederación de domus, es decir de familias.

En cada domus encontramos un pater familias, monarca doméstico que ejerce un vasto poder sobre los hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos y clientes. Dicho poder incluía e ius vitae natisque sobre hijos y nietos, y no disminuyo por la influencia del Estado, la cual se detenía a la puerta de la domus. Sólo el pater familias era propietario; también era sacerdote doméstico y juez en asuntos hogareños y mantenía en el seno de la familia una rígida disciplina."¹³.

La república.

"Etapa de la historia romana queda comprendida entre los años 510 y 27 a.* de C., al principio durante este periodo existía una gran pugna entre patricios y plebeyos, situación que provoca que estos últimos abandonen la ciudad para fundar una nueva, lo cual según la leyenda no se lleva a cabo merced al famoso discurso de Menenio Agripa que les hace desistir.

Los plebeyos obtienen el derecho de ser representados por dos magistrados especiales, los tribunos de la plebe (tribuni plebis), cuya persona era inviolable, tenía facultades para convocar a la asamblea de la plebe, que dio origen a los plebiscitos. (jurídicamente estos dos grupos se fueron igualando)."¹⁴.

¹³ Floris Margadant, Guillermo. Op. Cit. Págs. 21-22.

¹⁴ Morineu Iduarte, Marta. Derecho Romano, ed. Porrúa, México 1992, pág. 9.

El poder público estaba formado por el senado, los comicios y los magistrados.

El senado: durante este periodo dicho cuerpo consultor adquiere una importancia considerable, su opinión es de mucha influencia en todas las cuestiones importantes y está capacitado para decidir en los asuntos relacionados con la paz y la guerra, los plebeyos que habían sido excluidos del senado, finalmente son aceptados por él.

Los comicios, curiados pierden importancia e intervienen en solo determinados actos religiosos y de derecho privado, tales como las adopciones, adrogaciones y la confección de los testamentos. Funcionaban sin la participación efectiva de los ciudadanos y estaban constituidos por treinta lictores que representaban a cada una de las curias; se reunían siempre bajo la presidencia del gran pontífice, jefe de la iglesia en el periodo que nos ocupa.

Los comicios por tribus: la ciudad de Roma se divide en cuatro sectores o tribus y el campo romano en 31, así territorialmente queda determinada la existencia de cuatro tribus urbanas y treinta y un rusticas.

Las funciones político legislativas se distribuían entre ésta nueva asamblea y el comicio centuriado. En estas asambleas los ciudadanos se reunían siempre convocados por un magistrado.

Los magistrados: la figura del rey es sustituida por dos magistrados; esto es, altos funcionarios públicos, llamados cónsules, que eran los jefes civiles y militares del Estado, elegidos por comicios y cuyo cargo duraba un año.

Los magistrados detentaban un poder muy amplio, algunos de ellos tenían el imperium o facultad discrecional de mando, que incluía la coercitio o poder disciplinario, la iurisdictio, facultad de administrar justicia y la *lus agendi cum populo* o *cum senatu*, que era el derecho de convocar y de presidir a las asambleas cívicas o al senado. Estos tenían limitaciones tales como el veto (*intercessio*) del tribuno de la plebe, la *probocatio ad populum*, recurso que todos los ciudadanos disponían frente a la pena de muerte, la temporalidad, ya que los magistrados duraban en su encargo como máximo dieciocho meses, la colegialidad, esto es que dichos cargos eran ocupados cuando menos por dos personas en el caso de los cónsules o por un número mayor en lo que se refiere en las demás magistraturas.

Las magistraturas podían ser patricias o plebeyas, las patricias son las más antiguas.

Además de los cónsules, como magistrados ordinarios figuraban, pretores, censores, ediles, curules. La magistratura extraordinaria por excelencia era la del dictador.

Los pretores eran los encargados de la administración de justicia; los urbanos conocían de los litigios entre ciudadanos, y los pretores

peregrinos de aquellos entre ciudadanos y extranjeros o entre extranjeros solamente, este cargo era desempeñado solamente durante un año.

Los censores, elegidos cada cinco años, ejercían por un periodo de dieciocho meses, durante los cuales realizaban el censo de la población, ubicando a los ciudadanos en las clases establecidas mediante la reforma Serviana. Admitían a los nuevos miembros del senado y también intervenían en la concesión de contratos de obras públicas de obras públicas y en los arrendamientos de terrenos estatales. Ejercían una vigilancia moral y jurídica sobre toda la población, como censores eran elegidos los ciudadanos mas experimentados, generalmente se trataba de excónsules.

Los ediles curules, desempeñaban funciones de policía urbana y además conocían de los litigios en los mercados citadinos.

Los cuestores, estaban encargados de la administración del erario público e intervenían en el gobierno de las provincias, unos y otros duraban un año en el cargo.

Los magistrados ordinarios podían ser prorrogados un año más en sus funciones.

En momentos de peligro para la república, con acuerdo del senado, cualquiera de los cónsules podía nombrar un dictador funcionario, que ejercería entonces el poder de una forma unipersonal, en tanto que

desaparecerían las demás magistraturas. El dictador permanecía en su cargo mientras se mantuviera el problema y como máximo durante seis meses.

El principado o diarquía.

Surge en el año 27 a. de C. al 284 de nuestra era. En los órganos legislativos hay notables cambios, la labor de los comicios se torna prácticamente nula, el senado va absorbiendo las facultades de los comicios.

Por otro lado el emperador obtiene gradualmente todo el poder, hasta reunir en su persona todos los cargos públicos, así mismo va concentrando las facultades de legislar en medida de que el senado la va perdiendo.

“Al final del siglo II d. de C. se extiende la ciudadanía romana a las provincias; desaparece la Ciudad-Estado como fundamento del imperio romano, y todos los miembros de la comunidad política, se someten, bajo condiciones de igualdad, al gobierno del emperador. Durante este periodo la teoría que funda los poderes del emperador en la voluntad del pueblo, sostenida en los primeros tiempos, cede puesto a la idea de que la autoridad imperial tiene un origen divino. Se llega a adorar al emperador incluso como si fuera un dios. Mas tarde, cuando el cristianismo constituye la religión del Estado, perdura esta doctrina en el sentido de que el emperador es un agente de dios en la tierra.”¹⁵.

¹⁵ G. Gettell, Raymond. Op. Cit. Pág. 126.

El imperio absoluto o dominatio.

Esta fase comienza en 284 con el reinado de Diocleciano, hasta la caída de la ciudad romana en 476, por lo que toca al imperio romano occidental y en 1453, fecha en la que cae el imperio romano de oriente, en esta etapa el emperador concentra todas las funciones y el poder del mando.

Mencionaremos, la idea que tenía Cicerón del Estado, "es una institución provechosa y natural, enfrente del punto de vista epicúreo, vinculado en el carácter artificial del Estado, en cuanto creación y resultado del egoísmo de los hombres."¹⁶.

"Cicerón al enumerar los principios fundamentales sobre los que descansa el Estado, concede el primer lugar a la religión y a los auspicios, y por auspicios entiende esa ininterrumpida sucesión de hombres, desde Rómulo en adelante, a quienes se les asignó el deber de descubrir la voluntad de los dioses."¹⁷.

"Maquiavelo considera la rivalidad de patricios y plebeyos en Roma como el secreto del vigor romano. De ella nació la independencia y fortaleza de carácter que apoyó la grandeza de Roma. Cuando la dirigieron gobernantes prudentes, que tenían mucha autoridad, pero sometida a la ley, la virilidad que hacia posibles las turbulencias se convirtió en una de las razones

¹⁶ Idem. Pág. 139.

¹⁷ H. Barrow, R. Los Romanos, ed. Fondo de Cultura Económica, México-1995, pág. 15.

principales que hicieron de los romanos un pueblo guerrero y conquistador."¹⁸

Con lo anterior damos por terminado el esbozo de la organización estatal de las culturas clásicas, de gran influencia para el mundo occidental, ahora será momento de hablar respecto del mismo tópico en el periodo histórico denominado Edad Media.

El estudio de la Edad Media es dividido por los historiadores en tres etapas:

- a) La primera denominada temprana edad media, se desarrolla en los años 476 a 800, aproximadamente;
- b) La alta edad media, es desarrollada en los siglos IX al XI;
- c) La baja edad media se presenta en los siglos XII al XV.

Respecto a la organización política surgida durante la Edad Media, podemos señalar que debido a los diversos núcleos de poder local, conocido como feudos, no fue posible hablar del establecimiento de un poder uniforme o generalizado, toda vez que al ser el señor feudal la máxima autoridad establecida en su porción de territorio, aplicaba diversas disposiciones a su comodidad, por lo que el poder no pudo ser estructurado, si bien es cierto que existían diversas autoridades, estas actuaban en nombre del señor feudal en defensa de sus

¹⁸ H. Sabine, George. Historia de la Teoría Política, 3° ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág. 274.

intereses; paralelamente se da el desarrollo de las instituciones religiosas, en las cuales el poder se fue estructurando de manera más adecuada, al grado tal que al surgimiento de los imperios de esta época (con la unión de los señores feudales, para designar a un señor de señores feudales), su autoridad se tenía que compartir con la de la iglesia, por lo que al considerar el Estado en la Edad Media, su poder estaba limitado, en lo interno por el gran número de depositarios de poder feudales.

El las relaciones políticas que se dan en la Edad Media, encontramos en sus inicios, que debido a las incursiones dadas en contra del imperio romano a lo largo del siglo V, por diversos grupos provenientes del norte, los cuales saqueaban al territorio imperial, "en algunos casos eran los propios jefes de la tribus, los que pedían protección al Estado romano, que les otorgaba entonces una especie de reconocimiento oficial. Dichos jefes, precisamente por su carácter, se desempeñaban como intermediarios entre el Estado romano y sus propias tribus. Es relevante válido afirmar que el sistema de clientela se trasladaba, en cierta medida a los mismos pueblos, ya que la tribus, tenían por decirlo así, una relación de clientela con el imperio. No era esta personal sino todo el grupo: se le prestaban servicios al emperador a cambio de su protección."¹⁹.

Durante este periodo, la iglesia cristina resulto ser un factor determinante para la integración de la sociedad, pues como debemos recordar, el imperio romano reconoció al cristianismo como la religión

¹⁹ Andrade Sánchez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 99.

oficial, por lo que ahora no solo era la representante de la fe en porción mayoritaria, sino que también era un poder efectivo con capacidad económica, debido a la posesión de tierras en distintas partes de Europa.

Es de resaltarse que en este periodo, surgieron diversos problemas por tener el control político, entre la organización eclesiástica y las autoridades civiles, pero a pesar de estos conflictos, cuando resultaba necesario establecer una alianza entre ellos por ser conveniente a los intereses de expansión o de dominación, ésta se acordaba a menudo, por ejemplo en el caso de Carlomagno.

“En el aspecto político, el imperio romano se fragmento y sobre el territorio en que se había extendido, se establecieron diversos reinos, que correspondían regularmente a cada uno de los pueblos bárbaros asentados en diversas regiones. La unidad política de la época es el reino. Estos pueden ser justamente tipificados como romano-germánicos... El gobierno de estas unidades políticas era de tipo monárquico; contaba con una jefatura militar fuerte, en la que era posible distinguir una reminiscencia tribal. Este es el panorama que priva en la Europa Occidental durante aproximadamente tres siglos: fragmentación del poder político y aparición de varios reinos en los que se agrupan, en torno a sus jefes, los pueblos venidos del norte del continente.”²⁰

Como consecuencia de la organización política antes expuesta, se da como resultado un retroceso en la organización de un Estado, ya que

²⁰ Idem. Pág.102.

en las funciones de los reinos se atiende más al carácter privado y diseminado de los núcleos de poder, que poco a poco estarán anulando los vestigios encontrados en la última etapa de organización política de los romanos.

La iglesia toma una función muy importante respecto a la organización del gobierno civil, consistía en la consagración de los reyes, ceremonia a la cual se realizaba como un sacramento, por medio de la cual se concedía una autorización divina para el ejercicio del poder.

Podemos señalar como factores del poder en la temprana edad media los siguientes: el rey y la iglesia (el Papa) en la cúspide del poder, además existían los señores feudales, propietarios de la tierra (la aristocracia), el imperio que por lo menos en la parte germánica, representaba una parte de unidad y con intención de desarrollarse y el pueblo integrado por los labriegos, siervos, artesanos (estos desarrollarían los gremios) y trabajadores.

En este tiempo se instituye la figura del vasallaje, la cual consistía en la entrega o encomienda de una persona, por sí misma, a un señor, de manera que se establece entre ellos una relación mediante la cual el vasallo promete al señor la prestación de servicios y fidelidad de por vida, a cambio de la protección que éste le proporcione.

“Como resultado del afán de expansión surge la gran fuerza político-militar que habrá de marcar el paso de la llamada temprana Edad Media a la alta Edad Media. El inicio de ésta

corresponde aproximadamente al tiempo en que empieza a desarrollarse el imperio conocido como carolingio. La importancia en este imperio radica en que en él habrán de configurarse los primeros genes de lo que será el Estado moderno.”²¹.

La estructura política de esta etapa es la siguiente:

- a) La fuerza y el sistema de creencias que incentive la fe, la falta de una estructura económica sólida, dan paso a que los elementos de la dominación por la fuerza y la arraigada creencia en la religión católica, sean consideradas como los elementos fundamentales de mayor control.

- b) La organización feudal del poder, esta consistía en la organización feudo-vasalláticas, esta es, la organización del vasallaje para con el señor feudal, mediante un pacto en el cual el vasallo se comprometía con el señor feudal a jurarle fidelidad de por vida a cambio de la relación de poder que se mantendría en los feudos, situación distinta a la que ocurría con los siervos, los cuales carecían de recursos económicos. “No existía una estructura administrativa, ni un sistema para controlar los mandos locales, por ello Carlomagno opta por un sistema feudal. Los grandes señores entraban en un sistema de vasallaje con el emperador, le juraban fidelidad y le ofrecían sus servicios, mientras el se convertía en su señor. A su vez los vasallos directos del monarca, cuyas tierras eran concedidas por el propio

²¹ Idem. Pág. 110.

rey como beneficio, establecían relaciones de vasallaje en las que ellos a su vez entraban como señores y otorgaban beneficios a sus vasallos. La autoridad se transmitía por este mecanismo de relación múltiple.²² Con este tipo de organización queda de manifiesto la falta de un control del poder en la organización política, ya que por las grandes extensiones de tierra y la falta de medios de comunicación, los señores feudales no siempre cumplían la fidelidad al emperador, con lo que se manifiesta la poliarquía medieval; así mismo podemos citar lo que al respecto menciona José Luis Romero en el libro *la Edad Media*: “Como cada señor podía hacerse de vasallos entre otros menos poderosos que él que aceptarían parte de las tierras que él tenía, llegó a crearse un sistema jerárquico que habría de ser una de las características de la sociedad de la época. Esa jerarquía se establecía dentro de la clase señorial, y era a su vez una parte de otra mas basta que la incluía, pues junto a ella se establecían los grados en que se clasificaba el orden sacerdotal y por debajo de ella se situaban las clases no privilegiadas. Era, pues, la sociedad feudal una organización basada en la desigualdad.”²³

- c) Enfeudamiento de la administración de justicia, esto significa que los señores feudales, al estar relacionados con el emperador, mediante la fidelidad, en sus atribuciones, estaban la de resolver

²² Idem. Pág. 114.

²³ Romero, José Luis. *La Edad Media*, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág. 49.

los conflictos que se susciten dentro de su feudo, aún cuando las resoluciones se dieran en nombre del emperador.

- d) Otorgamiento de cargos religiosos por el poder secular, como es de suponerse en la época, los religiosos tenían grandes extensiones de tierra, y por ese hecho el emperador y los señores feudales, designaban a los obispos y otros jefes de la organización religiosa.

El desarrollo de la política y las instituciones de gobierno durante la Edad Media, presenta diversos matices, pero de manera general quedan anunciadas en los párrafos que anteceden.

Dentro del periodo de la Edad Media, no surgieron muchos escritos políticos o teóricos de esta materia, lo que mas se desarrolló fue la teología, no obstante lo anterior, San Agustín (354-430), el obispo de Hipona, en su obra la Ciudad de Dios, nos habla de algunas características del gobierno que se ejercía fuera de la organización religiosa, al respecto tenemos lo señalado por el maestro Raymond G. Gettell: "San Agustín torna los ojos de la tierra a la ciudad espiritual. Significa este término, no solamente el Cielo, eterna morada adonde se dirigen las esperanzas de los cristianos, sino su copia e imagen terrena, en la sociedad de los verdaderos creyentes. La iglesia según esto es la Ciudad de Dios."²⁴.

²⁴ Gettell, Raymond. Op. Cit. Pág. 160.

Sostiene el origen divino del Estado. El gobernante representa la voluntad de Dios en la tierra y, como tal, aparece realizado con la obediencia de sus súbditos. Concibe la Ciudad de Dios como una iglesia-Estado cristianizada, con exclusión de los infieles, poniendo el poder supremo del Estado en manos de las autoridades de la jerarquía eclesiástica.

“Levanta frente a la decadencia del mundo romano, la eterna comunidad de Dios y traza elocuentemente, con verbo católico los intereses e ideales de la Iglesia que lucha en la tierra por alcanzar el reino del Cielo.”²⁵

Respecto a la teoría desarrollada por San Agustín, podemos añadir que él preocupado por los enfrentamientos que se daban entre la autoridad secular y la autoridad religiosa, se ve motivado a escribir su obra la Ciudad de Dios, y como en esta época aún no era reconocido el cristianismo como la religión oficial, por lo que al darse tal reconocimiento, este libro fue de mucha influencia, de hecho algunos historiadores dicen que era el libro favorito de Carlomagno, el cual lo motivó a tratar de formar un gran imperio.

Las causas del desmoronamiento de la organización feudal son varias, pero las mas relevantes son las siguientes:

²⁵ Idem. Op. Cit. Pág. 163.

- a) El desarrollo demográfico, el incremento de la población y principalmente el de la clase mas necesitada, da origen a las transformación de la organización política;

- b) El surgimiento del comercio como la actividad principal y la nueva clase de los comerciantes acaudalados que necesitaban el acceso a los órganos de gobierno, para dar mayor impulso a la actividad comercial, la cual se basa en la libertad del acceso de los mercado y la libertad del establecimiento del precio de las mercancías;

- c) La implementación de la tecnología en los medios de producción, la invención de los molinos de agua, el empleo de los caballos en la práctica agrícola;

- d) La aparición de las ciudades y su incremento como la organización de la población;

- e) El desarrollo de las monarquías nacionales;

- f) La guerra de los cien años;

- g) La guerra de las Rosas;

- h) El uso de la pólvora;

- i) El establecimiento de los tributos nacionales;

j) El desarrollo progresivo de los ejércitos.

Todos estos factores, mas los movimientos culturales como el renacimiento, la exclaustación de la educación con el surgimiento de las primeras universidades y el liberalismo económico, son los factores que influyen en el cambio de la Edad Media a la Edad Moderna.

Respecto a la literatura política que surge referente al Estado en el renacimiento, encontramos a Nicolás Maquiavelo, a este autor se le atribuye el empleo del término Estado como lo entendemos en la época moderna, en sus obras de mayor importancia respecto al tema encontramos las siguientes: el príncipe y los discursos sobre la primera década de Tito Livio.

La obra de el príncipe, es un cúmulo de experiencias acaecidas en la vida de Nicolás Bernardo de Maquiavelo, así como de estudios minuciosos realizados a diversos estadistas que hasta el siglo XVI se habían presentado; dirigido a Lorenzo de Médicis, este escrito tenía la intención de preparar y prevenir al príncipe en el ejercicio del poder.

Es considerada por los estudiosos de la ciencia política como una de las obras fundamentales para conocer el fenómeno del poder y su ejercicio, pero en el campo jurídico también resulta de esencial importancia, debemos recordar que en el campo del derecho Constitucional, el fenómeno político es considerado como la materia prima de tan gran disciplina.

Es por demás, la recomendación de la lectura íntegra del texto en comento, pero para nuestro trabajo sólo citaremos algunas partes de tan majestuosa obra.

Iniciaremos con la idea que establece de la soberanía, abordada en el capítulo IX, cuyo tema lleva por título del principado civil; el sostiene:

“En cuanto al principado, se promueve su establecimiento por el pueblo o por los grandes, según que el uno u otro de estos dos partidos tenga ocasión para ello. Cuando los magnates ven que ellos no pueden resistir al pueblo, comienzan formando una gran reputación a uno de ellos, dirigiendo todas las miradas hacia él para hacerlo después príncipe, a fin de poder dar, a la sombra de su soberanía, rienda suelta a sus inclinaciones. El pueblo procede del mismo modo con respecto a uno sólo cuando ve que no puede resistir a los grandes, a fin de que le proteja su autoridad.”²⁶.

Es importante resaltar que ya en siglo XVI, Maquiavelo distinguía la ruptura del origen divino de los príncipes, así también, nos muestra la imperiosa necesidad de la conciliación que debe existir en un gobierno entre la clase acaudalada o poderosa y el denominado pueblo, que entiendo se refiere al grueso de la población.

En este mismo sentido encontramos lo siguiente: “El que consigue la soberanía con el auxilio de los grandes se mantiene con más dificultad que el que la consigue con el del pueblo, por que siendo príncipe, se

²⁶ De Maquiavelo, Nicolás Bernardo. *El Príncipe*, ed. Época, México 2003, págs. 54 y 55.

halla cercado de muchas gentes que se tienen por iguales con él, y no puede mandarlas ni manejarlas a su discreción.”²⁷.

Puedo resaltar del párrafo anterior, la idea de la soberanía, que se ejerce por el príncipe, pero que se obtiene con ayuda del pueblo o de los poderosos, situación que muestra un claro cambio a la idea que tradicionalmente se tenía de la soberanía, en la época feudal, pues como ya hemos dicho, la estructura feudal sustentada en el vasallaje, nos marcaba que la soberanía era de los señores feudales, no importando la situación del apoyo del pueblo, sólo de los poderosos que era con quienes se hacían los pactos de vasallaje, claro que en ese tiempo no podemos hablar de Estados y soberanía, pero podemos intentar trazar una pequeña comparación.

Nicolás Bernardo de Maquiavelo, murió lejos de su tan amada tierra, por la imposición de un castigo, pero esto no fue obstáculo para que pudiera plasmar sus lecciones brillantes, en las obras anteriormente citadas; él creía que podía ser regresado a su tierra, para ocupar algún cargo público, situación que murió anhelando.

Continuando con el tema en estudio, toca el momento de abordar al gran filósofo inglés y su celebre ensayo sobre el gobierno civil, en dicho libro encuentro algunas características novedosas en la época, respecto a la explicación que se tenía sobre el Estado, aún cuando él no lo nombra así concretamente, señala: “Las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y que disponen de una ley común

²⁷ Idem. Pág. 55.

sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables, viven en sociedad civil los unos con los otros.”²⁸.

Locke señala que existe un estado de naturaleza, en el cual el hombre lucha con los demás por proteger su vida, sus propiedades y su libertad, también nos habla de la sociedad política o civil, en la cual los hombres ceden esa fuerza que tenían en el primer estado mencionado, a un ente mayor el cual es denominado Estado, mismo que tendrá el poder para elaborar la legislación mediante la cual resolverá los conflictos que se presenten, y empleará el poder para castigar al trasgresor o causante del daño a otras personas que viven en el estado civil.

La idea del auto convencimiento de los individuos al sometimiento de un Estado, en lo que el llama la sociedad política o civil, es la pauta que desarrollaran los doctrinarios posteriores, que han sido llamados como contractualistas, me refiero en específico a Thomas Hobbes y a Juan Jacobo Rousseau.

Las características del Estado moderno surgen con la Paz de Westfalia en 1648, durante la separación de la iglesia y el Estado, provocando que el elemento constitutivo, del supremo poder político, sea delegado por el pueblo soberano, “la monarquía absoluta fue el antecedente inmediato y directo del Estado moderno.”²⁹.

²⁸ Locke, Jhon. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, 5° ed. Ed. Gernika, México 2003, pág. 85.

²⁹ Arnaiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado, ed. Miguel Angel Porrúa, México 1997, pág. 12.

Respecto a las teorías contractualistas, encontramos dos posturas contrarias del origen de la voluntad de los individuos al sometimiento de la fuerza del Estado, por un lado encontramos los postulados de Thomas Hobbes en el sentido de explicar que la igualdad que el hombre tiene de origen, genera un constante estado de guerra, el cual será controlado con la existencia de un poder común que atemorice a todos, rompiendo así el estado de guerra inicial.

Al respecto, encontramos en el libro el Leviatán lo siguiente: “antes de que puedan tener un adecuado lugar las denominaciones de justo e injusto, debe existir un poder coercitivo que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos, por el temor de algún castigo mas grande que el beneficio que esperan.”³⁰.

Dentro de las principales ideas de Hobbes en su concepto del porque el hombre acepta estar organizado dentro de un Estado, atiende al conocimiento de las pasiones del hombre, de inicio nos dice que el hombre será asechado por el mismo hombre, manteniendo así un estado de guerra, pero también nos dice que las pasiones que inclinan a los hombres a la paz, son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo, la mutua transferencia de derechos es lo que los hombres llaman contratos.

Al formar un Estado; se hace por la propia conservación y por añadidura, el logro de una vida mas armónica, puesto que se trata de

³⁰ Hobbes, Thomas. El Leviatán, 2° ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2001, pág. 118.

abandonar el estado de guerra, contando con un poder visible que los tenga a raya y los sujete por temor al castigo, logrando así la realización de los pactos y la observancia de las leyes naturales, ya que estas son contrarias a las pasiones naturales del hombre y nos referimos a la justicia, equidad, modestia, piedad, así como hacer a otros lo que quieras que otros hagan por ti.

El pacto que lo hombres realizan al formar un Estado presupone estar establecido de la siguiente manera "Autorizo o transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo; con la condición de que vosotros transferirais a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos de la misma manera."³¹, En este mismo sentido Hobbes nos da una definición de lo que el considera es un Estado y es "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común."³².

Los valores que debe tutelar el Estado, continúan siendo los mismos que consideró Locke, poniendo especial énfasis a la propiedad, en ella el titular como soberano es el Estado, mismo que reuparta la propiedad de la tierra, cambiando la situación que se tenía en el feudalismo, nos damos cuenta del estudio del libro el Leviatan, que es por el temor a la represión o castigo el porque el hombre acepta el sometimiento al Estado.

³¹ Idem. Pág. 141.

³² Idem.

Analizaré algunos postulados de Juan Jacobo Rousseau, respecto al mismo tópico; establecido en su obra el contrato social, para este autor, el hombre al encontrarse de inicio en igualdad de circunstancias a los demás, por un acto de libre y espontánea voluntad decide ceder parte de su facultad de autogobierno, para que se pueda generar al Estado, por medio del pacto social y al respecto tenemos que:

"Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato social."³³

Planteado el contrato social como la solución a la incógnita del porque se encuentra la gente dentro de un Estado, como debe ser dicho contrato y así tenemos: "dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene."³⁴

Encontramos demasiado arraigada la idea de la libertad en el libro del contrato social, al respecto tenemos que cuando el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar; ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee. La obediencia a la ley es la libertad.

³³ Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social, ed. UNAM, México 1984, pág. 20.

³⁴ Idem. Pág. 21.

Respecto a la soberanía, tenemos que la considera como inalienable; la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, el soberano es un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo; el poder se trasmite, pero no la voluntad.

Una vez establecido el pacto social, se le da vida y existencia al cuerpo político y será por medio de la ley la manera en que tendrá movimiento y voluntad el cuerpo político, nos habla de que la justicia procede de Dios, y se puede acceder a una justicia universal emanada de la razón, la ventaja de estar en un Estado civil, es que todos los derechos están determinados por la ley.

En cuanto al gobierno, nos dice que es “un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de la leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.”³⁵

Con estos postulados sobre el gobierno civil, el pacto social, el Estado y la Ley, considero que podemos dar por concluida la exposición sobre la postura de dicho autor del siglo XVIII. Rousseau es considerado de fundamental influencia para la creación del Estado liberal, burgués y de derecho.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, el estudio del liberalismo nos lleva a sus tres mas importantes aspectos:

³⁵ Idem. Pág. 74.

"1.- Liberalismo filosófico, en este el hombre es el eje de la vida social, y el Estado debe procurar el libre juego de las fuerzas que se manifiestan en el hombre: laissez faire, laissez passer, dejar hacer, dejar pasar. El Estado se debe concretar a ser un celoso vigilante de esa actividad individual constructiva y poderosa y no poner trabas a su libre desenvolvimiento.

2.- En el liberalismo político, se señala la actitud francamente abstencionista del Estado, el aseguramiento de las libertades fundamentales del hombre.

3.- En el liberalismo económico, la actividad económica del hombre, es la que explica el desenvolvimiento y el progreso de las sociedades. Los estímulos personales, el afán de lucro, el interés personal son fuerzas mas que suficientes para crear la riqueza, para ahuyentar la miseria, para dar al Estado a través del impuesto, los elementos que necesita para realizar sus fines."³⁶

Hemos realizado el recorrido histórico del desarrollo del Estado, partiendo de las culturas clásicas, hasta llegar a la edad moderna, encontrando diferencias entre cada uno de los periodos, pero así también encontramos similitudes; el Estado moderno tiene ocho fundamentos destacados mismos que son señalados por nuestra gran maestra emérita de la Universidad Nacional Autónoma de México, Aurora Arnaiz Amigo, al decir que son:

I.- Soberanía.

³⁶ Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, ed. Porrúa, México 1990, pág. 354.

II.- El Estado como sujeto de relación internacional.

III.- Respeto a los derechos del hombre.

IV.- Representación política

V.- La democracia indirecta y el constitucionalismo.

VI.- Libertad y la axiología política.

VII.- División de poderes.

VIII.- Separación de la iglesia y el Estado³⁷.

Pero ahora llega el momento de concluir nuestro primer capítulo, nos podemos preguntar ¿para que ha servido tanto estudio del denominado Estado y en que queremos concluir?, estudiar mediante el rastreo fenomenológico histórico el origen del Estado moderno, probablemente nos lleva a perdernos un poco del objetivo inicial, que consistía en establecer la importancia que tiene el Estado en las actividades cotidianas de los individuos, toda vez que desde las organizaciones culturales denominadas clásicas, existió la organización estatal, con las modificaciones del paso del tiempo, hasta llegar a la era moderna, y bien si esto no fuese suficiente, trataremos de establecer cuales serán los fines del Estado, de acuerdo a lo

³⁷ Cfr. Arnaiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado, 3ª ed. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1997, pág. 46-50.

brindado por el maestro George JellineK, el cual señala como tales a los siguientes:

- a) "El bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia.
- b) Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del Derecho.
- c) Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso.
- d) Conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres.
- e) Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional.
- f) Asegurar los servicios públicos."³⁸

Así entonces, nos damos cuenta de lo variable que han sido los fines del Estado, respecto a la época en que se de su estudio, por lo que parafraseando a la doctora Aurora Arnaiz Amigo, podemos decir que los hombres son los que hacen que surjan los fines de las instituciones, ya que toda creación del hombre, implica un fin, pero

³⁸Citado por Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 364.

como hemos podido darnos cuenta, el Estado es y será un medio para que el hombre realice sus mas altos fines.

2.- El Estado federal.

Hablamos del Estado federal, en contraposición del Estado unitario o central, ya que la actual forma de integración de nuestro Estado es federal.

Al referirnos al Estado federal, es necesario abordar el tema histórico de la integración del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, pues como es sabido, durante la independencia de la Nueva España se dieron diferentes fenómenos políticos y jurídicos para la integración del nuevo Estado.

Entendemos al Estado federal como aquella organización jurídica política de un territorio, dentro del cual se encuentran pequeños territorios y población (entidades federativas), que de acuerdo a un pacto de convivencia para unirse, o a la necesidad de descentralizar funciones, ceden parte de su soberanía a una entidad superior (federación), misma que será la encargada de la representatividad, control y el orden al exterior de su territorio, y excepcionalmente al interior del mismo, velando siempre por la integridad de sus miembros.

A lo largo de la historia nacional nos encontramos con diversos periodos evolutivos, en los cuales se destacan las ideas constitucionales del siglo XIX para determinar si sería una federación la manera en que se organizaría el nuevo Estado naciente de la independencia de España, la conveniencia de esta organización, estuvo influenciada profundamente por los acontecimientos ocurridos en los Estados Unidos de América en su independencia de Inglaterra.

Estudiando el pasado de nuestra federación, encontramos diversas peculiaridades entre la cuales podemos destacar que se formó mediante una ficción³⁹, en la que se determinó dar el trato de Estados libres y soberanos a sus miembros integrantes, cuestión que no concordaba con la realidad, al respecto encontramos coincidencia de opiniones de distintos estudiosos de la materia, entre las cuales destacare la del maestro Ignacio Burgoa, en su libro derecho constitucional nos dice "la formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso al que suele llamarse centrífugo. Las colonias españolas de América y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta."⁴⁰.

La gran centralización que existió en la Nueva España, no nos permite hablar de entidades autónomas y soberanas o con cierto grado de independencia respecto al gobierno español, esta característica influyó

³⁹ Al respecto existe controversia doctrinal respecto a la aceptación de esta teoría, me enuncio partidario de esta postura.

⁴⁰ Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, México 1973, págs. 408 y 409.

determinantemente en el pensamiento de los hombres de ideología conservadora y liberal del siglo XIX en nuestro país.

Cabe citar la reseña histórica elaborada por el profesor Daniel Moreno en la cual nos dice:

" ... en 1824, la primera constitución, que estableció el federalismo. Luego el triunfo de los centralistas en 1835, aunque desde 1830 hubo de ipso un gobierno centralista, en ciertos casos con resabios de aristocratismo.

En 1846-1847 se restablece brevemente el federalismo, con la corriente moderada que hemos señalado y los gobiernos de José Joaquín Herrera y Marino Arista, el último de los cuales apenas inicio su administración. Viene el retorno no al centralismo, sino a la dictadura, mas desenfrenada con el gobierno del Gral. Antonio López de Santa Anna...

A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la república federal, si bien hemos de señalar que todavía hubo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobierno imperial de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar, con el apoyo de las armas francesas, gran parte del país. Sin embargo, fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863, en que salió el gobierno republicano de la capital, hasta julio de 1867, en que la república federal se restaura definitivamente.⁴¹

⁴¹ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12^o ed. Ed. Porrúa, México 1993, págs. 351 y 352.

Respecto a la adopción del sistema federal por parte de los Estados Unidos de América, en sus antecedentes, señalaré lo expuesto por el maestro Felipe Tena Ramírez, el cual dice: "Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres."⁴².

Efectivamente se ha considerado que la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América, como un fenómeno político surgido en el siglo XVIII; la guerra dirigida por Washington que llevó a las trece colonias Británicas a su independencia política, provocó que muy pronto se dieran cuenta que existía una gran debilidad política por la laxitud de los puntos de unión de las antiguas colonias. El primer paso fue estrechar los vínculos de la Confederación de Estados, a través del documento denominado "Artículos de la Confederación y Unión perpetua", en 1778.

⁴² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 29° ed. Ed. Porrúa, México 1995, pág. 102.

Después de este pacto, se estableció una controversia entre quienes querían una mayor centralización, o un poder federal mas fuerte, así fuese en detrimento de los propios Estados confederados, y quienes consideraban que estos derechos debían permanecer inamovibles.

La debilidad de la Confederación se hizo mas patente en 1783, cuando se celebra la paz con Inglaterra; los problemas que se presentaron fueron insostenibles, y es en mayo de 1787, cuando se reúne una Convención Federal en Filadelfia con el objetivo de enmendar los artículos de la Confederación, lo que posteriormente se convirtió en una Constitución Federal.

La asamblea de Filadelfia tuvo un sentido práctico y de intuición política, existieron dos posturas fundamentales: el Plan de Virginia, compuesto por los Estados grandes y el plan de New Jersey, representado por los Estados pequeños, ambos vieron su complemento por un tercer plan llamado Transacción de Connecticut, donde se recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes; en este sentido acogió en cambio, del Plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los individuos desplazaba en su propia esfera la autoridad de los Estados Confederados, pero al mismo tiempo éstos conservaban su gobierno propio y directo en todo

lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, por lo que se unificaban los dos ordenes⁴³.

James Bryce expone que “la aceptación de la Constitución de 1789, hizo del pueblo americano una nación. Lo que hasta entonces había sido una liga de Estados, se transformó por el establecimiento de un gobierno nacional, con autoridad directa sobre todos los ciudadanos, en Estado Federal.”⁴⁴.

La mayoría de los estudiosos comparten la opinión que se precisó en el federalista, por parte de Madison, Hamilton y Jay, al señalar que la Constitución de 1787 no es estrictamente una Constitución nacional, ni federal, sino una combinación o un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento, es federal no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional, por la actuación de estos poderes es nacional, no federal; por la extensión de ellos es otra vez federal, no nacional, finalmente por el modo de introducir enmiendas no es ni totalmente federal ni nacional.

Se ha considerado este sistema como una muestra del ingenio empírico conservado por una cultura de tradiciones. El federalismo de los demás países que han adoptado este sistema se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano.

⁴³ Confróntese Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, 2° ed. Ed. Fondo de cultura económica. México 1957, págs. 147-169.

⁴⁴ Moreno Daniel. Op. Cit, pág 347.

Diversos argumentos esgrimieron los autores de la obra llamada el federalista, tratando de convencer a la población de los Estados Unidos de América respecto de las ventajas de tomar el Estado federal como la forma de organización política, dentro de estos podemos destacar los siguientes:

"Cuando Montesquieu aconseja que las repúblicas sean de poca extensión, pensaba en ejemplos de dimensiones mucho más reducidas que las de cualquiera de estos Estados. Ni Virginia, Massachussets, Pensilvania, Nueva York, Carolina del Norte o Georgia, pueden compararse ni de lejos con los modelos en vista de los cuales razonaba y a que se aplican sus descripciones. Si pues, tomamos sus ideas sobre este punto como criterio verdadero, nos veremos en la alternativa de refugiarnos inmediatamente del régimen monárquico o de dividirnos en una infinidad de pequeños, celosos antagónicos y turbulentos estados(sic), tristes semilleros de continua discordia, y objetos miserables de compasión o el desdén universales."⁴⁵

"Entre las confederaciones de la antigüedad, la mas considerable fue la de las repúblicas griegas, asociadas bajo el consejo anfictiónico. Según los mejores relatos que nos han llegado acerca de esta celebrada institución, mostró una analogía muy instructiva con la actual Confederación de los Estados americanos.

Los miembros conservaban su carácter de Estados independientes y soberanos y tenían igualdad de votos en el consejo federal. Este consejo tenía autoridad general para

⁴⁵ Hamilton, Madison y Jay. Op. Cit. pág. 33.

proponer y decidir cuanto juzgase necesario al bienestar común de Grecia; para declarar y hacer la guerra; para resolver en última instancia todas las controversias entre los miembros; para multar a la parte agresora; para emplear la fuerza entera de la confederación contra los desobedientes y para admitir nuevos miembros."⁴⁶.

De las anteriores transcripciones, nos damos cuenta de cómo la historia y uno de los mas importantes teóricos de los llamados enciclopedistas, influyeron en el pensamiento de Hamilton, Madison y Jay, para proponer en el naciente Estado norteamericano la organización federal, algunos otros argumentos se vertían sobre las ventajas de la recaudación fiscal, la facultad de hacer la guerra, el control del comercio al interior del territorio, el apoyo a los pequeños territorios de la federación, son los principales temas tratados en la gran obra denominada el federalista, literatura de gran influencia para nuestros constituyentes de 1824 y épocas posteriores.

La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso que el Norteamericano, ya que políticamente el imperio español era una entidad central, esto es, las partes que integraban ese todo formaban una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependiendo directamente de la metrópoli. En la Constitución de Cádiz de 1812 se otorgó autonomía a las provincias de la Nueva España, situación que nunca se tradujo en una verdadera independencia, por lo que es hasta 1824, cuando la Constitución califica a los Estados como

⁴⁶ Idem. Pág. 69.

libres y soberanos, surgiendo así una imitación al sistema Norteamericano.

Respecto al desarrollo del federalismo mexicano es importante analizar la figura de las diputaciones provinciales, considerada como el germen del federalismo, esta figura se establece en la Constitución de Cádiz en 1812, con la intención de obtener en un órgano de gobierno la representatividad de las provincias que integraban los territorios de la Nueva España.

Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias, por ejemplo intervenían y aprobaban el repartimiento de las contribuciones que se hicieren a las provincias, velaban sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, formaban el censo y la estadística de las provincias⁴⁷, etc. Su integración era de origen democrático indirecto, sus integrantes deberían ser vecinos o nativos de la respectiva provincia.

La proscripción de las diputaciones provinciales se da en los tratados de Córdoba de 1821, conforme a ello el Gobierno Provisional depositó en una junta, llamada Junta Provisional Gubernativa, cuya finalidad primordial era la convocación a un Congreso Constituyente⁴⁸; sin

⁴⁷ Cfr. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano (régimen constitucional del sistema federal), ed. Porrúa, México 1985, págs. 42 y 43.

⁴⁸ Tres corrientes predominaban en dicho Congreso Constituyente: a) los que sostenían el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, b) la que pretendía el desconocimiento de estos documentos políticos, para proclamar emperador a Iturbide, c) la que expresando el ideario insurgente, buscaba establecer un régimen republicano y democrático. Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., págs. 46-47.

embargo la historia manifiesta que Iturbide con el apoyo militar fue proclamado Emperador de México y que aprobó el 18 de diciembre de 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Con este reglamento se abolió la Constitución de Cádiz de 1812, otorgando facultades a los jefes políticos de las antiguas diputaciones provinciales en lo concerniente al gobierno político provisional. El plan Casa Mata⁴⁹ propugnó la reinstalación del congreso disuelto, lo que permitió que naciera la idea del federalismo, obteniendo su consagración en el Acta Constitutiva de la Federación, que es el antecedente inmediato de la Constitución de 1824.

En el libro titulado el liberalismo mexicano, el maestro Reyes Heróles expone sobre la importancia de esta Acta Constitutiva considerándolo como el primer documento expreso del sistema federal mexicano, por lo que señala: "las realidades ya estaban inclinadas por el Sistema Federal. El Federalismo del Acta Constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido."⁵⁰

La Constitución de 1824 estableció como forma de gobierno la de república, representativa, popular y federal, declarando a los Estados libres y soberanos.

⁴⁹ Al respecto el maestro Gamas Torruco, José. en su obra Derecho Constitucional, al respecto nos dice "las diputaciones lo apoyaron, desconocieron al gobierno central, se manifestaron como órganos independientes y representantes de la soberanía en sus respectivas provincias y exigieron el Estado Federal.", ed. Porrúa, México 2000, pág 254.

⁵⁰ Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano Los Orígenes 1957, ed. UNAM, México 1957, pág. 358.

Cabe resaltar las grandes intervenciones de uno de los constituyentes, considerado como el padre del federalismo mexicano, indudablemente, nos referimos a Miguel Ramoz Arizpe, el cual se pronunció como un constante luchador del establecimiento del federalismo en la carta magna de 1824.

En la elaboración de la exposición de motivos del Acta constitucional se define con precisión el régimen federal, cuando se considera necesario dejar:

“... que los poderes de los mismos Estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación.”⁵¹.

Existieron impugnadores del establecimiento del sistema federal en la Carta Magna de 1824, en este sentido podemos citar la reflexión que nos brinda Fray Servando Teresa de Mier al decir: “La prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos de América) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, por que no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación.”⁵².

⁵¹ Citado por Sayeg Helu, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, ed. Editores Mexicanos Unidos, México 1983, pág. 71.

⁵² Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pág. 52.

A pesar de que la Constitución de 1824, estableció como inmodificable esta forma de gobierno, el Congreso de 1835, coaccionado por los grupos conservadores, expidió las Bases para una nueva Constitución de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes Constitucionales.

Se adoptó una forma de gobierno diferente, convirtiendo a los Estados en departamentos, reconociéndoles autonomía, muy importante en diferentes aspectos; sin embargo en la doctrina constitucional, se ha considerado que ese cambio en la forma de gobierno, y tomando en consideración nuestro régimen estatal, representó que el Centralismo fuera un Federalismo mas restringido,⁵³ estos departamentos, estarían sujetos al gobierno general, por lo que se transcribe parte del cuerpo de la sexta ley en comento:

"La República se dividirá en departamentos... los departamentos en distritos y estos en partidos (art. 1º). El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobiernos y sujeción al gobierno general (art. 4)."⁵⁴

El cambio de la forma de Estado no puso fin a los padecimientos de la vida pública de aquella época, por lo que en 1842 se nombró una Junta de Notables, encargada de formar las bases para organizar a una nación, que vivía en pronunciamientos, cuartelazos y levantamientos militares, al documento que se expidió se le denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana, en el cual se reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836.

⁵³ Cfr. Burgoa O., Ignacio. Op. Cit. Pág.439.

⁵⁴ Citado por Sayeg Helu, Jorge. Op. Cit. Pág. 87.

Con la invasión de los Estados Unidos de América se presentó la oportunidad para que los partidarios del federalismo se sublevaran al gobierno centralista; por lo que en 1847, se expidió el Acta de Reforma, reimplantando el código político de 1824, ya que era la única hasta el momento que había tenido legitimidad; sin embargo estas disposiciones no fueron respetadas por el gobierno autocrático y dictatorial de Santa Anna, situación que llevaron a la formulación del Plan de Ayutla.

Es en 1857 cuando en el proyecto de Constitución es acogido el régimen federal de forma definitiva, por la voluntad unánime del Congreso Constituyente al establecer en el artículo 46 de la Ley Fundamental: "El pueblo mexicano se constituye en una República, representativa, democrática, federativa, 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución".

El régimen establecido en 1857 fue adquiriendo mas fuerza, sobre todo en el aspecto jurídico constitucional, por dos situaciones importantes:

- 1.- El nacimiento de los Estados de Coahuila (1863), Hidalgo (1868) y Morelos (1869).

2.- El restablecimiento del Senado (1874), por el cual las entidades federativas participan directamente en la vida nacional.

Sin embargo la realidad, y en específico la dictadura de Porfirio Díaz, provocó que la autonomía de los Estados, sobre todo la democrática, fue afectada por el centro, situación por la cual fue considerado México como un Estado Central de hecho.

Cuando en 1916 Carranza presenta al Congreso de Querétaro el proyecto de reforma a la Constitución de 1857, y que posteriormente se convierte en una nueva Constitución, los tratadistas señalan que el espíritu federalista del constituyente era unánime, por lo que se reiteró el sistema ya establecido, en la Constitución de 1917, al establecer en su artículo 40: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Me permito transcribir parte de la exposición de motivos presentada por Venustiano Carranza al congreso de 1916, en el cual hacia hincapié a la simulación del régimen federal: "Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana...el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la república mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido

el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las ordenes emanadas de aquel. Finalmente ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados, la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno Federal adoptado para la Nación entera, los poderes del Centro han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las ordenes de aquellos, o solo se ha dejada que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la Nación desfilar en aquellas.”⁵⁵.

El Estado federal ha sido concebido desde la doctrina como una “entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.”⁵⁶.

Existen diversos planteamientos sobre el sitio que ocupa el Estado federal, para el maestro Tena Ramírez, éste ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de Estados; otra postura es considerar que solo existen dos formas de Estado: el Estado Unitario o denominada central y el Federal.

⁵⁵ Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit., págs. 64 y 65.

⁵⁶ Burgoa O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 11° ed. ed. Porrúa, México 1997, pág. 407.

Señalaré algunas características del Estado Unitario, para tener mas claro, a contrario sensu, el Estado Federal:

- a) El Estado Unitario es lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder, por que no existe la dualidad de ámbitos competenciales.
- b) Una unidad legal, en donde existe un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia con vigencia espacial en todo su territorio.
- c) Esta forma de Estado unidad política y constitucional, es homogéneo en la aplicación del derecho.

Para el maestro Ignacio Burgoa, existen peculiaridades del régimen federal, las cuales consisten en:

- a) "Autonomía democrática de las entidades..., en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo. legislativo y judicial;
- b) Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

d) Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución federal.⁵⁷

Así podemos concluir que el desarrollo federalista de nuestro Estado ha sido en múltiples etapas, con las dificultades respectivas de cada una; desde el siglo XIX en la incipiente formación de nuestro Estado, se tuvo claramente la idea por el constituyente, de la organización estatal federal, después, a lo largo de este siglo surgieron diversas luchas entre quienes proclamaban la organización central de nuestro Estado y la organización federal.

Durante el siglo XX, no se estableció en la Carta Magna la organización central o unitaria, pero, por la hegemonía política que se dio a lo largo del siglo, podemos decir que de hecho se vivió en un federalismo muy moderado, ya que si bien, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título segundo, capítulo uno, artículo 40 que a la letra dice “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **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.”.

Las actividades de las entidades federativas estaban subordinadas a los principio rectores de la política del Ejecutivo Federal en turno y del

⁵⁷ Burgoa O., Ignacio. Op Cit. Pág. 414.

partido de mayor influencia nacional, por lo que aún cuando en su gobierno interior los Estados tenían facultades para establecerlo, las directrices del gobierno federal eran acatadas en su totalidad.

A finales del siglo XX, considero que a partir de que los diversos partidos políticos, logran acceder a los órganos de gobierno municipal principalmente y estatales, se da un replanteamiento de la política nacional.

Si bien nuestra constitución habla de facultades expresamente concedidas para los funcionarios federales, por exclusión se entiende que las facultades que no se concedan a los funcionarios federales serán para los funcionarios estatales, al igual que establece la competencia para las actividades gubernamentales de los municipios y lo declara como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, por lo que si bien es cierto que los gobiernos de las entidades federativas, deben tener mayores facultades, también lo es, que el órgano de gobierno municipal debe tener una mayor actuación, ya que es el primero en tener contacto con los habitantes y por consecuencia sabrá cuáles serán sus necesidades, por lo que el planteamiento del federalismo en el inicio del siglo XXI, se ve como un gran reto de intervención de los órganos de gobierno municipal y estatal, pero sin el aniquilamiento del gobierno federal, esto implicará una mayor colaboración de los tres órganos de gobierno en sus respectivas esferas, para lograr así un mayor desarrollo de las condiciones de los habitantes de nuestro país.

3.- Democracia.

El significado multívoco de la palabra democracia nos envía a diversos matices de estudio, el acotamiento del sentido del término es de menester fundamental, ya que podemos señalar que esta palabra se puede emplear en un sentido político, económico, sociológico, así también, se habla de democracia directa, indirecta y representativa.

El significado etimológico de la palabra democracia es demos que significa pueblo y kratos que significa poder, entonces como un primer acercamiento podemos decir que es el poder del pueblo⁵⁸.

El rastreo histórico del significado de la democracia como una forma de gobierno, nos remite a la antigua Grecia en siglo V a de C. en Atenas, con las peculiaridades de tratarse de una sociedad esclavista, en donde las mujeres no tenían injerencia en las decisiones políticas. Solo podían participar en las decisiones del gobierno los varones que tuvieran el estatus de ciudadano, con lo cual se limitaba la participación de la población en ellas, excluyendo así a los metecos; este sistema también tenía la característica de ser directo, esto es que todos los ciudadanos al reunirse en el ágora tenían que participar directamente en la toma de decisiones gubernamentales⁵⁹, otra característica primordial la encontramos respecto a la manera en como

⁵⁸ Aún en el significado etimológico, la palabra nos da un margen de interpretación, ya que el pueblo no siempre es entendido como la totalidad de la población de un Estado.

⁵⁹ La maestra Jacqueline de Romilly, en su obra denominada los Fundamentos de la Democracia, editado por Cupsa editorial Madrid, cuya edición es de 1977, elaborada en España, al respecto nos da mayores datos del porque surge la democracia griega, consúltese pags. 12-32.

se designaban a los encargados del gobierno de la ciudad-estado, esta consistía en que una vez reunidos en el ágora los ciudadanos atenienses, la ekklesia, dejaba al azar la selección de los gobernantes, esto es, se realizaba un sorteo entre ellos para designar a los hombres en las funciones gubernamentales, con esta forma de integrar a las autoridades de la ciudad, se daba una garantía de que no se podía anteponer el interés particular sobre el interés común, ya que como lo narra Anthony Arblaser en su libro denominado democracia, “el éxito de la democracia dependía de que los ciudadanos aceptarían sus responsabilidades cívicas, y por ende, de que preservaran un sentido de identificación con el destino de la polis”⁶⁰.

Cabe resaltar algunos aspectos de vital importancia para las posteriores épocas de la democracia, estos aspectos son conocidos actualmente como los valores intrínsecos de la misma, por un lado la igualdad, que como mencionamos anteriormente de acuerdo a las características atenienses solo los ciudadanos la tenían, la libertad que es el mismo caso, y solo como apunte podemos decir que la manera en que se tomaban las decisiones de la polis era a través de la regla de oro de la democracia, que consiste en hacer aquello que la mayoría decide.

Basta decir que entre los principales filósofos griegos, como Sócrates y Platón, la idea de ser gobernados por la democracia y su principal regla de hacer lo que la mayoría aceptará o decidiera, no era bien recibida, pues ellos pensaban que la mejor forma de gobierno debería

⁶⁰ Arblaser Anthony, Democracia, Alianza editorial, España 1987, pags. 39.

ser por una minoría, en donde las personas mas preparadas (los filósofos) o a las que se les hubiera preparado a lo largo de su vida solo para esas funciones gubernamentales ejercieran el poder de la ciudad-estado⁶¹.

En el proceso histórico del hombre, durante el periodo denominado Edad Media, la idea de la democracia desapareció de la organización política, cabe mencionar que en esta época se diluyó la idea de la ciudad-estado, sin embargo, la organización predominante de este periodo fueron los feudos, por lo que surge una poliarquía como bien lo llama el maestro Heller en el libro teoría del Estado⁶², al pasar la Edad Media, periodo histórico en el cual tiene muchos avances la teología; da inicio el renacimiento como etapa de transición que dará como resultado la Edad Moderna, se desarrolla la corriente filosófica, jurídica y económica denominada como el liberalismo cuya repercusión doctrinaria dará como resultado al capitalismo.

Podemos citar algunos hechos históricos que permitieron el desarrollo del liberalismo, entre los cuales se encuentran: los grandes descubrimientos geográficos que darán como resultado la ampliación del comercio y la influencia política en los nuevos territorios, la reforma protestante en Inglaterra, cuya consecuencia inmediata será el quebrantamiento del poder de la iglesia central romana, la invención de la imprenta, por medio de la cual se dará la vulgarización del

⁶¹ El ideal filosófico de la época demuestra lo clasista que es la forma de gobernar, y con las características que mencionamos anteriormente, se resalta esta premisa, la cual trataremos de seguir demostrando a lo largo de este tema.

⁶² Cfr. Heller, German. Teoría del Estado, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987, 12ª impresión, pág. 143.

conocimiento, que durante varios siglos fue exclusivo de los jerarcas de la iglesia católica, la aparición de los enciclopedistas, la revolución industrial, mediante la cual el hombre paso de ser un siervo de la gleba del señor feudal, a ser un obrero o proletario que vendía su fuerza de trabajo en las fabricas⁶³.

En este sentido el cambio del fenómeno económico en esa época, fue el principal precursor para que se cambiara la forma de gobierno, repercutiendo en la sociedad de manera directa, por lo que Walter Montenegro nos dice "La tierra cede a la fabrica y al comercio el primer puesto como fuente de riqueza. La riqueza de la tierra indestructiblemente ligada a las prerrogativas de la aristocracia de sangre, es sustituida por el capital industrial o comercial."⁶⁴.

Con el desarrollo del liberalismo, encontramos una nueva organización del gobierno, por lo que se rompe el absolutismo en que se vivía, algunos autores, comentan que la naciente burguesía encontró en la democracia el arma idónea para destruir a la aristocracia, removiéndola de los lugares del gobierno, a los cuales no podían tener fácil acceso, la antigua forma de organización política basada en feudos, se consideraba como un estorbo para los nuevos fines político-económicos de la creciente burguesía.

Debemos recordar que es en este periodo histórico en el que se consideraba al Estado como un gendarme, por lo que se le pedía al

⁶³ Cfr. Montenegro, Walter. Introducción a las Doctrinas Político Económicas, ed. Fondo de Cultura Económica, pags. 35-40.

⁶⁴ Idem. Pag. 35.

Estado que (*laissez faire, laissez passer*), por lo que el Estado solo se encargaba de las actividades que no producían ganancias y que eran rechazadas por los burgueses; también podemos mencionar que la base de la economía y principalmente del comercio, consistía en dejarlas que fueran reguladas por las leyes naturales del mercado, así tenemos a Adam Smith, como el mas grande exponente de estas ideas, en su gran obra denominada investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, nos explica cómo el mercado (el comercio), se autorregulaba por leyes que se explican de la naturaleza del mismo, por ejemplo, la celebre ley de la oferta y la demanda.

Es con el desarrollo del liberalismo, con lo que se logra reestablecer la idea de la democracia como una forma de gobierno⁶⁵, pero que condiciones imperaban en esta época, pareciera raro, pero el incremento de la burguesía y el detrimento de la aristocracia de sangre, dan cabida a los nuevos espacios de gobierno⁶⁶, la desaparición de los gremios y el surgimiento de las fabricas, arrojan organizaciones ambivalentes, esto es, por un lado los empresarios y por otro los proletarios que posteriormente serán organizados en sindicatos, la urgencia de dar satisfacción a las necesidades de los pobladores que durante mucho tiempo han sido ignorados, hace que el gobierno implemente programas o estrategias populares de educación, vivienda, satisfacción a los problemas de salud, etc; así

⁶⁵ Al respecto encontramos en el libro *El Futuro de la Democracia*, del maestro Norberto Bobbio lo siguiente " El estado liberal no solamente es el supuesto histórico, sino también jurídico del Estado democrático", ed. Fondo de Cultura Económica, México 1986, pag15.

⁶⁶ Causas semejantes narra la maestra Jacqueline de Romilly en su obra citada anteriormente, respecto al establecimiento de la democracia ateniense, págs. 14-17.

poco a poco las necesidades se van incrementado, lo que nos interesa resaltar en el aspecto cultural y político de la época, son las obras de Jhon Locke, Montesquieu, Hobbes, Rousseau, que fueron de gran influencia para romper la tradición política del periodo denominado Edad Media, las obras principales de estos autores son abordadas en el desarrollo de este capítulo, por lo que solo resaltaremos el aspecto contractualista del gobierno civil (Hobbes, Rousseau)⁶⁷, basado en la libertad del hombre de pertenecer a un Estado, por su consentimiento de aprobar el contrato social, surge la característica nuevamente de la igualdad, que curiosamente solo lo tenían los varones miembros de la aristocracia y los burgueses; la preexistencia de derechos naturales adquiridos por el solo hecho de ser hombres, claro no reconocidos de inmediato a todas las capas sociales.

La ruptura de la idea del origen divino respecto al derecho de los gobernantes, trae como consecuencia la resurrección de considerar al hombre como el centro de las actividades políticas, con lo cual el poder del clero católico pierde espacio y fuerza en el gobierno de la organización del Estado liberal burgués y de derecho (Estado moderno); debemos recordar los principios que exclamaba la revolución francesa libertad, igualdad y fraternidad.

Una vez hecha la recopilación anterior, trataremos abordar el significado de la democracia en la actualidad.

⁶⁷ Véase el tema referente al Estado Moderno, en este capítulo.

La democracia contemporánea, es entendida como una forma de gobierno, en la cual se participa de manera indirecta a través de representantes, los cuales tendrán las funciones gubernamentales, esta participación debe estar establecida y protegida, por la ley fundamental del Estado que se trate, así también el origen de las personas que realizarán las funciones de gobierno se consideran de origen popular, los actos de gobierno siempre deben contar con el elemento de juridicidad, el ejercicio del gobierno debe tener establecido un control jurídico dentro del orden normativo de cada Estado, la base para que los gobernados (los ciudadanos) puedan escoger a las personas que realizarán la funciones gubernamentales, debe ser la libertad, las personas que desean participar en el ejercicio del gobierno del Estado, deben tener igualdad de condiciones y de oportunidades, una vez determinadas las personas que se encargaran de los actos de gobierno serán representantes de la totalidad de la población, para así hacer respetar el Estado de Derecho.

El régimen democrático, presenta diversas características, por lo que solo hablaremos de las mas frecuentes en los Estados que son considerados como democracias; así tenemos:

a) La soberanía radica en el pueblo, debemos señalar como anteriormente se dijo, que es a partir del renacimiento y la teoría del liberalismo, en donde se postula la idea de que la soberanía de un Estado reside originalmente en los habitantes de éste, la capacidad de

autodeterminación reside en el pueblo, por lo que a éste le corresponde determinar la forma de gobierno⁶⁸.

b) Las personas que realizarán las funciones de algunos de los órganos del Estado (ejecutivo y legislativo) son de origen popular, la teoría nos dice que al ser personas elegidas del pueblo, los encargados de realizar la actividad ejecutiva y legislativa (mayoritariamente se da en estos órganos de gobierno) se consideran de origen popular, esto es, que mediante una elección, se determino que tales personas ocuparan los cargos de legisladores y de presidente del órgano ejecutivo.

El ambiente en el que se desarrolla la actividad de seleccionar a los gobernantes debe ser basada en absoluta libertad e igualdad, por lo que los ciudadanos (sociedad con capacidad plena de ejercer su derecho a seleccionar los gobernantes) no debe tener restricción alguna en ese acto, ya que como lo establece el maestro Bobbio, "es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra"⁶⁹

Al respecto, el maestro Bobbio nos dice lo siguiente, "son los valores intrínsecos de la democracia contemporánea la igualdad y la

⁶⁸ Respecto a este tema, encontramos en el libro *La Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, en el capítulo IV, lo referente a la manera en que después de la independencia norteamericana, se realizó el establecimiento de la soberanía popular, ed. fondo de cultura económica, México 2001.

⁶⁹ Bobbio, Norberto. *el Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1986, pág. 15.

libertad.”⁷⁰, en este mismo sentido se pronuncia el maestro Raúl González Schmal al decir que: “Estos dos elementos, la igualdad y la libertad, son las columnas que soportan la democracia política. Si no hay libertad ni igualdad simultáneamente, no hay democracia.”⁷¹. Debido a la importancia de los tópicos, es menester explicar lo que entiendo por ellos.

La igualdad tomada desde un enfoque político-jurídico y como la entiende el autor de este trabajo, consiste en la oportunidad que tienen los miembros de una sociedad en acceder a las funciones gubernamentales y a su vez, es el poder elegir a las personas que realizarán las funciones del gobierno. Hablare del primer concepto de igualdad aquí presentado.

Respecto a la oportunidad de acceder a los órganos de gobierno, podemos decir que en nuestro país se ve limitada, ya que en la propia Constitución en el artículo 41 establece que solamente es mediante los partidos políticos, la vía en que los particulares podrán tener acceso a los órganos de gobierno (poder ejecutivo y poder legislativo), con estos preceptos, podemos pensar que se trata de una limitación o una restricción para los ciudadanos el acceso a dichos órganos, ya que las personas que no pertenezcan a algún partido político, no podrán acceder a estos órganos de gobierno, por lo que considero útil en esta apreciación, lo expresado por Anthony Arblaster que dice “ el

⁷⁰ Idem. Pág. 22.

⁷¹ González Schmal, Raúl. Democracia y Gobernabilidad, memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional, tomo II, coordinadores Diego Valadéz, Rodrigo Gutiérrez Rivas, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2001, pág. 90.

núcleo de la teoría elitista era la afirmación de que la democracia, en el sentido tradicional del gobierno por el pueblo es imposible, todo gobierno es gobierno de una elite o, en el mejor de los casos, de una entre varias elites en competencia."⁷².

Al hablar de elites⁷³, indudablemente nos referimos a los partidos políticos, ya que en el desarrollo de nuestro gobierno, se trato durante mas de setenta años de un solo partido dominante, del cual emergen células de los diversos partidos en la actualidad, pero tratemos de hacer un análisis general, en los diversos regímenes democráticos, la práctica política nos arroja que es a través de los partidos políticos la manera en que se accede a los órganos de gobierno, funcionando así como un grupo muy especial el partido político, en el cual sin miedo a equivocarnos, podemos afirmar que son diversas elites, toda vez que en los partidos políticos en sus cargos de dirección, son especialistas los que ocupan esos lugares, por lo que tiene absoluto sentido lo que el maestro Bobbio señala al respecto "Si el protagonista de sociedad industrial es el experto; entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente.

La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos; la complejidad de los problemas que tiene la actual sociedad,

⁷² Arblaster, Anthony. Democracia, ed. Alianza Editorial, Madrid 1987, pág. 83.

⁷³ Elite, su significado en el Diccionario de la Real Academia es: minoría selecta.

hace necesario que sean resueltos por gente que conozca el problema y no por el hombre medio."⁷⁴.

La definición que nos da el Maestro Burgoa, respecto a la igualdad desde un punto de vista jurídico en el ámbito democrático, la cual nos dice: "se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran."⁷⁵.

Siguiendo con el pensamiento del ilustre maestro emérito de nuestra Universidad Nacional, nos menciona en su obra citada, que para que se de realmente la democracia, el fenómeno de la igualdad política debe abarcar al mayor numero de personas de determinada sociedad política⁷⁶, este supuesto, lo considero fundamental, ya que de otra manera, al hablar de la democracia contemporánea, se podría caer en la aseveración absurda que el maestro Bobbio nos da en su libro, la cual es "Al pensar que en el siglo pasado en algunos países se dio un continuo proceso de democratización, se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto aumento progresivamente"⁷⁷. De esta forma, diré que no por el hecho de incrementarse el número de votantes, se vive en un régimen democrático, también se debe incrementar la posibilidad de acceso a los órganos gubernamentales y otras características culturales y económicas.

⁷⁴ Bobbio, Norberto. Op. Cit. Págs. 27-28.

⁷⁵ Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México 1973, pág. 518.

⁷⁶ Cfr. Burgoa O., Ignacio, Op. Cit. Pág. 520.

⁷⁷ Bobbio, Norberto. Op. Cit. Pág. 14.

En opinión del Doctor Gamas Torruco, la libre participación de la sociedad se da en el derecho de votar, puesto que este es reconocido a todos y en el derecho de representar, es en este supuesto que la legislación establece requisitos especiales⁷⁸.

El tema de la libertad, se presta a infinidad de debates, no pretendo establecer el concepto filosófico de la palabra, solo presentare lo que para mí significa actualmente; la libertad entendida dentro de una sociedad política regida por el derecho, se limita en hacer o dejar de hacer lo jurídicamente permitido, con esta afirmación doy por entendido que es muy limitada la libertad y en específico al tema de estudio, solo se traduce a seleccionar a las personas que personificarán los órganos de gobierno⁷⁹, y aún así esta libertad para ejercerse, debe cubrir con diversos requisitos previos, como el tener la credencial de elector, aparecer en la lista nominal.

También existen otros matices de lo que se entiende por libertad, por ejemplo el de asociación, el de imprenta, expresión, actividades que deben contar con la prudencia de quien las ejerce, ya que sus límites son el orden social, la paz pública y el respeto a la integridad de las demás personas.

Dentro de este renglón aparece un elemento característico de la democracia, nos referimos a el de la libertad, entendida en muchos

⁷⁸ Cfr. Gamas Torruco, José. Derecho constitucional, ed. Porrúa, México 2000, pág.283.

⁷⁹ Rousseau, en su obra el contrato social señala refiriéndose al pueblo inglés, que éste "cree ser libre, pero se equivoca totalmente; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento: en cuanto son elegidos, el pueblo es un esclavo, el pueblo no es nada", libro III, capítulo XV.

sentidos, el reconocimiento que se da a este valor en las normas fundamentales de diversos países “democráticos”, no basta, ya que es en el plano fáctico en donde se demuestra que grado de libertad existe en cada país.

Por lo tanto, en el ámbito de la libertad, una cosa es que se garantice o se establezca en la norma fundamental de cada Estado y otra muy diferente es que se pueda ejercer sin limitante alguna, ya que también es de entenderse que el gobierno preocupado por el interés público, sancione las diversas manifestaciones de la libertad, por ejemplo el de asociación, imprenta, información.

Valorando lo expresado por el maestro Gamas Torruco, pues si bien es cierto que mediante el voto es una de las maneras en que participa la ciudadanía de un Estado⁸⁰, no podemos dejar en esta visión tan acotada, el significado de la participación por parte de la sociedad, pues basta mencionar que es también con los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, grupos culturales y otros instrumentos que mas adelante se mencionan, por lo que no solamente se participa con la emisión del voto.

⁸⁰ En un libro realizado por el Doctor Eduardo Andrade Sánchez, nos muestra como en el Estado, donde se creía que era establecida y ejercida la democracia mejor acabada, indudablemente me refiero a los Estados Unidos de Norteamérica, en el momento de la elección presidencial, sus ciudadanos no emiten un voto directo para determinar quien será el presidente del país mas poderoso del mundo actualmente, sino que se forma un colegio electoral, esto es que solo los ciudadanos votan para determinar cuales serán las personas con facultades jurídicas para seleccionar quien será su presidente, Véase Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001, págs. 16-38.

c) Control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, esta afirmación, implica la participación activa de la población de un Estado, en lo referente a la actuación de las personas que tienen a su cargo el ejercicio del gobierno, puesto que como lo señala el maestro Burgoa, "Sin esa fiscalización o vigilancia constante, la democracia sería una simple mascarada carente de contenido dinámico, que es una de sus notas esenciales."⁸¹.

No es tan fácil el poder hablar de un control popular sobre la actuación de los órganos de gobierno, por lo que el Estado ha requerido de establecer diversos medios jurídicos para que se de una manera oficial, esto es, la acusación del funcionario público ya sea política, administrativa, civil e incluso penal; esta acusación la pueden hacer particulares, miembros del órgano legislativo, los partidos políticos.

Ahora bien, debemos considerar las dificultades que nos trae un control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, pues como ocurre en la mayoría de los países, la opinión pública se reduce a un pequeño número de sus miembros, los cuales en muchas ocasiones no pueden mas que exclamar su descontento de forma velada.

d) Continuando con las características permanentes que se encuentran en los regímenes democráticos, es momento de estudiar a la figura empleada para recoger la participación de la sociedad política

⁸¹ Burgoa Origuela Ignacio Op. Cit., pág 528.

de un Estado en un tema en específico, nos referimos a las figuras del referéndum y del plebiscito.

Respecto a este tema la Doctora Aurora Arnaiz Amigo, nos dice "Las consultas populares como los referendums o plebiscitos, aquellos en materia jurídica decimos y estos en asuntos políticos en los que no se dilucida tan solo la aceptación o el rechazo global, son poco convincentes, pues quedan fuera del análisis matices decisivos para la aceptación o rechazo."⁸².

De lo anteriormente expuesto, encontramos la diferenciación del referéndum y del plebiscito, y así tenemos que el referéndum se emplea para dar un si o un no a la propuesta legislativa gubernamental o de ambas Cámaras, mientras que el plebiscito, supone entrar al fondo de un problema político.

Las formas de participación del pueblo político antes mencionadas, se les denomina que están en un sistema político democrático semidirecto, esto es, atendiendo a la consulta de los pobladores en los diversos temas que son de importancia y trascendencia para su gobierno, así tenemos que el referéndum se aplica generalmente respecto a la aprobación de una ley, situación que puede ser riesgosa, ya que no todo el ciudadano sabe derecho, pero si se le pregunta sobre la vigencia o aprobación de la misma, considero que esta forma de actuar de algunos gobiernos, debe estar precedida por un amplio

⁸² Arnaiz Amigo, Aurora. Del Estado y su Derecho, ed. Miguel Angel Porrúa, México 1987, pág. 210.

programa de información respecto al contenido y consecuencias de la ley, pero claro que esta difusión debe ser objetiva, ya que de lo contrario, la población podría ser presa fácil del propagandismo, como la historia lo mostró en su momento con los nazis.

Respecto a la figura del plebiscito, es común escucharlo como sinónimo del referéndum, pero como quedo anteriormente explicado, la figura del plebiscito en términos de la Doctora Arnaiz, es empleado para entrar al fondo de planteamientos político, hablemos un poco del origen del plebiscito; fue en la cultura romana en donde surge, como una prerrogativa de la plebe, respecto a sus resoluciones, estas resoluciones podían tener el carácter de ley.

Es claro que en la actualidad las similitudes de estos medios de participación popular nos hacen confundir con el objeto y el fin de emplearlas; algunos gobiernos argumentan razones de carácter económico, para el no establecimiento de estos medios de participación, pero sería una practica sana el tenerlas en nuestro país, aunque claro se deben hacer cambios en los medios de información, para que el grueso de la población con la facultad de participar, estuviera bien informada y su opinión o decisión se emita con criterio.

g) Existe otro elemento que por desgracia no lo podemos considerar como una constante en los sistemas llamados democráticos, nos referimos al Estado de Derecho, tal vez sea el mas complejo.

Trataremos de definir lo que se entiende por Estado de derecho, ya que no todo Estado es de derecho⁸³, Si bien como hemos analizado en todo Estado Moderno existe el poder jurídico supremo, el imperio de éste en ocasiones es muy reducido, por lo que es conveniente citar lo expresado por el maestro Elías Díaz en el siguiente sentido: "el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el imperio de la Ley; Derecho y Ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general. El Estado de Derecho, como Estado con poder limitado, en el sentido de no controlado jurídicamente o al menos insuficientemente regulado y sometido al derecho."⁸⁴

Este autor nos señala que existen características generales que corresponden a todo Estado de Derecho, mencionando así cuatro fundamentalmente que son:

- a) Imperio de la ley. Constituye la nota primaria y fundamental del Estado de Derecho, ya que la Ley es la concretización racional de la voluntad popular, que se manifiesta a través de los órganos de representación. La idea básica es que para que exista el Estado de Derecho, la ley no debe venir de una voluntad individual absoluta, sino de una asamblea de representación popular, por lo que se concluye que no hay Estado de Derecho si la Ley no es expresión de la voluntad general.

⁸³ Para la Doctora Arnaiz Amigo Aurora, el término Estado de derecho es una tautología.

⁸⁴ Díaz, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática, 8ª edición revisado primera edición, ed. Taurus Ediciones, Madrid 1979, pág. 17.

- b) División de poderes. La existencia de un régimen de división o separación de poderes es una exigencia ineludible para un Estado de Derecho, concibiendo este principio no en forma absoluta y rígida, sino como una distribución o división de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones con roles e intervenciones mutuas y recíprocas.

- c) Legalidad de la administración (actuación según la ley y suficiente control judicial). Se tiene como principio de legalidad de la administración, el sometimiento de ésta a la ley; el principio citado se manifiesta a través de un sistema de control y responsabilidad de la administración, sistema que asegure su comportamiento conforme a derecho y que sirva da garantía para la seguridad jurídica de los particulares.

- d) Derechos y libertades fundamentales: (garantía jurídico formal y efectiva realización material). Se ha establecido que el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas que estamos analizando se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad de los llamados derechos fundamentales.

Los elementos mencionados sucintamente en los párrafos anteriores, constituyen las características esenciales de todo Estado de Derecho, ya que corresponden a las exigencias más básicas e indispensables del mismo, por lo que se concluye que “las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho, de la actividad estatal, de limitación del

poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen pues, como centrales en el concepto del Estado de Derecho, en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.”⁸⁵.

De esta manera, nos surgen diversas dudas, por ejemplo ¿Es necesario que se de el Estado de Derecho para que un régimen político pueda ser democrático?, ¿Hasta que punto la legislación puede controlar las prácticas políticas?, ¿Qué debe ser mas importante para las personas que por medio de un partido político accedieron al poder de los órganos del Estado, el interés y la disciplina partidista o el bien común?, ¿Cómo se define el bien común en los Estados capitalistas considerados de primer mundo y en los Estados en vías de desarrollo?

Podía enunciar mas características de lo que denominamos régimen democrático, pero considero que estas son las fundamentales, por lo que a manera de conclusión de este tema, nos resta decir, no basta considerar a la democracia como la panacea de los problemas sociales de gobierno, ya la historia ha demostrando que solamente es una de varias formas de gobierno que se pueden dar, y que hay que revalorar seriamente esos conceptos de libertad y de igualdad, ya que pueden ser susceptibles de falsas interpretaciones.

El apasionante tema de la democracia, de inmediato nos hace pensar en los Griegos, pero al razonar las características de origen de este

⁸⁵Idem, pág. 17-18.

sistema, nos damos cuenta que no es tan incluyente como ahora falsamente se dice, ya que para muchas personas, la participación en los asuntos del gobierno, solamente se reduce al momento de las elecciones para determinar que partido será el encargado de encabezar a los órganos de gobierno del Estado y no que personas.

No podemos entender de manera aislada el fenómeno jurídico, del político y del económico, ya que estos marcan la pauta de desarrollo o retraso en las sociedades, la calidad de vida de la mayoría de la población, también refleja el grado de desarrollo democrático, ya que como lo dice el maestro Bobbio, "la democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla."⁸⁶.

Con el razonamiento otorgado por el maestro Bobbio, lo primero que me hace pensar, es quien da la diferencia de lo público y lo privado, si ambos repercuten en la esfera de vida de los habitantes de un Estado, por lo que en este mismo sentido el maestro Giovanni Sartori al referirse a la democracia nos dice "requiere de una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva"⁸⁷.

Por último solo mencionaremos cuales son algunos de los ideales de la democracia, en primer aspecto la tolerancia, entendida como la base del consenso, creado a partir del disentimiento; el segundo sería la no violencia, este es mas difícil de entender, pero podemos poner

⁸⁶ Bobbio, Norberto. Op. Cit. Pág. 24.

⁸⁷ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la Democracia?, ed. Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, México 1993, pág. 4.

un ejemplo respecto a los cambios que se han dado dentro de los “regímenes democráticos”, en nuestro país el cambio del partido que ocupa actualmente el poder ejecutivo; la fraternidad, este es uno de los ideales más difíciles de realizar, pero para poder realizarlo, mencionaremos lo establecido por Anthony Arblaster, “para que el bien comunitario en su conjunto se realice, es necesario que el pueblo piense y actúe, no como individuos con intereses propios o como miembros de grupos particulares de interés, sino como ciudadanos, como miembros de la comunidad en su conjunto.”⁸⁸.

Solamente bastaría añadir la definición de democracia otorgada por nuestra Constitución política, en su artículo tercero el cual a la letra dice “...Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”.

4.- División de poderes.

Continuando con la estructura de este trabajo, abordare el tema correspondiente a la división de poderes, fenómeno de gran importancia, que ha sido estudiado desde las culturas clásicas hasta nuestros días por diversos teóricos.

⁸⁸ Anthony Arblaster, Op. Cit. pág115.

Existe actualmente controversia doctrinaria respecto a la manera adecuada de denominar el tema a tratar, ya que unos debaten sobre la conveniencia de seguir empleando el término división de poderes, o el de delimitación de funciones, creo que esta discusión no cambia el fondo del tema, ya que es importante estudiar cuales son las funciones del Estado, puesto que son necesarias para la realización de sus fines y propósitos, al hablar del poder del Estado, nos referimos de manera intrínseca a su actividad, que como bien lo señala el maestro Jorge Vallejo y Arizmendi "las funciones de los poderes públicos son facultades abstractas que se actualizan en facultades concretas las cuales a su vez se actualizan en materia legislativa, ejecutiva y judicial."⁸⁹

Para mí, es claro que el poder que se ejerce en un Estado es uno solo, llamado soberanía, pero para la operatividad del mismo es necesario distribuir su actuar, en funciones, al respecto el maestro Andrés Serra Rojas nos señala que "Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad. Las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional."⁹⁰

La división de poderes puede considerarse como "una institución política, proyectada en la historia; por lo que no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil."⁹¹

⁸⁹ Vallejo y Arizmendi, Jorge. División de Poderes, ed. Porrúa, México 1975, pág. 14.

⁹⁰ Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México 1990, pág. 365.

⁹¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 30° ed. Porrúa, México 1996, pág 211.

Al considerarla una institución, la división de poderes es uno de los pilares de todo Estado moderno, ya que a través de ella se presenta la justificación del poder mismo, limitándose el ejercicio de éste, colocando al individuo en una esfera de seguridad jurídica frente a la actuación de los órganos del Estado.

A lo largo de la historia se ha estudiado la manera en como se ha ejercido el poder de los hombres a través de las instituciones, deduciendo principios de esa realidad histórica concreta. La mayoría de los tratados señalan al respecto, que Aristóteles ya distinguía en su época que en toda Polis existían órganos deliberativos, órganos de la magistratura y órganos judiciales⁹², ya que con ellos se lograrían los fines más importantes que comprende cada Ciudad Estado.

De la misma manera se siguió escribiendo como se ejerce el poder en toda comunidad; desde Polibio y su forma mixta de gobierno en Roma; Santo Tomás de Aquino y su escolástica; Maquiavelo y su reforma de gobernar unitariamente por el Príncipe; Bodino y sus Seis Libros de la República, justificando el poder del Rey; Puffendorf distinguiendo sus siete potencias en el Estado alemán después de la paz de Westfalia, etc; todos ellos y algunos otros manifestaban la preocupación de justificar en su tiempo el ejercicio del poder, como elemento indispensable de la vida en sociedad, ya fuera al Emperador, al Papa o al Monarca; sin embargo, el primero que pretende plantear la idea de justificar el poder desde los fines del propio Estado moderno es

⁹² Aristóteles. Política, ed. Gredos, Madrid 2000, pág. 109-172.

Thomas Hobbes, en sus dos celebres teorías del estado de naturaleza y del contrato social, en su obra el Leviatán.

Hobbes describe lo que son en el fondo el ciudadano, Estado, Ley y Derecho; originalmente simple poder en el estado de naturaleza, después, poder en forma superior (el temor a la represión por la fuerza justificada de la comunidad). Aún cuando para este autor el inicio de organización prosigue de una guerra de todos contra todos, y que durará perpetuamente bajo su celebre frase “el hombre es el lobo del Hombre”, lo significativo de su doctrina para este tema radica en que no es solamente una explicación de las cosas, sino una justificación del Estado mismo, de su necesidad a los fines propios del individuo; en palabras del maestro Herman Heller, Hobbes no pretendió explicar empíricamente, el nacimiento teórico del Estado, “sino quiso afirmar que la necesidad de un poder político absoluto debía justificarse partiendo de la esencia del propio Estado.”⁹³

Siguiendo con la línea de precursores y realizadores de esta doctrina, John Locke es quién formula la teoría moderna de la división de poderes⁹⁴, esto es, adoptando el mismo método que sus predecesores, establece que el Estado, no se basa en la naturaleza, (el estado de naturaleza, nos lleva al estado de guerra entre los hombres por tratar de tutelar o salvaguardar los dos principales

⁹³ Héller, German. Teoría del Estado, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987, págs. 38-39.

⁹⁴ Se da la discusión doctrinaria respecto a quien formuló primero la teoría de la división de poderes, ya que algunos teóricos, se la atribuyen a Montesquieu, otras a Locke, no pretendo poner fin a esta discusión, pero tampoco abundare sobre ella, sólo por la aparición histórica, menciono primero a Locke. Me permito recomendar al lector la importante investigación que realiza el maestro Juan Bms Vallet de Goytisolo, en su libro Montesquieu, Leyes, Gobiernos y Poderes, ed. Civitas, Madrid 1986, págs. 363-373, para encontrar mayor claridad sobre este asunto.

derechos que son: la libertad y la propiedad), como en la antigua filosofía, sino que tiene su origen en los individuos y en su libre querer (nos enuncia una especie de contrato o pacto establecido por los primeros pobladores); por lo que la fragilidad humana de abusar del poder es muy grande, y reconoce la necesidad de que para no poder abusar de éste, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder, enfatiza la actuación del poder legislativo, ya que el considera "la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo... Ningún edicto u ordenanza, sea de quien sea esté redactado en la forma en que lo esté y cualquiera que sea el poder que lo respalde, tiene la fuerza y el apremio de una ley, sino ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo."⁹⁵

Conciente del abuso del poder señala las limitaciones que debe respetar el poder legislativo, entre estas tenemos las siguientes:

- a) No puede existir un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas.
- b) Nadie tiene poder para destruir su propia vida, ni para arrebatarse a otra persona la vida o las propiedades.
- c) El límite del poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad⁹⁶.

⁹⁵ Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, 5° ed. Ed. Gerinka, México 2003, pág. 125.

⁹⁶ Cfr., Locke, John. Op. Cit. Págs. 126-127.

Locke, concibe la existencia de tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Federativo, con facultades propias cada uno, pero actuando de manera relacionada, esto es, respecto al poder Ejecutivo y al Federativo, observa la imposibilidad y desventaja práctica que representa nombrar a distintos titulares para el ejercicio de ellos⁹⁷; por la naturaleza del Legislativo, recomienda que exista un completo apartamiento de las personas que crearán las leyes y quienes las aplicaran, ya que de lo contrario se prestaría a una fácil situación de eludir el cumplimiento de la ley por quienes la crearon,⁹⁸

En este sentido, podemos agregar que la idea de un poder político absoluto, en la época en que vivió Locke, fue lo que provocó que se estudiara la forma de detener al mismo.

Así la línea del pensamiento para explicar el ejercicio del poder político, su distribución y la justificación, alcanza su mas alto nivel en el siglo XVIII, cuando Montesquieu expone una teoría sistemática y dogmática de la separación de poderes⁹⁹, en su obra el espíritu de las leyes, da una interpretación personal de la Constitución inglesa. Cabe señalar, que los principios expuestos en su doctrina son resultado del sistema ingles, el mecanismo de sus instituciones y las ventajas de su funcionamiento.

⁹⁷ Cfr. Locke, John. Op. Cit. Págs. 135-138.

⁹⁸ Situación curiosa que aconseja Hobbes en el Leviatán, ya que el considera que la aplicación de la ley para los gobernantes, tiene efectos de debilitamiento para el Estado, esto es, los pone por encima de la normatividad.

⁹⁹ Al respecto el maestro Miguel Ayuso nos dice que "puede afirmarse que la expresión separación de poderes traiciona el pensamiento de Montesquieu, así como que sería mas exacto decir no confusión de los mismos, puesto que era esto lo que verdaderamente le preocupaba.". Actas de las Jornadas Sobre la División de Poderes Celebradas en Córdoba los días 16,17 y 18 de mayo de 1996, ed. Servicio de publicaciones Universidad de Córdoba, México 1996, pág. 119.

Montesquieu, tomó en consideración la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los Estados Generales, estas observaciones le dieron la base para buscar un equilibrio entre los poderes, aún cuando consideró que debía haber un mayor predominio en el poder legislativo (situación que también fue considerada por Locke).

La separación de poderes según expone, descansa sobre el principio de que “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás”¹⁰⁰. En el esquema teórico de Montesquieu, defendió la idea de la aplicación rigurosa de la ley, distinguiendo una función jurisdiccional, de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de la ley.

Montesquieu, consideró “que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.”¹⁰¹.

En cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes.

¹⁰⁰ La idea fundamental de la Ilustración y postulado supremo fue la Libertad del individuo, ya que la idea de la democracia apareció tiempo después.

¹⁰¹ Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. 2ª ed. ed. Gernika. México 2000, pág. 208

Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.¹⁰²

Todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales, de nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes. De esta máxima encontramos la preocupación de Montesquieu por mantener o encontrar el equilibrio de los poderes.

Montesquieu, consideraba por la naturaleza de las resoluciones y la rapidez de las mismas que surgen del poder ejecutivo, éste debería ser ejercido por una persona, que por la tradición inglesa, descansaría en el monarca, y respecto a las resoluciones del poder legislativo, postulaba que era mejor que se ejerciera por un grupo de personas, para tener una discusión y mejor apreciación de las normas que necesitaba la comunidad.

Lo que deja claro Montesquieu, en el capítulo XI de su obra el espíritu de las leyes, es la necesaria comunicación y ejercicio compartido del poder de las personas que dan vida a cada órgano, ya que de no existir una colaboración entre ellos, lo que puede ocurrir es llegar a la anarquía, independientemente de la forma de gobierno que se tenga, él nos dice que será necesaria la no acumulación en la misma persona de estos poderes, pero sí que estén en un equilibrio de facultades, con una facultad de impedir, que dará como resultado una coordinación

¹⁰² Cfr. Montesquieu. Op. Cit. pág. 209

activa de colaboración de los poderes, pero con facultades propias a cada uno.

Es con Montesquieu cuando se da el fundamento y la universalización, al origen moderno del esquema tripartita del poder, ya que las constituciones que aparecerán posteriormente, se ven influenciadas por esta doctrina, claro hablar de que solamente éste autor influyó es muy temerario, pero lo considero propio, ya que es a partir de él, en donde los teóricos analizan con mayor claridad el esquema tripartita del poder.

Su idea básica es asegurar la libertad del hombre, a través de la diversificación de poderes, por la necesidad de evitar la concentración de poderes en uno solo.

El maestro Tena Ramírez, nos dice “la doctrina que era una a posteriori respecto del proceso constitucional de Inglaterra, se convirtió en el a priori fundamental del derecho político de Europa y América.”¹⁰³

En el transcurso del tiempo, esta teoría ha tenido diversos precursores e incluso impugnadores, pero dejaremos hasta aquí el estudio de los pioneros del tema de la división de poderes en el Estado moderno, ahora estudiaremos otras teorías contemporáneas respecto del mismo tópico.

¹⁰³ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág 216.

Encontramos un estudio encaminado al tema, citado por el maestro Francisco Porrúa Pérez en su libro Teoría del Estado, respecto a la doctrina de Groppali, éste “considera que los poderes del Estado son fundamentalmente cuatro: el Jefe del Estado, el Gobierno, el Parlamento y la Magistratura, a los cuales corresponden respectivamente, la titularidad y el ejercicio de la función administrativa, titularidad de la función administrativa, al Jefe del Estado; ejercicio de la función administrativa, al Gobierno; función legislativa, que corresponde al Parlamento y función jurisdiccional, atribuida a la Magistratura o poder judicial.”¹⁰⁴.

La tendencia de algunos autores modernos, es resolver en colaboración y no en dislocación la actividad de los tres órganos de gobierno, sosteniendo la unidad del poder en el Estado, realizando una diferenciación y especialización de cada una de las funciones.

Para el maestro Adolfo Posada, “los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que, por otra parte no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecánicos, y de índole de las funciones de gobierno que piden con apremio, gran flexibilidad.”¹⁰⁵.

Como se ha mencionado, la teoría de la división de poderes, actualmente se ha superado de su idea original, esto es, que debido al

¹⁰⁴ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, ed. Porrúa, México 1988, pág. 395.

¹⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 218.

incremento de las necesidades de la población de un Estado y los avances tecnológicos en la comunicación, resulta de mayor facilidad que los órganos que ejercen el poder, estén en constante relación al momento de actuar, así entonces, tenemos al poder ejecutivo, que debe estar en correspondencia con el poder legislativo, de lo contrario el poder legislativo no reconocerá algunos actos que deben ser ratificados por él, realizados por el ejecutivo, ejemplo de esto es la ratificación de los tratados internacionales por la Cámara de Senadores, de acuerdo a nuestra Carta Magna.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en nuestro país, la relación que se tenía entre el poder legislativo y el ejecutivo, se consideró de una absoluta sumisión y obediencia, por lo que representaban las facultades metaconstitucionales¹⁰⁶, la mas importante de ellas considero, que permitía esta situación, era la de ser al mismo tiempo presidente de la república mexicana y ser presidente del partido político que en esos tiempos dominaba absolutamente el poder legislativo, por lo que la disciplina del partido político siempre permitía al ejecutivo federal, el apoyo absoluto de el poder legislativo.

Sin embargo con la progresiva expansión de las actividades del Estado, este esquema tripartito resultó insuficiente. La especialización de procedimientos, por ejemplo, la necesidad de conducir los procesos electorales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dan

¹⁰⁶ Este término es empleado por el Doctor Jorge Carpizo, en su libro el Presidencialismo Mexicano, ed. Siglo XXI. México 1978.

lugar a la creación de nuevos órganos estatales cuya ubicación en el esquema clásico fueron cada vez mas difícil.

José Ramón Cossío sostiene que “el propio crecimiento orgánico puso fin a la ilusión de recoger la cada vez mas compleja organización estatal en tres segmentos, pero permitió también poner de manifiesto la diferencia entre la concepción política y jurídica del principio de división de poderes.”¹⁰⁷.

El órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se pueden considerar como tres engranes que deben estar sincronizados, esto es cooperar, cada uno en su campo, ya que de no existir cooperación de cada uno de los órganos, el ejercicio del poder en un Estado, sería de tal desequilibrio, que permitiría una situación de ingobernabilidad, difícil de superar, ya que en la actualidad el ejercicio del poder de los órganos de gobierno, ya no se concibe como Locke o Montesquieu lo idearon, esto es, que no será necesaria la división de poderes tan tajante.

El derecho constitucional moderno, ha establecido que no existe una estricta separación de poderes, según exponen los tratadistas mas importantes en la materia, y que existen dos problemas a resolver; el primero es la posibilidad de separar los poderes de modo diferente según las cualidades específicas, y el segundo como han de diferenciarse realmente los poderes en las modernas democracias.

¹⁰⁷ Cossio José Ramón. Democracia Mexicana, Economía, Política y Sociedad, ed. Fontamara, México 1994, pág 177-180.

Recordando lo expuesto, es evidente por la época en que se racionaliza como forma correcta de ejercicio del poder el principio de división de poderes no tuvo en sus orígenes un sustento, ni un sentido democrático, sino exclusivamente liberal, sin embargo el carácter eminentemente formal de este principio permitió darle cabida con posterioridad dentro del ideario democrático, al punto que llegó a identificarse con él.

Después de haber estudiado algunas de las teorías de la división de poderes; es preciso aterrizar este tópico en la legislación de nuestro país.

Al respecto, el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, en la obra titulada estudios de derecho constitucional, nos da un bosquejo histórico muy interesante respecto a la manera en que fue tomada la teoría de la división de poderes, por los ilustres independentistas de nuestra nación, misma que quedó plasmada en los siguientes documentos:

- a) Los elementos constitucionales de Rayón (1812).
- b) Los sentimientos de la nación (1813)
- c) El reglamento del congreso (1814).

Como lo señala el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, estos documentos se ven influidos por la Constitución Francesa de 1795,

misma que retoma los postulados de Montesquieu respecto a la división de poderes.¹⁰⁸

Ahora realizaremos una exégesis de lo establecido en el artículo cuarenta y nueve de nuestra Constitución Política, vigente, misma que rescato este principio de la Constitución de 1824, el cual a la letra dice:

“Titulo Tercero.

Capitulo I.

De la división de poderes

Artículo 49. 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.”.

Al respecto el maestro Jorge Vallejo y Arizmendi, nos dice: “la expresión División de Poderes es correcta en cuanto significa que los tres órganos supremos o Poderes del Estado nacional, son diferentes. El vocablo división debe ser comprendido en términos históricos, en relación con el absolutismo por el cual se entendía que había

¹⁰⁸ Confróntese De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, 3° ed. ed. Porrúa, México 1986, págs171-203.

propriadamente un solo 6rgano supremo; significa, consecuentemente, una expresi3n y una actitud democr3ticas por las cuales el 6nico 6rgano p6blico supremo ha quedado dividido en tres 6rganos p6blicos asimismo supremos.”¹⁰⁹.

De la anterior idea, podemos deducir, que la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos, deja de manifiesto que es un solo poder el que existe en el Estado, pero para su cabal aplicaci3n, distribuye las funciones del mismo en tres 6rganos que tienen igual jerarquía del poder¹¹⁰.

El doctor Jos6 Gamas Torruco, tambi6n nos da algunos argumentos respecto a la unidad pol3tica del poder del Estado, el cual dice: “Se acostumbra designar a los 6rganos como poderes, calificaci3n ciertamente impropia. No hay mas que un poder: el socialmente organizado por las normas constitucionales. Hablar de diversos poderes implica romper la necesaria unidad del Estado y reconocer diversas entidades aut3nomas capaces, cada una por su cuenta, de establecer y ejercitar por s3 misma relaciones de subordinaci3n y crear y aplicar normas en forma independiente, como ocurri3 en la 6poca medieval antes del advenimiento del Estado.”¹¹¹.

¹⁰⁹ Vallejo y Arizmendi, Jorge. Op. Cit. P3g. 21.

¹¹⁰ El maestro Jorge Vallejo y Arizmendi, nos dice que se debe entender por poder p6blico en sus dimensiones fundamentales “a la estructura normativa juridicopol3tica constitucional aut3noma que tiene a su cargo el ejercicio integro del poder p6blico y constituye la 6nica y al mismo tiempo la suprema y 6ltima instancia de la funci3n p6blica que le corresponde actualizar. La normatividad y la funci3n juridicas de la estructura, tienen entre sus significados el poder de decisi3n, de mando y material.”. Op. Cit., p3g 23.

¹¹¹ Gamas Torruco, Jos6. Derecho constitucional, ed. Porr6a, M6xico 2000. p3g. 343.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis, se ha pronunciado respecto al tema de la división de poderes, podemos destacar el contenido de las siguientes:

"DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9o. se dispuso 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.", texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se

trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo."

Novena época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Tesis: 2a. CXXIX/2001, página: 226.

"PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA

CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE

AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del

Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Septiembre de 2000, Tesis: P. CLVIII/2000, Página: 33.

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL. Conforme al texto vigente del citado precepto constitucional "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.". De la interpretación literal de este precepto se advierte que en el mismo se prohibió que las facultades del Poder Legislativo sean ejercidas por el titular del Ejecutivo de la Unión, salvo el caso en que éste sea dotado de facultades extraordinarias para legislar, ya sea con motivo de la suspensión de garantías, en términos de lo previsto en el citado artículo 29 o en virtud de la autorización que le dé el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, al tenor de lo dispuesto en el diverso 131, párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, sin que de su lectura sea factible concluir si con el término "Poder Legislativo" se hace referencia a las facultades que constitucionalmente se encomiendan al órgano respectivo o bien a la función

consistente en emitir cualquier disposición de observancia general. En ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar.

Novena época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Tesis: 2a. CXXVII/2001, Página: 231.

“DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Al tenor del texto original del artículo citado, cuyo párrafo segundo establecía que solamente en el caso de que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en términos de lo previsto en el artículo 29 del propio ordenamiento, el Poder Legislativo se depositaría en un solo individuo, el Congreso de la Unión emitió decretos en los que otorgó al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar, entre los que destaca el expedido el ocho de mayo de mil novecientos diecisiete, mediante el cual se

concedieron al presidente de la República facultades legislativas en el ramo de hacienda. Ante tal circunstancia, mediante decreto publicado el doce de agosto de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado artículo 49 fue adicionado con el fin de precisar que en ningún otro caso, salvo el del diverso 29, se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. En relación con el proceso legislativo que precedió a esta reforma constitucional, se advierte que en los dictámenes presentados por las comisiones respectivas, tanto en la Cámara de Senadores, como en la de Diputados, se enfatizó que tal reforma tenía por objeto que el Congreso de la Unión conservara incólumes las altas funciones que le encomienda la Constitución vigente, es decir, las de expedir actos formalmente legislativos, pero de ninguna manera la de emitir todaş las disposiciones de observancia general, de donde se sigue que la modificación en comento tuvo como finalidad evitar que el presidente de la República continuará expidiendo actos de aquella especial jerarquía. Posteriormente, mediante decreto publicado en el citado medio de difusión, el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno, se agregó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional y, en razón de que con esta adición se dispuso que el Congreso de la Unión podría autorizar al titular del Poder Ejecutivo el ejercicio de su facultad para emitir actos formalmente legislativos en materia de comercio exterior, el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario adicionar el referido artículo 49, con el fin de prever una segunda excepción a la referida prohibición. En tal virtud, debe estimarse que al

establecerse en este último precepto constitucional que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, ni el Constituyente ni el Poder Revisor de la Constitución analogaron a tal poder con la función legislativa entendida como la atribución para emitir disposiciones de observancia general, sino a las facultades que constitucionalmente le están reservadas a los órganos legislativos. En ese tenor, las causas y los fines que ha tenido el Poder Revisor de la Constitución para realizar diversas adiciones al artículo 49 de la Constitución General de la República, y a otros preceptos de ésta, son reveladores de que en ella no se ha tenido la intención de impedir que las autoridades administrativas emitan disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, ni existe dispositivo constitucional que impida a las autoridades que integran los Poderes Ejecutivo o Judicial el establecimiento de normas jerárquicamente inferiores a las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

Novena época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Tesis: 2a. CXXX/2001, Página: 225.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. De la interpretación sistemática del texto

original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, se advierte que el principio de división de poderes previsto en su artículo 49, párrafo primero, no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el Supremo Poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se consagró ese principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional. En esos términos, el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, por un lado, respecto de la legislación interna emitida por éste, se reconoció su especial jerarquía al incorporarse en el inciso f) del artículo 72 de la Ley Fundamental, el principio de autoridad formal de las leyes y, por otro, en relación con los tratados internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo Federal, su validez en el orden jurídico nacional se condicionó a su ratificación por parte del Senado de la República. Además, tratándose del Poder Judicial, en los artículos 105 y 107 se confirió al órgano de mayor jerarquía dentro del mismo, la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, la atribución para emitir las resoluciones judiciales de mayor rango en el orden jurídico nacional. Por otra parte, en la propia Constitución se establecieron excepciones al principio general consistente en que a cada uno de esos dos poderes les correspondería emitir los actos propios de su función, de mayor jerarquía; así, en el caso de la facultad para emitir actos formalmente legislativos, como única excepción se determinó que el presidente de la República podría expedirlos en los casos previstos por el artículo 29 constitucional, en tanto que tratándose de la función judicial, en el diverso 111 se dispuso que tanto a la Cámara de Diputados como al Senado, correspondería emitir resoluciones materialmente jurisdiccionales inatacables, tratándose de declaraciones en las que se determinara privar de su puesto o inhabilitar a un alto funcionario de la Federación por la comisión de un delito oficial. En complemento a ese sistema, en virtud de que no fue intención del Constituyente reservar a cada uno de los tres poderes la emisión de actos propios de sus respectivas funciones, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, por otro, se otorgó a los poderes facultades para emitir actos que materialmente no les corresponden, pero que no por ello tendrían el mismo rango que los actos formalmente legislativos o judiciales; por lo que ve al

primero de esos medios destaca que conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XXX, de la Norma Fundamental, la Cámara de Diputados debía examinar la cuenta que anualmente le presentara el Ejecutivo, en cuanto al segundo, en los diversos 89, fracción I, y 73, fracción XVI, base 1a., al presidente de la República se le dotaba en la propia Constitución de la facultad para emitir reglamentos y al Consejo General de Salubridad, subordinado al titular del Ejecutivo, para emitir disposiciones generales en materia de salubridad, atribuciones materialmente legislativas que no constituyen una excepción a la prohibición contenida en el párrafo segundo del artículo 49 en cita, dado que en ambos casos se trata del otorgamiento en la propia sede constitucional de la facultad para expedir disposiciones generales sujetas al principio de supremacía de la ley; en tanto que, tratándose de la facultad materialmente jurisdiccional, en el artículo 123, fracción XX, se dotó de facultades de esta naturaleza a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyas determinaciones podrían sujetarse por los gobernados al tamiz del Poder Judicial de la Federación. En tal virtud, debe estimarse que el Constituyente de 1917 al establecer el principio de división de poderes buscó dividir el ejercicio del poder entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran a un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco y, además, atribuir a los respectivos poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes

el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial, los materialmente jurisdiccionales, no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general, pues ello no implica, ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más de los poderes en una sola persona o corporación.

Novena época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Tesis: 2a. CXXVIII/2001, Página: 227.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a las siguientes conclusiones: respecto a la manera en que se ideó la teoría de la división de poderes, en cuanto a la conceptualización moderna, deja muy claro la preocupación por impedir que el poder del Estado, se ejerza de manera absoluta por una persona, ya que en los siglos XVII y XVIII los postulados de la libertad, igualdad y fraternidad, impregnaban las ideas de los políticos activos liberales, fue así que se dio el gran cambio del absolutismo, al Estado liberal burgués y de derecho.

La repercusión de lo ocurrido en el viejo continente respecto a las monarquías constitucionales, influye de manera preponderante a los

constitucionalistas del continente Americano, los postulados establecidos en los documentos tales como : los elementos constitucionales de Rayón (1812), los sentimientos de la nación (1813), el reglamento del congreso (1814) y el Acta Constitutiva de la Federación, del treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, dan prueba fidedigna de ello.

Como todas las instituciones creadas por el hombre, son susceptibles del perfeccionamiento a través del tiempo, en este caso no fue la excepción, ya que como anteriormente mencione, la idea de la división de poderes, se entiende actualmente como el equilibrio que debe existir entre ellos, atendiendo a las facultades de cada órgano estatal, respetando las facultades constitucionales de cada uno de ellos.

La idea inicial de la teoría de la división de poderes, consideró que en algunos momentos se quebranto, claro ejemplo de ello lo podemos encontrar, en la segunda mitad del siglo XX, en nuestro país, ya que al ser el titular del Ejecutivo Federal, un ser humano postulado por el mismo partido político, que tenía la mayoría necesaria en la cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para hacerla operar; al criterio del Presidente en turno, así mismo tenía la facultad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que queda de manifiesto la reunión de los tres órganos de gobierno, si bien no se encontraban a cargo de una sola persona física, me queda la gran duda de si se podría considerar que se encontraban en poder de una persona moral.

El gran interés que muestra el actual titular del Ejecutivo Federal y su partido político, por tener el control de la mayoría en la Cámara de Diputados, puede confirmar lo anterior.

Con las diversas vicisitudes del desarrollo político de nuestro país, considero que en la última década del siglo XX, el principio de la división de poderes, hasta lo posible se ha tratado de respetar, ya que si bien es cierto que políticamente se pueda tener el control en los órganos ejecutivo y legislativo; y debido a las facultades que tiene actualmente nuestro máximo órgano jurisdiccional sobre el control de la constitucionalidad de los actos de los órganos de gobierno, se traduce en un gran contrapeso en el ejercicio del poder, pruebe de ello son los diversos procesos que se tienen en materia de justicia constitucional.

Es difícil tener en equilibrio el fenómeno político y la actividad jurídica, la dinámica de cada uno de ellos, no permite el mismo desarrollo, pero la certeza que da el ordenamiento jurídico a las personas de un Estado, es uno de los atributos necesarios para nuestros sistemas democráticos, ya que el Estado de derecho, garantiza el respeto a los derechos fundamentales de sus habitantes y les otorga certeza jurídica frente a la actuación de los órganos del Estado.

a) EI PODER LEGISLATIVO.

Una vez realizada la disertación sobre la división de poderes, nos enfocaremos de manera particular a uno de ellos; como anteriormente señale, no podemos hablar de diversos poderes en un Estado, pero por tradición doctrinaria, empleamos este término, cuando a lo que nos queremos referir es a las funciones del Estado, pues bien es el momento de hablar del poder legislativo, que no es igual a hablar de la función legislativa, ya que dentro de las facultades del poder legislativo se encuentra la función legislativa, como una de ellas, tal vez la mas conocida, pero no la única.

La historia política nos muestra que la primer forma de gobierno que se da es la monarquía, tal vez como una forma natural de organización, claro que anteriormente su organización política se debió haber establecido con base en el matriarcado o el patriarcado, pero al ser la monarquía la primera organización política nos muestra la falta de controles sobre el monarca, mas si lo consideramos de origen divino, esta situación nos manifiesta que las actividades de gobierno serán realizadas en nombre del rey; por lo que es con la ruptura de la organización monárquica o con la monarquía moderada, cuando se da el cambio y el origen del poder legislativo, en este sentido podemos citar lo otorgado por los maestros Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona en su libro derecho constitucional mexicano y comparado que al respecto dice "Los orígenes del moderno poder legislativo se encuentran en los

parlamentos medievales, órganos que nacen divididos en dos o mas brazos, que representaban a la nobleza, a los altos dignatarios eclesiásticos y a los miembros de la naciente clase burguesa, en ellos se depositaban los deberes y derechos que dimanaban de los pactos feudales y que se hacían valer frente a las pretensiones del monarca. Adoptaron dichos órganos nombres diferentes en los distintos países: Estados Generales en Francia y en Piamonte; Estamentos, en Cárdena; Parlamentos en Nápoles y en Sicilia; Cortes en España, Cámara de los Lores y de los Comunes en Inglaterra. Salvo en este país, aquellos cuerpos colegiados feudales languidieron para ser sustituidos con el tiempo por el moderno poder legislativo.”¹¹².

El poder legislativo moderno nace de la evolución de la organización política medieval, toda vez que cuando la población inicia a conquistar diversos derechos frente a los gobernantes y logran sacar del ámbito privado la manera de conducir el gobierno y al establecer en la ley las prerrogativas de los habitantes, se da como primera actividad de dicho poder, la legislativa.

El maestro Elisur Arteaga Nava, nos dice lo que comprende el denominado poder legislativo y por tal tenemos: “todas aquellas manifestaciones de autoridad que tienen la característica de ser de observancia obligatoria: leyes, decretos, acuerdo, bandos,

¹¹² Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 2° ed. Porrúa UNAM, México 2001, pág. 632.

reglamentos y ordenanzas de carácter general que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas.”¹¹³.

Respecto al surgimiento del poder legislativo, podemos realizar un rastreo histórico, partiendo de la cultura de mayor influencia jurídica en el mundo occidental, indudablemente nos referimos a los romanos.

Los doctrinarios nos hablan de los periodos de desarrollo de la cultura romana dividiéndolo de la siguiente manera:

- a) La monarquía (753 a. de C. al 509 a. de C.)
- b) La república (509 a. de C. al 27 a. de C.)
- c) El principado o diarquía (27 a. de C. al 284 d. de C.)
- d) El imperio absoluto o dominatio (284 d. de C. al 476 para el imperio de occidente y 1453 para el imperio de oriente).

Dentro de estos periodos se manifestaron diversos fenómenos que nos pueden dar una idea de cómo se llevaba el poder legislativo en la antigüedad, respetando el orden anteriormente citado enunciaremos la principales características de las instituciones que podían crear el derecho.

¹¹³ Arteaga Nava, Elisur. Constitución, Política y Realidad, ed. siglo veintiuno editores, México 1997, pág. 51

La monarquía.

En primer lugar hablaremos de la figura del Rey; el se encontraba embestido de las facultades civiles y religiosas, debemos recordar lo citado por el maestro Barrow, al decir que “el derecho fue iniciado por los sacerdotes. Justiniano, después de mil años de derecho romano, declara que los jurisconsultos bien pueden ser considerados como sacerdotes de la justicia.”¹¹⁴

Debemos recordar que en esta época del desarrollo romano, las instituciones jurídicas iniciaban su aparición, ya que toda la impartición de la justicia y la facultad de dirimir los problemas que se presentaban, recaían en el paterfamilias, con lo cual se da una especie de justicia familiar, sin la intervención de funcionarios públicos en el arreglo de los problemas.

El monarca tenía poca injerencia, sino es que nula en la elaboración de las reglas para solucionar los conflictos.

El senado.

En sus orígenes, es considerado como un consejo, al cual el Rey debe consultar sobre todas las cuestiones que interesen al Estado, ya que éste se integraba de ancianos¹¹⁵, los cuales se consideraba que tendrían la sabiduría para auxiliar al rey en los asuntos de la dirección

¹¹⁴ Barrow, R. H. Op Cit. Pág. 210.

¹¹⁵ Véase supra el Estado moderno.

del gobierno, las decisiones de este órgano se convertían en leyes, pero aún en esta época no se encontraban compiladas.

Al respecto el maestro Bátis en su libro teoría del derecho parlamentario, nos dice que “Los senadores eran designados por el rey, es cierto, pero eran patricios, respetados en sus gens y seguramente con un poder propio, que les otorgaba independencia y libertad en el momento de deliberar y aconsejar al monarca.”¹¹⁶.

Los comicios por centuria.

La organización de los comicios fue abordado en el tema del Estado moderno de este trabajo, lo que nos interesa resaltar respecto a sus funciones legislativas es lo siguiente; los comicios por curias se ocupaban de asuntos administrativos, por ejemplo en la aprobación de testamentos, con esta actividad, nos manifiesta sus consecuencias jurídicas que se podían presentar al no ser aprobado un testamento, pues debemos recordar que no solo se heredaba el patrimonio del paterfamilias que moría o decidía testar, sino también su estatus.

Los comicios por curias.

Solo mencionare lo relevante en cuanto a su facultad legislativa, ya que estos comicios, colaboraban en la elaboración de las leyes, aún cuando no tenían el derecho de iniciativa o de enmienda.

¹¹⁶ Bátis Vazquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario, ed. Oxford, México 1999, pág. 45 y46.

Para la expedición de una ley en este periodo, se necesitaba de la colaboración del Rey, ya que el la proponía, los comicios que eran los encargados de aprobarlas y del senado que era el encargado de ratificarla. Al respecto el maestro Margadant, nos dice que “el contenido de tales leyes, probablemente no influían mucho en derecho privado, sino en asuntos administrativos, militares o de política exterior.”¹¹⁷.

Estas son las instituciones jurídicas de la época que tenían influencia en la elaboración de la legislación, si bien no podemos considerarlas como nuestros actuales órganos legislativos, algunas funciones tienen coincidencia, es importante destacar que el *ius sacrorum* y el *ius civile* se encontraban dentro de las mismas disposiciones o ritos.

En el libro del maestro José Humberto Zarate y otros, encontramos que “La etapa del derecho romano en la monarquía es la etapa arcaica del derecho romano, puesto que tanto las costumbres como las leyes regias son estrictas, restringidas y formalistas...”¹¹⁸.

La república.

El senado.

La institución del senado obtiene un gran desarrollo dentro de este periodo, así tenemos que estaba constituido por seiscientos senes de

¹¹⁷ Margadant, Guillermo F. Op. Cit. Pág.22.

¹¹⁸ Zarate, José Humberto y otros. Sistemas Jurídicos Contemporáneos ed. McGraw-Hil, México 1997, pág 17.

sesenta años, estaba formado por dos grupos el de los patres y el de los coscripti, de los cuales sólo los primeros eran patricios, dentro de sus funciones se destacan las siguientes:

- a) Elegían al interrex (que era patricio)
- b) Monopolizaron el sacerdocio.
- c) Poseían la auctoritas patrum, con la que se aprobaban las decisiones de la comitia.
- d) Las declaraciones de guerra.
- e) Tuvieron a su cargo la dirección de las guerras Púnicas.
- f) Los acuerdos de paz.
- g) Las relaciones con otros pueblos no sometidos.
- h) Los nombramientos de funcionarios en las provincias.
- i) Las funciones financieras.

El maestro Margadant, nos dice respecto a esta institución en este periodo: "el senado, sobre todo, encontramos el baluarte de las tradiciones romanas. Y no debemos subestimar el valor que en la vida

política y social de una comunidad pueden tener fuertes vínculos con el pasado."¹¹⁹.

Debido a su permanencia este cuerpo adquirió mayor prestigio, ya que el cargo de senador era permanente y vitalicio, en esta etapa se sentaron las bases para sus funciones legislativas que desarrollarían en el imperio, ya que debemos recordar que existió una etapa intermedia conocida como la diarquía, cuyo significado se refiere al poder compartido entre el emperador y el senado.

Los comicios.

Esta institución no tuvo demasiadas variantes, salvo la nueva integración que se dio por un lado por tribus, en la cual se encontraban las urbanas y las rústicas, se mantenían las funciones legislativas en estas asambleas.

Los magistrados.

Estos magistrados sustituían al rey de la época monárquica, dentro de sus funciones se encontraba la de presidir a las asambleas cívicas y al senado, ellos contaban con la facultad de iniciativa de la elaboración de las leyes.

Dentro de estas asambleas cívicas, encontramos a los plebiscitos, esto es las decisiones de la plebe, que tienen fuerza vinculatoria, en

¹¹⁹ Margadant, Guillermo F. Op. Cit. Pág.29.

principio solo era respecto a los plebeyos y después se extendió a los ciudadanos romanos, de esta forma se podía modificar a las leyes que anteriormente había aprobado el senado.

Los pretores.

Esta figura que surge en este periodo, tiene gran importancia en cuanto a la modificación de las leyes, ya que como lo narra el maestro Barrow, se nombró a un magistrado especial para relevar a los cónsules de sus poderes judiciales, pero no solo fue respecto a estos poderes, ya que también nos menciona mas adelante que al empezar desempeñar el cargo de pretor, sea urbano o peregrino, tenía que publicar una declaración de reglas que habían de servirles para la interpretación de las leyes de la Doce Tablas¹²⁰.

Una característica especial del cargo de pretor es que este quien tuviera este cargo, se encontraba por encima de la ley romana, este funcionario, no podía anular la leyes en vigor de las Doce Tablas, pero por la manera en que formulaba sus edictos y por sus decisiones diarias, podía complementarlas o reformarlas, haciéndolas más flexibles.

La diferencia entre el pretor urbanus y el pretor peregrinus, se daba en razón al trato de cada uno con las personas con las que desempeñaría su cargo, esto es que al pretor urbanus, le correspondía resolver los conflictos que se suscitasen entre los ciudadanos romanos, por lo que

¹²⁰ Cfr. Barrow, R. H. Op. Cit. págs. 210-212.

aplicaría y crearía el derecho de la ciudad romana, esto es el *ius civile*; respecto al pretor peregrinus, tenía la encomienda de tratar con los extranjeros, o cuando alguna de las partes fuera extranjero, por lo que su actuación no solo se limitaba a la aplicación y creación del *ius civile*, sino también a lo que se le dio el nombre de *ius gentium*, por lo que creaba con base en las costumbres de los romanos y con las costumbres de los extranjeros, un derecho aceptable para ambos.

El tiempo que duraba el pretor en su encargo era de un año, por lo que en algunas ocasiones se hacía uso del edicto del pretor anterior, esto sin renunciar al derecho que tenía de hacer posteriores modificaciones, en el ejercicio del cargo, con esta situación, considera el maestro Barrow que se encontraba el edicto en constante desarrollo, "el derecho de los edictos es la voz viva (*viva vox*) del derecho civil. Continuamente se le estaban incorporando nuevas ideas."¹²¹.

Se llegó a considerar que el *ius gentium*, era mas amplio y mas equitativo que el derecho de los ciudadanos, por lo que los extranjeros al pasar a ser ciudadanos, no aceptaban la aplicación de algo que fuera menos amplio que en su situación anterior. Paulatinamente se dio la transformación del derecho civil de manera tal que se asemejará al *ius gentium*, pero solo fue hasta los siglos II y III d. de C. que se dio el reemplazo total del derecho civil.

¹²¹ Barrow, R.H. Op. Cit. pág 212.

El gobernador de provincia.

La persona que ocupara este cargo también debería publicar un edicto para gobernarla, para realizarlo, debía tener en cuenta las costumbres y los prejuicios locales, esto es considerar la mentalidad de la provincia a la que tenía que gobernar, claro que respetando las ideas romanas respecto de la ley y el orden.

El principado o diarquía.

En los órganos legislativos hay notables cambios, la labor de los comicios se torna prácticamente nula, los poderes legislativos de estas asambleas populares fueron virtualmente transferidos al senado.

Surge la figura del senadoconsulto, cuya explicación nos da el maestro Batís, consistía en la aprobación de las propuestas que se presentaban en las reuniones de los senadores, en estas reuniones se tenía que presentar cierto quórum, cada uno de los senadores expresaba sus argumentos a favor o en contra.¹²²

El emperador obtiene gradualmente todo el poder, hasta reunir en su persona todos los cargos públicos, respecto al senado podemos decir que era el que formulaba las leyes, pero con la característica de solo aquellas aprobadas por el emperador. En esta dualidad del poder se preparaba poco a poco la aparición del Imperio absoluto o dominatio.

¹²² Cfr. Batís Vázquez, Bernardo. Op. Cit. Pág. 48.

El imperio absoluto o dominatio.

"A fines de la república, en la fase de los grandes líderes autocráticos, el senadoconsulto degenera y se convierte en una mera confirmación de la voluntad del caudillo. He aquí lo que dice Montesquieu a este propósito: Cesar, siempre enemigo del senado, no pudo ocultar el desprecio que le inspiraba ese cuerpo, casi ridículo desde que no tenía poder; su misma clemencia era insultante. Los senadores se dieron cuenta de que no perdonaba, sino que meramente desdeñaba el castigo. Llegó su desprecio al punto de elaborar por sí mismo los senadoconsultos y firmarlos con el nombre de los primeros senadores que se le ocurrían: Me entero a veces -dice Cicerón en sus cartas familiares, IX. 15- de que un senadoconsulto que aparece firmado por mí, ha sido llevado a Siria y Armenia, antes de saber yo que existía tal documento y muchos príncipes me han escrito cartas dándome las gracias por haber opinado que se les concediera el título de reyes y no sólo ignoraba yo que eran reyes, sino que además desconocía por completo su existencia."¹²³

De lo anteriormente citado nos damos cuenta de cómo la figura legislativa del senadoconsulto ya no se elaboraba de forma autónoma por el senado, ya que en esta fase como anteriormente se dijo, el emperador poco a poco fue adquiriendo el poder sobre todos los cargos públicos, otro ejemplo lo encontramos en los edictos de los pretores, ya que si bien estos continuaban desarrollándose, pero al codificarse y consolidarse, en el periodo del emperador Adriano, término este desarrollo.

¹²³ Margadant, Guillermo f. Op. Cit. Pág.53.

Falta página

N° 132

Las asambleas populares también fueron de gran influencia, pues debemos recordar que es a través de la figura del plebiscito la manera en la que se podía modificar las leyes creadas por los patricios; todo el avance que tenían por las múltiples formas de crear el derecho los romanos, sufre un retroceso al surgir la monopolización por parte del emperador en esta actividad fundamental para el desarrollo de cualquier cultura; el apasionante estudio de la influencia de la cultura romana nos lleva a diversos senderos, pero es el momento de dar por concluido el tema, para proseguir con la investigación del poder legislativo en el periodo denominado Edad Media.

La Edad Media.

Una vez realizada la exposición de lo que considero el poder legislativo en la cultura romana, toca el turno de inmiscuirnos en el periodo mas largo de la historia, me refiero a la Edad Media, con sus divisiones en temprana Edad Media, alta Edad Media y baja Edad Media.

En cada uno de estos periodos encontramos diversas manifestaciones del poder legislativo, pero debemos recordar que en la fase de la temprana Edad Media la forma de gobierno que se practicaba era la del imperio, que posteriormente se transformo en la monarquía; como es característico del gobierno imperial, las decisiones políticas y jurídicas las toma el emperador, en algunos casos influenciado por su consejo de asesores, pero la mayoría de la veces se consideraba que las tomaba por inspiración divina.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las asambleas populares también fueron de gran influencia, pues debemos recordar que es a través de la figura del plebiscito la manera en la que se podía modificar las leyes creadas por los patricios; todo el avance que tenían por las múltiples formas de crear el derecho los romanos, sufre un retroceso al surgir la monopolización por parte del emperador en esta actividad fundamental para el desarrollo de cualquier cultura; el apasionante estudio de la influencia de la cultura romana nos lleva a diversos senderos, pero es el momento de dar por concluido el tema, para proseguir con la investigación del poder legislativo en el periodo denominado Edad Media.

La Edad Media.

Una vez realizada la exposición de lo que considero el poder legislativo en la cultura romana, toca el turno de inmiscuirnos en el periodo mas largo de la historia, me refiero a la Edad Media, con sus divisiones en temprana Edad Media, alta Edad Media y baja Edad Media.

En cada uno de estos periodos encontramos diversas manifestaciones del poder legislativo, pero debemos recordar que en la fase de la temprana Edad Media la forma de gobierno que se practicaba era la del imperio, que posteriormente se transformo en la monarquía; como es característico del gobierno imperial, las decisiones políticas y jurídicas las toma el emperador, en algunos casos influenciado por su consejo de asesores, pero la mayoría de la veces se consideraba que las tomaba por inspiración divina.

Es en la temprana Edad Media donde encontramos el apareamiento del emperador Justiniano, que ordeno se realizará la mayor compilación, que nunca antes se había hecho, del derecho romano, la cual recibió el nombre del Corpus iuris civilis, esta obra de gran influencia jurídica, aglutino años de tradición jurídica, pero cabe destacar que esta medida como anteriormente se dijo fue por ordenes del emperador, lo cual nos da una idea clara de que las facultades legislativas que en algún momento se desarrollaron en diversos funcionarios en el periodo conocido como la república de la cultura romana, sufrieron un retroceso, al ser monopolizada la facultad de legislar por el emperador.

Como se explica en el tema de este trabajo denominado el Estado moderno, las características de la política llevada en la Edad Media nos dan como resultado un poliarquía, con lo cual se vislumbran diversos grupos de poder real que cuentan con la influencia territorial para poder aplicar "leyes" bajo sus intereses. Cabe recordar los factores reales de poder de la época que son:

En la cúspide:

- a) El rey.
- b) El Papa, cuyo poder se consideraba en ocasiones superior al del rey.
- c) Los señores feudales.

En lo que se consideraba como el pueblo:

- a) Los labriegos.
- b) Los siervos.
- c) Los artesanos.
- d) Los trabajadores.

Las relaciones sociales que se dieron en la Edad Media estaba basadas en la desigualdad, la dominación que se tenía era gracias a la fuerza y a la fe, la figura del vasallaje fue un acuerdo determinante para que el sistema feudal se pudiera desarrollar, con esto se permitía que la aplicación de normas que el señor feudal establecía para la solución de los conflictos suscitados dentro de su feudo se consideraran como leyes, solo mencionare la terrible disposición de efectos leoninos como el derecho de pernada.

Con el establecimiento del impero de Carlomagno, se intenta unificar lo que en su tiempo fue el imperio romano, pero estando reconocida anteriormente la religión católica como la religión oficial, esta institución se vio mas favorecida para ampliar su margen de influencia, por lo que el desarrollo de su organización se perfeccionaba a lado de un poder secular dividido, al respecto el maestro José Luis Romero, en su obra la Edad Media, nos menciona "Esos territorios recibidos por el

rey para que los gobernaran, pasaron a ser cada vez mas de la propia y absoluta jurisdicción de los señores, que poco a poco empezaron a considerarlos también como de su propiedad privada, aún cuando reconocieran el mejor derecho del rey.”¹²⁶.

Respecto a la organización eclesiástica el maestro Batís nos dice: “Fueron los monjes medievales quienes redescubrieron y desarrollaron sistemas de votación y de discusión en sus reuniones, para elegir a sus abades y superiores o para tomar algunas otras resoluciones importantes. Fueron ellos también quienes se vieron obligados a encontrar o perfeccionar técnicas de votación y fórmulas para asegurar la libertad de los votantes, y fueron ellos quienes en sus constituciones y estatutos de sus órdenes emplearon, emplearon como precursores de instituciones futuras, formulas de votación calificada.”¹²⁷.

El historiador inglés Hilaire Belloc, en su obra Europa y la fe, nos dice que “aparece de entre las instituciones de la cristiandad, la concepción de los parlamentos representativos, de origen monástico, transportada con éxito al orden civil.”¹²⁸.

Por su parte, Giovanni Sartori, en su obra ¿Qué es la democracia?, nos habla de la aportación de la organización de los monasterios y abadías medievales a los sistemas parlamentarios:

¹²⁶ Romero, José Luis. Op. Cit. Pág. 47.

¹²⁷ Batís Vázquez, Bernardo. Op. Cit. Pág.52.

¹²⁸ Idem.

“Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en las comunas medievales no provienen de los griegos (quienes por regla, sorteaban las decisiones) , sino de la ordenes religiosas, de los monjes enclaustrados en sus conventos fortalezas, que durante la Edad Media se encontraron con que tenían que elegir a sus propios superiores. No pudiendo recurrir ni al principio hereditario, ni al de la fuerza, no les quedaba más que elegir a un jefe absoluto. Era una opción grave. Así entonces, debemos devanarse los sesos de los monjes el voto secreto y la elaboración de reglas mayoritarias del voto. Pero para ellos y después para todo el mundo en la Edad Media y el Renacimiento, la mayor pars debía quedar siempre unida a la melior pars, es decir, a la mejor parte.

Al final la elección debía resultar siempre unánime (los rijosos eran acallados a gritos o a bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no. Repito: el principio consagradorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad.”¹²⁹

Con las practicas realizadas por los clérigos, encontramos el rescate a los cuerpos colegiados para la toma de decisiones, la representatividad, la implementación del voto secreto, una vez elegido quien sería su líder, se volvía unipersonal la toma de las decisiones más importantes, aunque podemos añadir que los oficios fundamentales de la iglesia están estructurados en forma colegiada, me refiero al episcopado y al presbiterado.

¹²⁹ Idem. Pág. 53.

Respecto a la organización del poder secular, al existir una poliarquía, resulta difícil poder ordenar todos los datos que en materia legislativa se daba, ya que cada feudo era una unidad política y administrativa y podemos decir que existían reglas de observancia general en cada uno de los feudos, mas las reglas establecidas por el rey, suman un gran número de disposiciones, pero consideraremos como el poder legislativo de la época primero al rey, después al señor feudal, con transcurso de este periodo la organización feudal se fue modificando, al grado de tener que compartir el ejercicio del poder dentro del feudo con diversas personas de la aristocracia de la región, por lo que fue necesario elaborar distintas asambleas en las cuales el acuerdo de los aristócratas y del señor feudal era determinante, podemos destacar las mencionadas por el maestro Bádiz:

En España, concretamente en Castilla, las reuniones de las personas que tuvieran influencia en el gobierno del reino, se llamaban Cortes, estas personas estaban divididas en clases las cuales se agrupaban en: a) el eclesiástico, b) la nobleza y c) el pueblo, eran convocados por el rey, para tratar y resolver los asuntos mas graves del lugar, también revisaban leyes, imponían contribuciones, declaraban la guerra o celebraban tratados. Asambleas semejantes encontramos en Aragón, Navarra, cada una con sus peculiaridades, pero la finalidad era la misma¹³⁰.

Ahora bien, mencionaré las características mas importantes que considero influyeron en la formación del parlamento inglés, estas

¹³⁰ Cfr. Bádiz Vázquez, Bernardo. Op. Cit. Pág. 51.

características se presentan principalmente a partir del 15 de junio de 1215, con la ira y rencor del rey Juan, conocido como el que no tenía tierra, reunido con sus barones y presionado por los señores feudales firmó un documento conocido como la Carta Magna, cuya primera finalidad era asegurar a sus súbditos que ninguna ayuda financiera podría ser exigida en el futuro sin el consentimiento del Consejo del Reino, mismo que estaba integrado por los vasallos directos del rey, los señores obligados por el contrato feudal.

En este sentido encontramos en el libro del maestro José Luis Romero, lo siguiente: “Juan sin Tierra, cuya autoridad había quedado ya disminuida poco antes de su humillación frente al papa Inocencio III, debió aceptar la enérgicas exigencias de sus vasallos para que firmará la Carta Magna de las libertades de Inglaterra, documento que establecía una serie de garantías contra la autoridad de los reyes. Desde entonces la monarquía vio crecer el poder de los señores, y cada vez que Enrique III quiso violar las prescripciones de la Carta Magna debió soportar la recia hostilidad de los barones, que concluyeron con forzarlo a aceptar nuevas obligaciones, como la de reunir periódicamente un parlamento que habría de ser la base de esa institución, mas tarde establecida con carácter de permanente.”¹³¹.

Respecto al Consejo del Reino que se establece con el reinado de Juan sin Tierra, su integración atendía a los factores de poder de la época, así entonces podemos mencionar que se integraba tanto de personas que pertenecían a la orden jerárquica eclesiástica y los

¹³¹ Romero, José Luis. Op. Cit. Pág. 66.

civiles, ya que en su apartado 14 la Carta Magna establecía: “a fin de obtener el consentimiento del reino para darnos recursos, citaremos a los arzobispos, obispos, abades, condes y barones por carta, a cada uno. A aquellos que posean tierras dadas por nosotros , los citaremos por un mandamiento que se causará por intermedio del sheriff u otro funcionario, para que vengan juntos en un día fijado y a un lugar determinado. La citación se hará con no menos de cuarenta días de anticipación y en todos los casos se establecerá la causa de ella, tratándose el asunto indicado para ese día aunque no todos los citados hayan comparecido.”¹³².

Como anteriormente se dijo, la principal función de esta asamblea o Consejo del Reino, era determinar las contribuciones que se cobrarían a los súbditos del reino para el sostenimiento del mismo, poco a poco se desarrollaron diversas facultades para esta asamblea, así podemos destacar las siguientes:

- a) El poder de peticionar.
- b) Las peticiones se fueron convirtiendo en leyes, por lo que la siguiente fue el asentimiento o promulgación del rey para esas leyes.

¹³² Citado por Pellet Lastra, Arturo. El Poder Parlamentario, su origen, apogeo y conflictos. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina 1995, págs. 20 y 21.

- c) La inmunidad de arresto, que preservaba la libertad física y ambulatoria de los integrantes de la asamblea durante el periodo de sesiones.
- d) La libertad de la manifestación de ideas, por la que se podía debatir o hablar en los procedimientos en la asamblea o parlamento, sin que se pudiera cuestionar o incriminar en ninguna corte o lugar fuera del parlamento.
- e) La periodicidad de las reuniones, por lo que los lores y los comunes debían reunirse cada tres años, hasta llegar a reuniones anuales.
- f) Se obtuvo la facultad de no aceptar otorgar recurso, sin saber el destino de los mismos, esto es, el saber como serían gastados por le rey.
- g) Nadie podría ser detenido sin la orden de la autoridad competente o mandamiento judicial.
- h) Nadie podía ser obligado a pagar un impuesto sin el consentimiento previo del Parlamento.
- i) Las Cámaras no podrán ser disueltas, sino con su consentimiento, situación que durante muchos años se verificó por mandato del Rey.

- j) El rey debe dar el gobierno a ministros aceptados por el Parlamento, situación que hacía cambiar la responsabilidad de los ministros, ya que anteriormente solo eran responsables ante el Rey.¹³³

La aparición de estas facultades respecto a la asamblea o Parlamento que se dio en Inglaterra, abarcó gran parte de su historia, posterior al siglo XIV, con lo que el gobierno monárquico poco a poco se vio desplazado a el gobierno parlamentario, suscitándose así diversas revueltas, hasta llegar a la conclusión de que el Rey reinaba, pero ya no gobernaba.

La influencia del cambio en el sistema de gobierno en Inglaterra, abarco a los diversos países de Europa, así como a sus colonias, que posteriormente se independizarían y que dieran como uno de sus resultados al país de los Estados Unidos de América, que si bien no establecieron como forma de gobierno el parlamentarismo, su órgano legislativo y las prerrogativas de sus integrantes se vería fuertemente influenciadas por el Paramento inglés, y consecuentemente su influencia se extendería a varios países latinoamericanos.

Continuando con el desarrollo histórico del tema, mencionare algunos postulados de uno de los pensadores de mayor importancia en la cultura inglesa durante la época del liberalismo, me refiero a Jhon Locke, en una de sus obras denominada ensayo sobre el gobierno civil, nos habla de la importancia del poder legislativo, el cual nos dice:

¹³³ Cfr. Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Págs. 22-30.

"Siendo la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la de establecimiento del poder legislativo, al igual que la ley primera y básica natural, que debe regir incluso al poder de legislar es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros."¹³⁴

Ahora analizaré de acuerdo a la teoría de Locke, que restricciones debe tener ese poder legislativo, sobre el cual descansaran todos los demás poderes, por ser el supremo representante de los miembros del Estado:

- a) No puede tener un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas.
- b) Nadie tiene el poder para destruir su propia vida ni para arrebatarse a otra persona la vida o las propiedades.
- c) El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad¹³⁵.

Encontramos grandes cambios en la teoría formulada en el siglo XVII, por este filósofo inglés, debemos recordar que en esa época se salía del absolutismo de los reinados, por lo que se tiene la esperanza que

¹³⁴ Locke, Jhon. Op. Cit. Pág. 125.

¹³⁵ Cfr. Locke, Jhon. Op. Cit. Págs. 126-127.

con la creación de las leyes, por una asamblea, se diera el respeto necesario a los derechos de los habitantes, así entonces, el autor no vacila al establecer al poder legislativo como el poder supremo dentro del Estado.

Es a lo largo de los siglos XVII y XVIII, en donde encontramos los fenómenos de formación de los órganos legislativos de cada Estado, podemos señalar que han sido dos las formas en las que se ha establecido los órganos legislativos, estas son unicamerales y bicamerales.

A mayor abundamiento, podemos citar lo establecido por el ilustre profesor emérito de nuestra universidad nacional, el cual nos dice "los principios proclamados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, obra político-jurídica cimera de la revolución francesa, convergen hacia el depósito del poder legislativo en la voluntad general, es decir, en la soberanía nacional o popular misma, a tal punto de identificarlo con ésta, siguiendo fielmente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. El artículo 6 del famoso y trascendental documento preconiza que La ley es la expresión de la voluntad general y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta categórica declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey y desplaza a favor de las asambleas del pueblo su desempeño."¹³⁶

¹³⁶ Burgoa O. Ignacio Op. Cit. Pág. 618.

Respecto a la integración unicameral del órgano legislativo, tenemos que establece la forma de organización del poder legislativo en una sola cámara, podemos señalar que algunos autores franceses lo prefieren llamar monocameral. Esta forma de organizar al poder legislativo ha sido tomada por muchos países, entre los cuales podemos destacar a los siguientes: Suecia, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Portugal, Luxemburgo, Costa Rica, Cuba, Salvador, Panamá, etc.

El sistema unicameral o monocameral se ha preferido en muchos países, ya que es una fórmula relativamente sencilla, al ser una sola asamblea en ella recaerán las diversas facultades legislativas y así también los representantes que integraran la asamblea tomaran las decisiones.

Si partimos de la consideración de que la propia naturaleza de la soberanía, es única e indivisible, se determina el carácter unitario que debe tener la representación política en dicho órgano del Estado.

Respecto a las ventajas que implica el sistema monocameral tenemos las siguientes:

“a) La voluntad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, pues si ambas cámaras están de acuerdo alguna es inútil, si discrepan hay una que no representa dicha voluntad.

b) Hace mas expeditos los debates, en cuanto evita la complicación y la lentitud en el proceso legislativo por el doble examen.

c) Cuando hay una sola Cámara se contribuye a la economía del gasto público y surgen menos conflictos, por que dos Cámaras pueden tener medios de información e intereses diversos, amén de que se requieren procesos conciliadores para resolverlos.

d) Es un recurso inútil tener dos Cámaras, sobre todo cuando la segunda Cámara es una simple imitación de la primera.

e) las segundas Cámaras son de ordinario aristocráticas o formadas cuando menos por un cuerpo de notables, de ahí que sean contrarias a la democracia y por lo mismo paralizantes de los proyectos a favor de las mayorías.¹³⁷

Ahora bien, respecto al bicameralismo tenemos que es considerado como una organización mas compleja, toda vez que tiene que resolverse en primer lugar que tipo de relaciones se darán entre las dos cámaras, la composición de las cámaras, el tipo de representación que tendrá cada una de las cámaras y si se les darán poderes semejante o si predominara una sobre la otra. De manera general se puede decir que la cámara baja representa a la población y los requisitos para acceder a ella, son menores que los de la cámara alta, se entiende que en ésta se caracterizará por la experiencia de sus miembros y la reflexión.

¹³⁷ Idem. Págs. 639-640.

Los países mas extensos y poblados del mundo se han inclinado por la organización bicameral, podemos decir que en los Estados Federales es natural esta organización y en ellos que la cámara alta se instaura para tutelar los intereses de las partes componentes que decidieron unirse en un ente federal, por ejemplo en los Estados Unidos Americanos, Alemania, Canadá, Australia.

Así mismo, existen países considerados como Estados Regionales, como España, que adoptó el sistema bicameral, también algunos Estados unitarios como Inglaterra, donde es la cuna del bicameralismo, Francia, Japón, etc.

“El sistema bicameral dice fundarse en razones de arte político y gobierno, en el principio de moderación que aconsejaba Montesquieu inspirado en los ingleses, pues el reparto del poder entre dos Cámaras evita los abusos de la concentración en una Cámara única.”¹³⁸

Mencionare algunos argumentos que justifican el sistema bicameral:

- a) El doble debate madura el juicio del legislador y evita la precipitación, las pasiones políticas o la demagogia.
- b) Propicia el equilibrio de poderes al fragmentarse el órgano legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes.

¹³⁸ Idem. pág 640.

- c) Resuelve los conflictos que puedan enfrentarse entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, en virtud de que la otra puede intervenir a manera de contrapeso como mediadora; permite que ambas cámaras se complementen y estimulen su vigilancia.

- d) Sirve a cualquier forma de Estado; en el federal es consecuencia natural de la representación que se otorga a los Estados miembro, en el regional, da acogida a la llamada representación territorial o en el unitario incorpora importantes fuerzas políticas que operan en la sociedad¹³⁹.

Una vez enunciadas las ventajas que atrae el tener la organización unicameral o bicameral realizaremos un bosquejo histórico de cual ha sido el desarrollo constitucional del poder legislativo de nuestro Estado.

Partiremos de la Constitución de Cádiz de 1812, estableció un sistema unicameral, inspirado en la Constitución Francesa de 1791, el Estado se organizó sobre la base de Cortes unicamerales, en las cuales residía prácticamente todo el poder legislativo; mas tarde la Constitución de Apatzingán se pronuncia también por el unicameralismo, pues sigue de cerca de la Constitución Francesa de 1793, una vez concluida la independencia, se encuentra el primer antecedente del bicameralismo, se adopta categóricamente el bicameralismo en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. en el punto 10 del acta se determina que “ el

¹³⁹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, Op. Cit. Pág. 640

poder legislativo de la federación residirá en una cámara de Diputados y otra de Senadores que compondrán un Congreso General.

Por su parte la Constitución de 1824 dedica el título III al Poder Legislativo, que comprende de los artículos 7° a 63, en dichos preceptos se indica que el poder legislativo esta a cargo de un Congreso General dividido en dos cámaras, la de Diputados que se elige en su totalidad por los ciudadanos de los Estados cada dos años, y la de Senadores que se elige por la mayoría de votos de las legislaturas de los Estados, correspondiendo a cada Estado dos Senadores.

Durante las Constituciones centralistas supervivió el sistema bicameral, pero la nueva ideología predominante hizo de la cámara de Senadores un cuerpo mucho más restringido y aristocrático.

En efecto si bien la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, depositó el poder legislativo en las dos cámaras tradicionales, el Senado ya no tuvo como misión garantizar la igualdad en la representación de los Estados que habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos, da ahí que se previno que no fueran mas de 24 los miembros de la cámara de Senadores y el que fueran ellos designados por la llamadas Juntas Departamentales , a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno y Junta de Ministros y de la Cámara de Diputados. No sólo se redujo el número de Senadores, se les fijó también un límite censatario, tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos para acceder al cargo.

Se acentuó todavía más esta tendencia en las Bases Orgánicas de 1843, que hicieron del Senado un órgano muy elitista sin emboscos, en virtud de que se compondría de sesenta y tres individuos que tuvieran notorias rentas anuales, que en ningún caso debieran ser menores a dos mil pesos. La composición del senado era característica del bicameralismo aristocrático: dos tercios se elegían de los agricultores, mineros, propietarios, comerciantes o fabricantes, que tuviesen una propiedad raíz que no fuera menor de cuarenta mil pesos y el otro tercio procedería de distinguidos eclesiásticos y civiles que serían designados conjuntamente por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

En el constituyente de 1856, se tenía una atmósfera desfavorable respecto a la institución del Senado, por lo que se consideró que dicha institución había contribuido al descrédito de las instituciones, que era perjudicial a la teoría de la democracia o calificándolo al senado de 1843 de "cuartel de invierno de nulidades políticas y almácigo de obispos y generales", algunos de los constituyentes se pronunciaron contra el Senado, esgrimiendo argumentos tales como que era la deshonra de las instituciones del país, ya que había sido "rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma", otros constituyentes tales como Olvera y Francisco Zarco señalaron que la inclusión del Senado en el Poder Legislativo, consiste en que constituye el freno más fuerte contra una legislación precipitada y opresiva. Los cuerpos públicos como los particulares, son accidentalmente arrastrados por la violencia de las pasiones, son impetuosos, impacientes, irritables, Zarco por su parte decía que era inaceptable que al Senado se le

considerara una institución aristocrática, como lo afirmaron varios de sus detractores, sino que pensaba igual que Ramos Arispe en 1824, quien afirmó que este cuerpo colegiado podía ser muy bien republicano y democrático si derivaba del pueblo. Aún con los argumentos a favor del bicameralismo, la idea de suprimir al senado predominó en dicho constituyente.

No duró mucho tiempo el unicameralismo Juárez intento suprimirlo a través de la ley de convocatoria de 1867 y Lerdo de Tejada logro la restauración del Senado en 1874; ambos próceres compartieron la idea de que la institución senatorial era necesaria para la estabilidad del sistema de gobierno.

5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA CAMARA DE SENADORES.

El estudio de esta institución a través de la historia nos muestra diversas etapas, remitiéndonos a diversos periodos; podemos partir como primera aproximación, retomando lo expuesto en párrafos anteriores, referente al Senado de la cultura romana, en sus diversas fases históricas, resaltando el lapso de la república, en el cual el desarrollo de esta institución fue el mas significativo.

Como es menester el acotamiento del ciclo histórico y el significado que en la modernidad tiene la Cámara de Senadores, el cual no coincide totalmente con su historia; partiremos de los orígenes del

Parlamento moderno, lo encontramos en los parlamentos medievales; en la actualidad en el mundo contemporáneo la institución en estudio forma parte del poder legislativo del Estado, ya que es de esta manera como las diversas Constituciones sitúan a la Cámara Alta.

En el desarrollo de este trabajo de investigación, en especial en el capítulo IV, referente al estudio de la Cámara de Senadores en otros regímenes políticos, en particular por lo que hace a los Estados Unidos de América, Francia y España, encontramos el establecimiento de manera muy semejante a la naturaleza del Senado mexicano; mención aparte merece el Estado Alemán y el Parlamento Europeo, que si bien son de estructura muy distinta y con funciones y facultades diferentes, en algunos aspectos son análogos a la Cámara de Senadores de nuestro país.

Partamos por establecer el origen moderno de la Cámara de Senadores, indudablemente se da en la Constitución de los Estados Unidos de América, en 1787, al establecer, en su artículo uno, en la primera sección, "Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes". Con esta declaración podemos decir que es como nace modernamente la Cámara de Senadores.

Es importante resaltar el aspecto constitucional del establecimiento de esta institución, ya que como lo establece el maestro Jorge Carpizo:

“Todo país tiene una constitución en sentido material, pero únicamente los países con Constitución escrita la tiene desde el punto de vista formal”¹⁴⁰.

Ahora bien, establezcamos que entendemos por Constitución, me permito traer a colación a Ferdinand Lassalle, el cual definió a la Constitución como: “la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.”¹⁴¹. Con la anterior definición podemos resaltar quienes tendrán la influencia determinante respecto a lo que se establecerá en una Constitución.

Al respecto el maestro André Hauriou dice que “el establecimiento de una Constitución, expresa el deseo de organización racional del Estado”, puesto que “solamente cuando la Nación toma conciencia de sí misma, de su unidad y de su fuerza, exige la exposición explícita de los principios que regulan la organización y el funcionamiento de los poderes políticos, al propio tiempo que los principios que consagran los derechos propios de los individuos, su puesto en la sociedad, sus relaciones con el estado (sic)...”¹⁴²

Existen muchos enfoques para poder dar un concepto de lo que se entiende por una Constitución, pero con los anteriores podemos concluir que una Constitución, será el documento jurídico de mayor importancia en el Estado, toda vez que en él se establecerán los derechos y obligaciones que tendrá el ciudadano del Estado, cuales

¹⁴⁰ Citado por Barragán Barragán, Jorge, et all. Teoría de la Constitución, ed. Porrúa, México 2003, pág. 53.

¹⁴¹ Idem. Pág. 54.

¹⁴² Idem. Pág. 60.

serán las diversas instituciones que funcionarán para el gobierno del Estado, la relación de las personas con las diversas instituciones, de manera global tenemos que es lo que se podría llamar la parte dogmática de la Constitución y su parte orgánica.

Es precisamente en la parte orgánica de la Constitución del Estado, en donde se inserta la creación de la Cámara de Senadores, donde por regla general se da como primordial función la representación de las entidades que componen al Estado, esto es, si se trata de la organización estamental de una federación, las entidades federativas, estarán representadas en la Cámara de Senadores; así mismo encontramos en algunos casos en donde se da la organización central o unitaria del Estado, que los Departamentos o unidades administrativas integrantes del Estado, se representan en el Senado, tal es el caso del Estado francés y por algunos años en el México del siglo XIX, bajo la regulación del documento constitucional conocido como las siete leyes.

Así entonces, podemos concluir que, la naturaleza jurídica de la Cámara de Senadores es de origen constitucional, de representación de las partes integrantes del Estado, ya sean las entidades federativas o las unidades administrativas; sus funciones y facultades se establecerán con la intención de lograr la participación de los órganos del Estado, en la dirección del gobierno federal o central, ya sea en la discusión y aprobación de una ley que rija en todo el territorio del Estado, analizando la política exterior del Estado y el funcionamiento de los diversos entes de gobierno federal.

II.- ANTECEDENTES HISTORICO-CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE SENADORES.

1.- EL DESARROLLO DEL SENADO EN EL MÉXICO DEL SIGLO XIX.

El desarrollo de este capítulo, es a partir de la independencia de nuestro país de España, por considerar que es desde entonces donde surgen las bases de nuestro desarrollo constitucional; sin olvidar la gran influencia que tuvieron diversos documentos emitidos antes de nuestra Constitución de 1824, tales como:

- a) La Constitución Política de la Monarquía Española.
- b) Los Sentimientos de la Nación.
- c) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.
- d) El plan de Iguala.
- e) Los tratados de Córdoba.
- f) El Reglamento Provisional del Imperio Mexicano.



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.

- g) El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana.
- h) La Constitución de los Estados Unidos de América.
- i) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Escritos de gran valor e influencia para la elaboración de la primera Constitución vigente de 1824; no puedo dejar de señalar, que nuestro país bajo el influjo de las armas que permitieron su independencia, dejó que afloraran los sentimientos de un incipiente nacionalismo, que en algunos casos pareciera que lejos de crear un nuevo Estado, la idea de algunos caudillos era la de retomar una nueva organización estamental, respetando a la corona española, por lo que en los documentos históricos antes enlistados, por momentos se pierde la visión de ese nuevo Estado, pero con las diversas vicisitudes que tuvieron que superar los iniciadores de nuestra patria, sientan las bases del gran país al que pertenecemos con mucho orgullo, estableciéndose en una constitución los postulados fundamentales que darán inicio a regir el destino de nuestra gran nación.

Cabe hacer la aclaración que previo al establecimiento de la Carta Magna, se formuló un Acta Constitutiva de la Federación, en la cual ya se tocaban puntos fundamentales como la forma de gobierno, el respeto al principio de la división de poderes, las directrices del poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder judicial, los gobiernos de los Estados miembros de la federación, entre otros.

Respecto a la integración de la Cámara de Senadores de 1824, encontramos disposiciones en el Acta Constitutiva de la Federación, en sus artículos 10 al 14, dentro de los cuales destacaré el siguiente:

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

El nombramiento de estos individuos, que integrarán al poder legislativo, se traslada a una facultad de los ciudadanos de cada una de las entidades que integran la federación, pero bajo las directrices que establecerá la Constitución.

Se toma como base para la designación de los diputados a la población de cada entidad federativa, pero para la designación de los Senadores, se menciona que cada Estado podrá nombrar a dos, respetando los parámetros que establecerá la Constitución.

Es importante resaltar que los encargados de elaborar el Acta Constitutiva de la Federación, tenían muy en claro que para que se pudiera dar un respeto a cada uno de los Estados miembros de la Federación en la participación del poder legislativo federal, se tenía que tratar como iguales a todos los Estados, por lo que les asistía el mismo derecho para todos de designar a sus Senadores, no importando las diferencias propias de cada Estado.

Las facultades que se establecían en el Acta Constitutiva, para el poder legislativo, posteriormente serían desarrolladas por el poder constituyente en la elaboración de la Carta Magna.

Muchos doctrinarios señalan que la Constitución de 1824, fue una copia mal hecha de la Constitución de los Estados Unidos de América, al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice en su libro *Leyes Fundamentales de México*, lo siguiente:

“Los Diputados de los nuevos Estados –dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.”¹⁴³

Si bien es cierto que indudablemente las legislaciones de los países aledaños influyen en la formación de las leyes, no podemos admitir que solamente haya sido la de los Estados Unidos de América, la que tuvo el crédito en la elaboración de nuestra Carta Magna; es de resaltarse que la figura del Senado de la república, por primera vez aparecía en un texto legal de nuestro país, ya que en los anteriores documentos a el Acta Constitucional, jamás se mencionaba.

Respecto al texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, es en el artículo uno, primera sección, es donde se hace mención a las cámaras que integrarán el poder legislativo de ese

¹⁴³ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª edición, ed. Porrúa, México 1997, pág. 153.

Estado; pero contrario a los argumentos anteriormente vertidos, el maestro Sergio R. Márquez Rábago, en su libro *Evolución Constitucional Mexicana*, nos comenta:

"Es reiterada la observación de que nuestra primera Constitución Federal era una mala traducción de la Constitución norteamericana, pero esto no es totalmente cierto, ya que en realidad se ve influenciada definitivamente por documentos liberales europeos; es fuerte la influencia del constitucionalismo estadounidense, pero no deja de apreciarse la del francés y el Constituyente de Cádiz; de los Estados Unidos se tomó necesariamente el federalismo, puesto en vigencia, por primera ocasión en esas tierras, en tanto que de los liberales europeos se recibe la idea de la división del poder público, la soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra, por ejemplo."¹⁴⁴

De los anteriores razonamientos, puedo tomar una postura ecléctica respecto a la influencia que tuvieron los constituyentes al elaborar nuestra primera Carta Magna, por lo que como al inicio lo dije, la influencia de los documentos anteriores a ella, no se puede dejar desapercibida.

Ahora enunciaré las características que tenía la Cámara de Senadores, establecida por primera vez en la Constitución de 1824.

El poder legislativo se encontraba depositado en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Dos Senadores serían nombrados por

¹⁴⁴ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*, ed. Porrúa, México 2002, pág. 163.

cada uno de los Estados integrantes de la federación, los encargados de designarlos, serían los miembros del poder legislativo de cada entidad federativa, mediante una votación de la cual se debería tener a favor la mayoría absoluta; estos senadores una vez designados, serían renovados de su cargo por mitad de dos en dos años, en el caso del fallecimiento de un senador u otra causa que no le permitiera continuar con el cargo, la vacante sería llenada por una persona propuesta por la legislatura local correspondiente, los requisitos que se ponían para ser Senador, consistían en :

- a) Tener al tiempo de la elección 30 años.
- b) Tener por lo menos dos años de vecindad en el Estado que lo elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.
- c) Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser Senadores, deberían tener, además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que les produzca mil pesos cada año.
- d) Los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de España, y que no se haya unido a otra nación, ni pertenezca en dependencia de aquélla, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federación y los requisitos de los incisos a y b.

- e) Los militares no nacidos en el territorio de la república que con las armas sostuvieron la independencia del país, a quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nación y los requisitos mencionados en los incisos a y b.

Las prohibiciones que se establecían para las personas que querían ser Senadores, consistían en:

- a) Los que están privados o suspensos de los derechos ciudadanos.
- b) El presidente o vicepresidente de la federación.
- c) Los individuos de la Corte Suprema de Justicia.
- d) Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.
- e) Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación.
- f) Los gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los arzobispos, los obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisosres y vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los Estados o Territorios en que ejerzan su encargo y ministerio, a menos que hayan cesado absolutamente en su cargo seis meses antes de la elección.

Ahora enunciaré las funciones que tenían ambas cámaras, ya que en ese periodo, no se establecieron facultades exclusivas para alguna de ellas, por lo que el ejercicio conjunto nos lleva a considerar que se entienden implícitas para la cámara de Senadores:

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

Art. 36.- Ellas no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros; pero los presentes de una o de otra deberán reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de ambas, y compeler, respectivamente, a los ausentes bajo las penas que se designe.

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

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

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

II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se haga las elecciones del presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a 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 cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV.- De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Art. 39.- La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que haya intervenido el senado o le consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Art. 40.- La cámara ante la que se hubiera hecho la acusación de los individuos de los 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 a la formación de la causa, quedará el acusado en suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

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

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

Art. 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 de la cámara de estos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa.

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

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

Art. 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 a virtud de las funciones que a cada uno 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."

De las anteriores funciones enunciadas y así calificadas por el propio texto constitucional, pueden ser resaltadas las de gran jurado, en relación con las acusaciones de altos funcionarios del gobierno federal y local; la facultad de iniciativa de ley de los integrantes del congreso, la libertad e inmunidad en sus manifestaciones durante el desempeño del cargo, el fuero de los legisladores, sería considerado mas como una prerrogativa que una función propiamente hablando, la facultad de determinar sus emolumentos sin la intervención o control del presidente de la república.

Respecto a las facultades que ejercía el congreso general de acuerdo a la misma Carta Magna son las siguientes:

"Art. 47.- Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto.

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

Art. 49.- Las leyes o decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

I.- Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

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 a 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.

FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO GENERAL.

I.- Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores de sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o 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 o su mejora sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo o industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

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

IV.- Admitir nuevos Estados de la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.

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

VI.- Erigir los territorios de los Estados, o agregarlos a los existentes.

VII.- Unir dos o mas Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o 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 ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás 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 cubrirlas.

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.

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

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

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 o malas las presas del mar y tierra.

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

XIX.- Formará reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

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

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

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

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

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

XXV.- Conceder amnistía o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a 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 bancarrotas.

XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a 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.

XXX.- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

XXXI.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados."

El tres de octubre de 1824 se concluye la Constitución y es publicada el día cinco. Duró en vigencia hasta 1835 sin alteración alguna, ya que en su articulado contenía la cláusula pétrea total, que impedía cualquier modificación en seis años, la situación política y social ya vislumbraba un nuevo rompimiento constitucional, que haría necesaria una nueva constitución y no solo adecuar la vigente.

La lucha entre los federalistas y los centralistas, quedaba en suspenso, con la Constitución de 1824, en la que se tenía por triunfo al federalismo, pero posteriormente nuestro país tendría que experimentar el centralismo y una de las dictaduras más extensas de nuestra historia nacional.

Respecto al cambio constitucional que se da de 1835 a 1836, el maestro Sergio R. Márquez Rábago nos comenta:

"Los grupos conservadores obtuvieron posiciones predominantes en el Congreso, en junio de 1835 Santa Anna reúne a un grupo de diputados, senadores y notables a fin de recomendar la supresión de la vicepresidencia. El 9 de septiembre el congreso ordinario se atribuye el carácter de constituyente, bajo la presidencia de Atenógenes Castillero. Se forma una Comisión de

Constitución integrada por los diputados Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle que entregaron el Proyecto Bases para la Nueva Constitución el 23 de octubre de 1835.

Con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la Primera República Federal mexicana; a esta Constitución se le conoce las Siete Leyes Constitucionales y tiene la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas, la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y de la tercera a la séptima en diciembre del mismo año.¹⁴⁵

Es de resaltarse que aún cuando se adoptó el sistema centralista en la forma de organización del Estado mexicano, no se suprimió a la Cámara de Senadores, debemos recordar que para el constituyente de 1824, dicha Cámara era la base de la actuación de las entidades federales en la elaboración de la legislación federal, entre otras funciones, sin embargo el actuar de ésta tuvo diversas características que convirtieron a este órgano en un círculo de personas acomodadas y con gran caudal económico y político, que posteriormente llevó a diversos debates sobre su mantenimiento.

Respecto al contenido de las Siete Leyes en la regulación constitucional del poder legislativo y en específico a la Cámara de Senadores, encontramos en sus preceptos lo siguiente:

¹⁴⁵ Idem. Pág. 205.

Respecto a la integración de la Cámara de Senadores, se compondría de veinticuatro miembros que serían nombrados de la siguiente manera:

En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a 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 específica de su elección al supremo poder conservador. Este las examinará, calificará las elecciones, de acuerdo por lo establecido en el artículo 5° que en su esencia dice: será verificada si concurren las calidades que requiere el individuo para el cargo público y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente a la elección; en caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandará subsanar el defecto, en el de nulidad en los electos, se repetirá la elección y en el de nulidad en el propietario y no en el del suplente, vendrá éste por aquel.

Una vez realizada la calificación de las elecciones por el supremo poder conservador y si no existiese impedimento alguno, declarará senadores a los que hubieran reunido la mayoría de votos de las

juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.

La Cámara de Senadores será renovada 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 el fin del tercero en adelante los ochos mas antiguos.

Los requisitos establecidos para ser Senador consistían en:

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 o moral) que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

Las restricciones para las personas que querían ocupar el cargo de senador eran:

I.- Ser el presidente de la República, durante su cargo y un año después.

II.- Ser miembro del Supremo Poder Conservador.

III.- Ser miembro de la Suprema Corte de Justicia y marcial.

IV.- Los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías.

V.- Los empleados generales de hacienda.

VI.- Ser gobernador de los departamentos, mientras lo sean y seis meses después.

Cabe resaltar, la manera en la que se reformó el proceso de selección de los miembros de la Cámara de Senadores, ya que al establecerse de forma indirecta esta selección, aunado a la participación de los diversos órganos de gobierno federal; tergiversaron el espíritu de la elección de los miembros del senado establecido por el Constituyente de 1824, en cuanto a la integración de sus miembros.

Respecto a las facultades y funciones, establecidas para el Congreso de la Unión, en las Siete Leyes Constitucionales (1835-1836) eran:

“Art. 44.- Corresponde al congreso general exclusivamente.

I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.

II.- Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.

III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.

Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

V.- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la república, y cada año el de militancia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante el, cuando el caso lo exija.

VI.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirla.

VII.- Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.

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

IX.- Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar regla para conceder las patentes de corso.

X.- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio.

XI.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.

XII.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, y la salida fuera del país de tropas nacionales.

XIII.- Conceder amnistías generales en los casos y del modo que prescriba la ley.

XIV.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

XV.- Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder, según ellas, éstas últimas.

XVI.- Aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que forman la república.

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 a todo su gobierno puramente interior.

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

TOCA A LA CAMARA DE SENADORES EXCLUSIVAMENTE:

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

II.- En el receso del congreso general, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negaren caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándolo 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.".

En estas disposiciones constitucionales, encontramos la supresión de algunas facultades que tenía el poder legislativo, ante las cuales el poder ejecutivo solo las podía hacer observar, sin la participación de alguna observación o aclaración, situaciones tales como:

- a) La calificación de la elección de los miembros de las Cámaras.
- b) El cumplimiento de la resolución del gran jurado, por la acusación de un alto funcionario del gobierno federal.
- c) El pago de los salarios de los diputados y senadores.

Con las disposiciones de las Siete Leyes, encontramos una merma considerable en las facultades y funciones que el poder legislativo venía realizando, sin duda esta disminución era orquestada por el dictador mas grande que ha tenido nuestra historia nacional al frente del poder ejecutivo, razón por la cual no nos extraña la disminución de facultades y funciones a la Cámara de Senadores.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se modificó la estructura de la Cámara de Senadores, ampliando el número de sus miembros a 73 individuos, los cuales serían designados dos tercios por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Cada asamblea departamental elegirá 42 senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que hubiere de renovarse; las actas de las elecciones antes mencionadas, se remitirán por primera vez al consejo de representantes y en lo sucesivo a la Cámara de Senadores, o diputación permanente, de esta forma serán los encargados de computar los votos dados por las asambleas departamentales y declarará senadores los que hayan reunido el mayor número hasta completar los que deben ser elegidos.

Las asambleas departamentales, deberán observar los siguientes requisitos en el nombramiento de los senadores:

a) Deben nombrar cinco individuos de una clase de las siguientes:

- I.- Agricultores.
- II.- Mineros.
- III.- Propietarios.
- IV.- Comerciantes.
- V.- Fabricantes.

b) La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los siguientes cargos:

- I.- Presidente o Vicepresidente de la República.
- II.- Secretario del despacho por mas de un año.
- III.- Ministro plenipotenciario.
- IV.- Gobernador de antiguo Estado o Departamento por mas de un año.
- V.- Senador al Congreso General.
- VI.- Diputado al Congreso General en dos legislaturas.
- VII.- Antiguo Consejero de Gobierno.
- VIII.- Obispo.
- IX.- General de división.

Con los datos anteriores resulta ser muy claro que no cualquier ciudadano podía ser senador, pero si esto no es suficiente, también se exigía tener una renta anual notoria o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan en el inciso a, de las clases señaladas, los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 39, la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, tendrán la facultad de postular para senadores a los sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica, cubriendo así la tercera parte pendiente por cubrir en la Cámara alta.

De acuerdo con las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), las atribuciones y restricciones del congreso son las siguientes:

“Art. 66.- Son facultades del congreso.

I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.

II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deban cubrirse.

III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de hacienda por lo respectivo al año anterior.

IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y los de los Departamentos.

V.- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a

cada departamento y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización.

VI.- Designar cada año el máximo de milicia activa que el ejecutivo pueda poner sobre las armas.

VII.- Reconocer y clasificar la deuda nacional y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.

VIII.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías.

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

X.- Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la silla apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la nación.

XI.- Decretar la guerra por iniciativa del presidente, aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso.

XII.- Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

XIII.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y decretar un sistema general de pesos y medidas.

XIV.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, y la salida de tropas nacionales fuera del país.

XV.- Conceder indultos generales y amnistías cuando el bien público lo exija.

XVI.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

XVII.- Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases.

XVIII.- Ampliar las facultades del ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla.

Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara.

XIX.- Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos departamentos, por iniciativa del presidente de la república.

FACULTADES ECONOMICAS DE CADA UNA DE LAS CAMARAS.

Art. 68.- Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el

nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el presidente de la república, y cuanto cada uno resuelva por sí en estos puntos tendrá fuerza de ley: les corresponde, así mismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre de ellas y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

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

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

Art. 76.- Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Art. 77.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte

Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.

Art. 78.- Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, 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, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o marcial.

Art. 79.- Se reunirán las dos cámaras para computar los votos y declarar quien es presidente de la república, y magistrados de la Suprema Corte de Justicia en el tiempo y modo dispuestos por esta bases, y para abrir y cerrar las sesiones.".

Como nos podemos dar cuenta algunas facultades y funciones se respetan de la constitución de 1824, al poder legislativo en este periodo; pero así también existen algunas adiciones, por ejemplo el trato de Departamentos a los que antes habían sido los Estados miembros de la federación, el menoscabo de las facultades legislativas a cada uno de los Departamentos, ya que estos ordenamientos serían revisados por el órganos legislativo federal, la facultad de negociar toda clase de tratados con las potencias extranjeras por el ejecutivo federal, situación en la cual el poder legislativo solo podía aprobarlos, el traslado de la determinación de las tropas de mar y tierra del ejército nacional, por mencionar algunas, también las características especiales que deberían cubrir los ciudadanos que pudieran ser senadores, que en la actualidad son inadmisibles.

A pesar del establecimiento constitucional de las diversas facultades y funciones de senado de la república, encontramos que poco a poco, Santa Anna, va acumulando mas facultades en su calidad de titular del ejecutivo federal, esto es, dando forma a su dictadura que será sustentada por demasiadas facultades constitucionales del presidente y por un congreso completamente a favor de las intenciones del dictador.

Durante la vigencia de las Siete Leyes, el Congreso de la Unión tenía las siguientes prohibiciones constitucionales:

I.- Dictar ley o decreto sin las iniciativas, intervalos y revisiones y demás requisitos que exige esta ley y señale el reglamento del congreso; siendo únicamente excepciones de esta regla las expresadas en el reglamento.

II.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

A la ley solo corresponde en esta línea establecer, con generalidad las penas para los delitos.

IV.- Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa ni indirectamente, en casos anteriores a su publicación.

V.- Privar, ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

VI.- Resumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 46.- Es nula cualquiera ley o decreto dictado con expresa contravención al artículo anterior.

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

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

II.- Admitir para sí, ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo, y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión del gobierno ni un 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 condecoración alguna de provisión del gobierno."

Durante la publicación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, encontramos las siguientes prohibiciones al poder legislativo:

"I.- Derogar ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la industria nacional sin el

consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.

II.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

III.- Dar a ninguna ley efecto retroactivo.

IV.- Suspender o minorar las garantías individuales, sino es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198."

Es en 1847 cuando bajo el régimen central, son electos presidente y vicepresidente de México los generales Mariano Paredes y Nicolás Bravo, al mismo tiempo se luchaba contra la invasión extranjera norteamericana, el seis de agosto de 1846, arriba Santa Anna a Veracruz, en compañía de Rejón, Haro y Tamariz, se declara en esta ocasión federalista y proscribió al partido conservador, termina su exposición señalando que en lo que el Congreso daba nueva Constitución, debería reimplantarse la de 1824.

El Congreso no se reuniría sino hasta el seis de diciembre siguiente, con la encomienda constitucional y ordinaria a la vez, ya que se le encargaron diversos ordenamientos legales a los cuales dio prioridad; en la conformación del Congreso predominaban los moderados y puros, casi sin presencia de conservadores.

La Comisión de Constitución la conformaban J. J. Espinoza de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso

y F. Zubieta; para el 15 de febrero de 1847 se propuso por el diputado Octavio Muñoz Ledo que la Constitución de 1824 rigiese sin cambios, pero Mariano Otero propone que se acate una Acta de Reformas, la proximidad de las fuerzas norteamericanas a la ciudad de México, fue importante factor para que se aprobase la misma. El Acta se terminó de discutir el 17 y el 22 de mayo de 1847 después de ser jurada se publicó¹⁴⁶.

Dentro de los puntos mas sobresalientes para el estudio del desarrollo que tuvo el senado de la república en esta etapa encontramos los siguientes:

“Art. 8.- Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la cámara de diputados, votando por diputaciones. Las personas que reúnan estos tres sufragios quedarán electas, a la cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad mas antigua de estos senadores pertenecerá también al consejo.

Art. 9.- El senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.

Art. 10.- Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las calidades que se requieren para ser diputado, y además

¹⁴⁶ Cfr. Márquez Rábago, Sergio R. Op. Cit. Pág. 291-292.

haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la república, o por mas de seis meses secretario de despacho o gobernador de estado, o individuo de las cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por mas de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado, o jefe superior, de hacienda o general efectivo.

Art. 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común pasará, el expediente a la Suprema Corte, si fuere de oficio, el senado se erigirá en gran jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley.

Art. 22.- Toda ley de los Estados que ataque la constitución o a las leyes generales, será declarada nula por el congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de senadores."

Ahora bien, una vez revisada la historia constitucional del Senado de la república bajo estos documentos constitucionales, toca el turno de acudir a la Carta Magna de 1857, es en este momento de nuestra historia nacional, en donde se dan diversas batallas para la elaboración del nuevo texto constitucional.

El primero de diciembre de 1854 Santa Anna se dirige al pueblo a fin de consultarle dos cuestiones: primero si debía continuar en el poder con las amplísimas facultades conferidas, y segundo si debía entregar

el poder; el cuatro de febrero siguiente se publicaron los resultados, en lo cuales el pueblo pedía que continuase el dictador.

Finalmente Santa Anna abandona el poder definitivamente el nueve de agosto de 1855, triunfando así la revolución de Ayutla y deja a un triunvirato para ocuparse del gobierno; la república se encontraba dividida en cuatro tendencias políticas que intentaban capitalizar la revolución, para hacerse gobierno, estas tendencias eran:

- a) Conservadores del grupo del general Martín Carrera, que ocupaban la ciudad de México y once Estados mas.
- b) Conservadores como Antonio Haro y Tamariz en San Luis Potosí.
- c) Liberales como Santiago Vidaurri en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas.
- d) Liberal Comonfort, en el centro de la república.

Las diferencias entre conservadores y liberales se hicieron presentes, Juan Álvarez asume la presidencia interina de la república del cuatro de octubre al diez de diciembre y sustituye al jefe de las fuerzas armadas con el general García Conde, nombra dentro de su gabinete al licenciado Benito Juárez como ministro de justicia y de guerra a Ignacio Comonfort.

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Juan Álvarez en 1855. De conformidad con el plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la del diez de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del congreso de 1842. Entre las pequeñas variantes en ella introducidas contaban las del que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856, dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y la interina emanada de la revolución.

El 8 de marzo Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión se habían presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa; era cosa resulta proponer la existencia de una sola cámara y ocupaba preferentemente a la comisión la cuestión de responsabilidades.

Respecto a la organización del poder legislativo establecido en la Constitución de 1857 tenemos que:

- a) Solo se integrará por una Cámara de Diputados.
- b) Se respeta la inviolabilidad de los diputados en la manifestación de sus ideas en el desempeño de su cargo y jamás serán reconvenidos por ellas.

- c) Se elegirá un miembro suplente por cada propietario.
- d) Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, así mismo, en los territorios en donde la población sea menor a ese número, se elegirá un diputado.
- e) El cargo de diputado es incompatible con cualquier comisión o destino de la unión que disfrute sueldo.
- f) Para poder abrir sus sesiones se necesitará la concurrencia de la mitad del número total de sus miembros.
- g) Se establecen dos periodos de sesiones para el congreso.
- h) A la apertura de sesiones deberá asistir el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en el que manifieste el estado que guarda el país; el presidente del Congreso contestará en términos generales.
- i) Las resoluciones del congreso tendrán el carácter de ley o de acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo, firmadas por el presidente del congreso y por dos secretarios y los acuerdos económicos se firmarán por solo dos secretarios.

Como no es de asombrarnos por el perfil aristocrático que había adquirido la Cámara de Senadores, es en esta Constitución en donde

se decide mantener al poder legislativo, pero con una sola Cámara, la de Diputados.

Las facultades que se establecen para el Congreso de la Unión en la Carta Magna de 1857 son:

"Art. 60.- El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal incorporándolos a la nación.

II.- Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población en ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate y su acuerdo solo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentar el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII.- Para dar bases bajo las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales, que el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

X.- Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la armada nacional.

XIII.- Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.

XIV.- Para declarar la guerra en vista de los datos que presente el ejecutivo.

XV.- Para reglamentar el modo en que deben expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra; y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI.- Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia por mas de un mes, en las aguas de la república.

XVII.- Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.

XVIII.- Para levantar y sostener el ejército y la armada de la unión; y para reglamentar su organización y servicio.

XIX.- Para dar reglamentos con el objeto de organizar armas y disciplina de la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX.- Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

XXI.- Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

XXIII.- Para establecer casas de moneda: fijar las condiciones que esta deba tener: determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV.- Para fijar las reglas a que deban sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y precio de estos.

XXV.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXVI.- Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII.- Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.

XXVIII.- Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIX.- Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

Ahora bien, dentro de las razones que tuvieron los miembros del Constituyente de 1857, para la supresión de la Cámara de Senadores son las siguientes:

- a) El Senado de la república, se ha convertido en una Cámara aristocrática.
- b) Se retrasa la expedición de las leyes si existen dos Cámaras.
- c) Al establecimiento de ciertos requisitos de ocupación de cargos públicos previos para ser Senador, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas.
- d) Abierta la puerta a los generales y obispos, era natural que estas clases trabajaran en contra de toda reforma.
- e) El tercio que nombraban los otros poderes no representaba al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses y así se vio embrollada la cuestión de prohibiciones y retardadas otras reformas.

- f) La elección de los Senadores, que representarán a las localidades, pero nunca al pueblo, aunque el pueblo los nombre, no es bajo la base numérica que es el modo de representación democrática.
- g) La Cámara única se acerca en lo posible a la perfectibilidad del sistema democrático.
- h) Si la segunda Cámara a de ser de apoyo a la primera, está demás y solo equivale a aumentar el número de diputados.
- i) Si ha de ser de revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo.¹⁴⁷

Algunos miembros del constituyente de 1856, como Francisco Zarco, se pronunciaban a favor de la existencia de las dos Cámaras que integraban el poder legislativo federal, algunos de sus argumentos consistían en considerar indispensable a la Cámara de Senadores, para los casos en que se tuviera que dar la declaración de procedencia en el juicio de responsabilidad que podrían ser sometidos, los altos funcionarios del gobierno federal, así también mencionaban que la elaboración de las leyes, al pasar por las dos Cámaras, tendrían mayor reflexión y no serían víctimas de la rapidez, asimismo consideraban que la Cámara de Senadores no solamente sería un

¹⁴⁷ Cfr. Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), ed. Fondo de Cultura Económica, México 1957, pags. 577-584.

freno al poder de los Diputados, sino también a la actividad del poder ejecutivo federal.

“En votación nominal se declaró el artículo con lugar a votar por 56 señores contra 26, y fue aprobado por 44 contra 38. Este resultado fue aplaudido por las galeras.”¹⁴⁸.

Así tenemos que los diversos debates llevados para la aprobación del establecimiento del poder legislativo en una sola Cámara, la de Diputados, se concreto con la votación antes señalada.

El reestablecimiento de la Cámara de Senadores, se inicia con la presidencia de Juárez, “la Guerra de Reforma impidió en la práctica, de 1858 a 1860, la vigencia de la Constitución, mas terminada la guerra civil y elegido Benito Juárez presidente, constitucional en julio de 1861, éste constató la urgencia de reformar la Constitución para lograr un adecuado equilibrio de los poderes, especialmente después de haberse impuesto por la reducida ventaja de tres votos a los diputados que en julio de 1861 pretendieron enjuiciarlo y excluirlo de la Presidencia de la República.”¹⁴⁹.

La Constitución de 1857, en su artículo 127, establecía como requisitos para su propia adición o reforma el voto favorable de las dos terceras partes de sus individuos presentes, y su aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados, uno y otro requisito se

¹⁴⁸ Idem. Pag. 585.

¹⁴⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo, ed. Porrúa y UNAM. México 2003, pág. 205.

antojan a la razón imposibles de cubrir, dada la circunstancias que atravesaba el país.

“Consiente de las escasas posibilidades de lograr en breve tiempo una reforma constitucional ortodoxa, el presidente Juárez intentó un procedimiento plebiscitario de excepción, no previsto en la Constitución, a cuyo efecto, el 14 de agosto de 1867, expidió la convocatoria para la elección de los poderes federales, en cuyo 4° considerando estimaba oportuno formular una especial apelación al pueblo a fin de que, a la par de emitir su voto para elegir a sus representantes, expresara su libre y soberana voluntad acerca de autorizar o no a la siguiente legislatura del Congreso de la Unión, para reformar y adicionar la Constitución en puntos específicos relativos al equilibrio de los supremos poderes de la Unión; y para que expresará asimismo su voluntad sobre los puntos equivalentes de las Constituciones particulares de los Estados.

En consecuencia, el decreto en su parte relativa, disponía que en las elecciones primarias los ciudadanos, además de emitir su sufragio para nombrar electores, se manifestaran a favor o en contra de la siguiente legislatura del Congreso, sin necesidad de observar los requisitos establecido en el artículo 127 de la propia Constitución federal, pudiera reformarla o adicionarla, sobre diversos puntos específicos, cuales eran:

Primero. Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

Segundo. Que el presidente de la Republica tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo...¹⁵⁰.

Basándose en el principio de que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, el ministro de relaciones exteriores y de gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, con el propósito de explicar la convocatoria electoral y plebiscitaria expedida por el presidente Juárez, emite una circular dirigida a los gobernadores de los Estados, en la que enfatizaba la conveniencia del reestablecimiento de la Cámara de Senadores.

El intento de reformar la Constitución propuesto por Juárez no se pudo concertar, debido principalmente por las diversas críticas que se difundían en los periódicos, esta opiniones se dirigían principalmente contra el procedimiento de reforma, mas no contra el reestablecimiento del bicameralismo, también se inconformaron diversos gobernadores de los Estados, algunos fueron sustituidos de su encargo.

El presidente Juárez insistió en la reforma constitucional, para lograr el reestablecimiento del bicameralismo y la adición de otros puntos, "ante una nueva legislatura del Congreso de la Unión, mediante iniciativa presentada el 13 de diciembre de 1867, por conducto de su ministro

¹⁵⁰ Idem. Pags. 205 y 206.

de Relaciones Exteriores y de Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, en la que aludía a la conveniencia de que el gobierno se limitara a iniciarlas, a fin de que el Congreso las desarrollara en caso de aprobarlas.

Correspondió a la siguiente legislatura del Congreso de la Unión elaborar el dictamen relativo al citada iniciativa de reformas a la Constitución, por conducto de sus comisión de puntos constitucionales integrada por los diputados Alcalde, Ezequiel Montes y Rafael Dondé, el cual fue presentado al Congreso el 14 de diciembre de 1869, en cuyos puntos fundamentales relativos al órgano legislativo determinaba:

- Depositar el Supremo Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- El cargo de senador era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrute remuneración económica.
- En consecuencia, desde el día de su elección hasta el de conclusión de su encargo, los senadores no podían aceptar empleo alguno del Ejecutivo, sin previa licencia del Congreso.
- El senado como lo había propuesto Isidoro Olvera en 1856, se compondría de tres senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por tercios cada dos años; por cada senador propietario se elegiría un suplente.

- Para ser senador se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.
- Los senadores serían inviolables por sus opiniones expresadas en el desempeño de su encargo, sin que pudieran ser reconvenidos por ellas.
- Cada cámara calificaría las elecciones de sus miembros.
- Los senadores estarían investidos del derecho de iniciar leyes.

Por cuanto a la formación de las leyes y decretos, el dictamen establecía que podían iniciarse en cualquiera de las dos cámaras, salvo las relativas a las contribuciones, mismas que deberían tener su origen en la de diputados; además todo proyecto de ley o decreto, excepto los referidos a tratados, se discutirían sucesivamente en ambas Cámaras.

Como facultades exclusivas del Senado, el dictamen contemplaba las de:

- Ratificar los nombramientos expedidos por el Ejecutivo, de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; empleados superiores de Hacienda; coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, aprobar los tratados, convenios y convenciones diplomáticas que celebrará el ejecutivo.

- Integrar la Comisión permanente que funcionaría durante los recesos del Congreso, con un senador por cada estado.
- Erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos instaurados contra funcionarios públicos por cometer delitos oficiales.¹⁵¹.

El proyecto de reformas se inició a discutir el 16 de abril de 1870, duró dicha discusión hasta 1874, fecha en la que fue reestablecido el Senado de la República, pero esto ocurrió siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, las principales diferencias con el proyecto contenido en el respectivo dictamen de la comisión fueron las siguientes:

- El Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, su elección sería indirecta en primer grado.
- Cada dos años, el Senado se renovarían por mitad.
- Sin la concurrencia de las dos terceras partes, el Senado no podría abrir sus sesiones.

Como facultades exclusivas del Senado, se agregaron a las señaladas en el proyecto

- Autorizar al ejecutivo para que pudiera permitir la salida de tropas nacionales de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras

¹⁵¹ Idem. Pags. 208 y 209.

por el territorio nacional, y la estación de escuadras de otra potencia por mas de un mes en las aguas de la República.

- Facultar al Ejecutivo para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, con determinación de la fuerza necesaria.

- Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes del mismo estado; el nombramiento de gobernador provisional se haría por el Ejecutivo con aprobación del Senado.

- Dirimir las controversias políticas surgidas entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado, o siempre que tales conflictos hubieran interrumpido el orden constitucional.

Solo nos bastaría agregar para terminar con la exposición del desarrollo del senado en el México del siglo XIX, la siguiente reflexión que nos da el Doctor Jorge Carpizo, "El reestablecimiento de esta Cámara Legislativa en 1874 respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el del tipo congresional en lugar del

presidencial que era consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado."¹⁵²

2.- EL AVANCE DEL SENADO EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX.

Como es de todos conocido, al culminar el siglo XIX e iniciar el siglo XX, nuestro país nuevamente se vio envuelto en la violencia revolucionaria que se declaraba en contra de la dictadura de mayor tiempo establecida, desde luego me refiero a la de Porfirio Díaz, no se le puede quitar mérito a esta forma de gobierno, que nos trajo grandes avances en el desarrollo económico de nuestro país, pero en el aspecto social, trajo un gran descontento e incremento en la diferencia de clases sociales, principalmente en los desprotegidos; la economía basada en las grandes haciendas y al establecer una especie de esclavitud adentro de ellas, como la forma de organización de los trabajadores para con los hacendados, entre otras causas, trajo el estallamiento de la revolución mexicana; con la llegada de Madero a la Presidencia de la República y su capacidad para permitir la gestación de diversos partidos políticos, entre los cuales podemos destacar al partido liberal constitucionalista y el partido antirreleccionista, nuestro país se sumergió en un movimiento armado, que tendría como consecuencia el establecimiento de una nueva Constitución política.

Muchos son los estudios que se han hecho sobre la revolución mexicana, pero solo mostrare algunos aspectos que influyeron en la creación de la Carta Magna de 1917, en específico en lo referente al

¹⁵² Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 210.

establecimiento del poder legislativo federal, los requisitos constitucionales que se deben observar para la elección de los Senadores de la república, las reformas que se han dado para la integración de la Cámara de Senadores, las prerrogativas de que goza el Senador de la república, como lo es el fuero constitucional, la inviolabilidad de sus opiniones; las sanciones de las que puede ser objeto, el principio de la no reelección inmediata de los legisladores federales, la incompatibilidad del desempeño de otro cargo público por el cual disfrute un salario por parte de la Federación o de los Estados, tópicos que mostraron diversos cambios en el siglo XX.

Los logros sociales en cuanto al trabajo y a la propiedad del campo no pueden dejar de ser apercibidas, pero la materia de este estudio es diferente.

Como el maestro Sergio Márquez Rábago nos comenta "los resultados gubernamentales en algunas áreas, eran verdaderamente brillantes. El presupuesto año con año eran superavitarario, en 1904 por 10 millones; en 1907 por 25, representando casi un 30% de excedente de los ingresos sobre los egresos. El crédito nacional en el extranjero es abierto a la palabra de Díaz; la agricultura, minería e industria textil aumentan de manera significativa."¹⁵³.

Refiriéndonos a lo que toca a la Cámara de Senadores, la división del poder legislativo en nuestro país se establecía en el artículo 50 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, "El

¹⁵³ Márquez Rábago, Sergio R. Op. Cit. Pág. 381.

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." Este texto, recordemos que se estableció en la Constitución de 1857, con la característica de que en ese tiempo solo lo integraba al poder legislativo una sola Cámara, la de diputados, con el paso del tiempo se reformó restableciéndose en 1874, la Cámara de Senadores, pero en la discusión que realizaría el constituyente de 1916, respecto al proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, no presentó problemas para su aprobación, ya que como se señala en el libro Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, editado por la Cámara de Diputados, en la respectiva sesión se dijo:

"En la sesión ordinaria celebrada el viernes 29 de diciembre de 1916, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 50 del proyecto de Constitución.

Ciudadanos Diputados:

El artículo 50 del Proyecto de Reformas del C. primer jefe difiere del 51 de la Constitución, en que en el Proyecto se designa el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Constitución se habla del Poder Legislativo de la nación.

La Comisión ha creído mas apropiada la expresión que tiene en el Proyecto, por ser mas precisa y estar mas de acuerdo con el espíritu de esta Asamblea, y por eso proponemos a la misma se sirva a aprobar juntamente con el lugar que tiene en la Constitución, dicho artículo en su texto, que es el siguiente:

Artículo 50. 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.¹⁵⁴

Como podemos apreciar solo se realizó una corrección en cuanto al nombre empleado para designar al Estado mexicano, que en mi opinión fue correcta, ya que el nombre correcto establecido en la Constitución es Estados Unidos Mexicanos, y se mantuvo el sistema bicameral en el poder legislativo.

En lo que se refiere a la integración de la Cámara de Senadores, tenemos que la Carta Magna señalaba en su texto original lo siguiente:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.”

La diferencia que encuentro en esta reforma, consiste en la elección directa de los Senadores, ya que en la reinstalación de la Cámara de Senadores ocurrida en 1874, El senado como lo había propuesto Isidoro Olvera en 1856, se compondría de tres senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, con esta reforma, tenemos que se da la facultad a los ciudadanos de ser

¹⁵⁴ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LV Legislatura, tomo 6, 4ª edición, ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994, pág 1043.

quienes escojan a los Senadores, pero me muestro un poco escéptico a esta reforma, ya que se perdía el consenso necesario para designar al representante de la entidad federativa por las legislaturas, acto que considero bastante apropiado, toda vez que debemos recordar que los Senadores representan a las entidades federativas, por lo que al salir un Senador después de realizar un cabildeo entre los miembros de la legislatura local, podrá tener mayor representatividad, que una persona que se hizo popular y que solo compitió contra otra persona que fue menos popular, ya que no creo que la popularidad signifique representatividad.

El texto del artículo 56 constitucional, ha sido reformado varias veces, cambiando absolutamente el sentido original del texto; en la primera ocasión solo se le añadió la duración con que se elegirían los Senadores, la cual es de cada seis años, en la segunda reforma se estableció que cada tres años se renovará por mitad a los miembros de la Cámara, también añade que la legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Respecto a esta reforma tenemos la siguiente disertación del maestro Manuel Barquín Álvarez "Con la modificación del 15 de diciembre de 1986, se precisó que en el caso del Distrito Federal, debía ser la Comisión Permanente del Congreso de Unión quien declarará electo al que hubiese tenido la mayoría de los votos emitidos.

Al respecto de esta facultad, la doctrina es acorde de que no se trataba de una calificación de la elección por el órgano externo; las razones aducidas para ello fueron que no se trataba de una decisión definitiva, facultad reservada al propio Senado constituido en Colegio Electoral y que se trataba de una declaratoria únicamente desde el punto de vista de cómputo de los votos, es decir, una declaratoria formal respecto a quien había obtenido la mayoría de ellos.¹⁵⁵

Especial mención obedece la reforma realizada el tres de septiembre de 1993, que en su sentido literal es la siguiente:

"Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que establece la lista del partido político que, por si mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa cada seis años."

Considero que esta reforma de inicio fue bien aceptada, toda vez que abría la puerta a la representación de las minorías, pero hablamos de

¹⁵⁵ Idem. Pág. 212.

las minorías de los partidos políticos, situación con la cual que se da un giro a la naturaleza de la representatividad de la Cámara de Senadores, toda vez que de la representación paritaria de sus miembros respecto a las entidades federativas, se cambia a los partidos políticos, pero si consideramos que los actores de la Cámara de Senadores, una vez elegidos se convierten en representantes de la nación, no veo el por que se de la lucha de los partidos políticos, ya que si bien son entes de interés público, la actuación de un Senador debe ser en correspondencia a los intereses que representa por parte del Estado por el cual fue elegido, encontramos en diverso sentido la opinión del maestro Manuel Barquín Álvarez el cual nos dice "Esta última reforma recoge las propuestas de diversos actores y estudiosos del sistema político mexicano, respecto a la apertura del Senado a la representación de las minorías, conservando la paridad por cada entidad federativa.

Dicha reforma implica un importante paso en favor de la democracia ya que atiende a la integración de la representación en su sentido sociológico, al posibilitar la incorporación de los representantes de minorías significativas en cada estado, propiciando así la manifestación de la pluralidad en el Senado."¹⁵⁶.

También dentro de esta reforma, encontramos la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de realizar la declaratoria de quienes habían obtenido la mayoría de los votos en las elecciones, esta atribución

¹⁵⁶ Idem. Pág. 209.

pasó a ser facultad de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral, pero el tema de las reformas en materia electoral, será cuestión de estudio del capítulo siguiente, pero esto solo lo dejamos como comentario.

Surgió una cuarta reforma al artículo en comento, el día 22 de agosto de 1996, mediante la cual se incluyen senadores de representación proporcional, esta reforma indiscutiblemente rompe con la naturaleza de la representatividad de la Cámara de Senadores, toda vez, que debemos recordar que de los diversos textos constitucionales que tuvieron vigencia durante el siglo XIX, se desprendía la representatividad que correspondía a la Cámara de Senadores, se daba respecto a la entidades federativas, y no así, como se pretende dar con estas dos últimas reformas al texto constitucional vigente, que es hacia la representatividad de los partidos políticos, con esto me atrevo a decir que la naturaleza representativa de la Cámara de Senadores, en nuestra historia nacional constitucional, se modificó drásticamente con las dos reformas mas recientes.

Así llegamos al texto vigente del artículo 56 de nuestra Carta Magna el cual a la letra dice:

“Artículo 56.- 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 que se trate.

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.”.

Solo nos basta decir que el texto constitucional de 1917, al igual que los textos constitucionales del siglo XIX, prevén la elección de un Senador suplente por cada Senador titular elegido, para efectos de la operatividad de la Cámara y no se tenga que estar convocando a nuevas elecciones a falta del Senador titular.

Una vez realizada la disertación en lo referente a la integración de la Cámara de Senadores, toca el momento de establecer cuales son los requisitos constitucionales que debe tener el ciudadano que quiera participar en el voto activo de las elecciones para ser Senador de la República:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

- b) Pertener y ser postulado por algún partido político nacional.
- c) Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.
- d) Ser originario del Estado en el que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a senador, 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 mas 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.

- e) 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.
- f) 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.



- b) Pertener y ser postulado por algún partido político nacional.
- c) Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.
- d) Ser originario del Estado en el que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a senador, 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 mas 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.

- e) 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.
- f) 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 separe 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 separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

- g) No ser Ministro de algún culto religiosos;
- h) No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 las cuales son:
- No ser reelecto para el periodo inmediato.
 - Si es Senador suplente, no haber estado en ejercicio del cargo como propietario.
 - Si es Senador propietario, no podrá ser candidato a Senador suplente

Como podemos apreciar los requisitos establecidos en los artículos 55 y 58 de nuestra Carta Magna vigente, son muy parecidos a los establecidos en la Constitución de 1857, pero me gustaría resaltar los siguientes aspectos:

a) La edad para ser Senador actualmente es de 25 años cumplidos el día de la elección, en el texto original de 1917, se establecía como edad requerida la de 35 años, debemos recordar que la actividad de un Senador debe estar basada en la serenidad de sus reflexiones, y considero que con la actual edad no es posible que se de ese carácter basado en la experiencia de las personas, por lo que cito lo otorgado por el maestro Ernesto Gutiérrez y González en su libro Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, dice: "La palabra Senador proviene del vocablo latino SENEX, que quiere decir SESENTA, 60, y ala persona a la cual se le aplica la palabra senador, se entiende de que es una persona que ha llegado a los sesenta años. Para ocupar en la antigua Roma el cargo de senador, se requería tener cuando menos sesenta años, y era un cargo de gran honor, pues ser persona de esa edad era símbolo de experiencia, de sabiduría...De SENEX, deriva senectud, etapa de la vida anterior a la de la ancianidad, pero que confiere a la persona senecta, un haber vivido y tener un cúmulo de experiencias y quizá, en algunos casos hasta sabiduría.

El constituyente de 1917 se comprende que fijará la edad de treinta y cinco años, por dos razones:

1.- Porque los jóvenes de 35 años se habían forjado ya en una revolución armada y habían madurado en forma anticipada, y

2.- El índice de longevidad en esas épocas era muy corto, máximo de 45 años de edad, por lo que resultaba difícil encontrar personas de 60 años de edad, dedicadas a la política para cubrir todos los puestos de los senadores.¹⁵⁷

En la actualidad la longevidad de la población mexicana, gracias al empleo de medicamentos y a la alimentación, supera los setenta años de vida, por lo que se debería reconsiderar el establecimiento del requisito de la edad, seguramente es inapropiado el de los sesenta años de edad, pero el de los veinticinco años es el otro extremo, talvez si se regresará a los treinta y cinco años establecidos originalmente, este precepto sería de mayor utilidad.

- b) Por lo que respecta a la residencia que debe cubrir el candidato a Senador, me parece muy reducido espacio, ya que permitiría el caso de que una persona solo viva seis meses y un día en determinado lugar, período que se puede establecer como campaña o precampaña electoral, y cumplir con el requisito de la residencia; esto me parece muy oscuro para lograr tener representatividad, ya que si bien se puede tener legitimidad, esta no tendrá como consecuencia la representatividad y el conocimiento de las necesidades de la entidad federativa de que se trate, claro que con las reformas de 1993 a la fecha, se

¹⁵⁷ Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, ed. Porrúa, México 1993, págs. 45-48.

pretende dar una representatividad de partidos políticos y no de las entidades federativas.

Estos dos aspectos son los que considero principalmente deben ser resaltados en este apartado, ya que lo establecido en la incompatibilidad de los cargos públicos, se respeta desde la Constitución de 1857, respecto a la no reelección inmediata, los comentarios los haremos en los referente al artículo 59 constitucional, que es el que continua en estudio.

El artículo 59 vigente de la Carta Magna establece:

“Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

El principio de la no reelección presidencial, recordemos que fue uno de los lemas de nuestra revolución, el maestro Manuel Barquín Álvarez, nos dice “El origen del artículo en comento lo constituye la convención del entonces Partido Nacional Revolucionario, celebrada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932, como respuesta del partido al planteamiento formulado por Plutarco Elías Calles en su informe del 1º de septiembre de 1928, en el que auguró el

paso al régimen de instituciones y anticipó la idea de la no reelección presidencial absoluta; a partir de la ponencia que sobre el principio de no reelección fue presentada por el Comité Ejecutivo Nacional, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, que quedó contenido en siete conclusiones, entre las que la relativa a los senadores y diputados federales fue la quinta, en los términos siguientes:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.¹⁵⁸

El principio de la no reelección que originalmente se había establecido para el Ejecutivo Federal, se amplió a las disposiciones de los cargos que se lograrán mediante el sufragio, por lo que en los cargos de diputados y senadores, gobernadores, los miembros de las legislaturas locales, los miembros de los ayuntamientos municipales también tuvieron esa restricción.

Por lo que toca a la reelección indefinida de los legisladores federales se consideró que traería un gran inconveniente, ya que siendo muy numerosos esos cargos, se creía que sería muy difícil encontrar en cada periodo a las personas aptas, que vinieran a remplazar a los que terminasen con el cargo de legislador federal, se pensaba que se rompería con el trabajo legislativo que la anterior legislatura.

El argumento vertido por algunos simpatizantes de la no reelección fue el del respeto al sufragio de los ciudadanos, ya que si se permitía que

¹⁵⁸ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, págs. 272 y 273.

se reeligieran los legisladores, el voto ciudadano no tendría respeto, este argumento no es muy convincente en la actualidad, ya que con las diversas reformas electorales, y el mayor grado de conciencia política que ha adquirido nuestra sociedad, al emitir el voto, por determinada persona, se puede dejar o no en la continuidad de su labor legislativa, pero el problema que encuentro respecto a la reelección es en los senadores de primera minoría y en los de representación proporcional, ya que en esta forma de elegir a los senadores, el ciudadano no interviene directamente con su voto y se podría prestar a que los partidos políticos mantuvieran eternamente a las personas de mayor influencia en sus partido.

Considero que el establecimiento de la prohibición a la reelección inmediata, atiende mas a razones históricas del ejercicio del poder, por ejemplo en los casos del gobierno de Santa Anna y el de Porfirio Díaz, en donde encontramos que no solo se dio la reelección en el poder Ejecutivo Federal, sino también en los distintos órdenes de gobierno local.

Actualmente se ha llevado la discusión de la conveniencia o inconveniencia de reformar las disposiciones que prohíben la reelección de los legisladores federales y de los miembros del ayuntamiento en el gobierno municipal, indudablemente en el siglo XXI, con los distintos adelantos políticos y con la evolución de la cultura política de nuestro conacionales, y la planteada “reforma del Estado”, seria sano que estos temas se llevaran a debate nacional, ya que si bien el abuso del poder por quienes detentan los cargos

públicos, se ha dado históricamente por la posibilidad de su reelección, en el caso de los legisladores federales y talvez locales, podría ser benéfico plantear su reelección pero con limitantes, probablemente el poner como un máximo dos periodos, esto es, darle la oportunidad al ciudadano de evaluar directamente por él la carrera legislativa de cada uno de los miembros del parlamento, pero desde luego que se verificara únicamente en los cargos que se ganaran mediante la mayoría relativa de votos.

Este tema se presta para disertar demasiado, pero como el motivo de este apartado de la investigación es el hablar del avance que ha tenido la Cámara de senadores en el siglo XX, hasta aquí dejamos lo referente a la reelección de los miembros de la Cámara de senadores.

Para continuar con el desarrollo del tema, corresponde a bordar el punto relativo a la Inviolabilidad de las opiniones vertidas por los Senadores en el desempeño de su encargo y el respeto que se le debe dar al fuero de que gozan por el mismo cargo, así como el del recinto de su trabajo.

Establecido en el artículo 61 de nuestra Constitución los aspectos de la inviolabilidad de las opiniones manifestadas por los Senadores, en el desempeño de su cargo y el fuero constitucional de los senadores, desarrollaremos el primero de ellos:

- 1.- La inviolabilidad de las opiniones de los Senadores y la no reconvencción por las mismas en el desempeño de su encargo.

Este principio del respeto a las opiniones de los legisladores federales la encontramos establecida desde la Constitución de 1824, por lo que respecta a el diario de debates, que se registro con motivo de la discusión del precepto, en la 27ª sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 61 del proyecto de Constitución:

- "Cámara de diputados:

El artículo 61 del proyecto de reformas que establece la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por esta vinculado en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes. Pues si esta inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme un ley y, al efecto, censure la existente, podría en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito. Así, pues, la función legislativa requiere la mas completa libertad de los diputados y senadores."¹⁵⁹

De la anterior transcripción podemos señalar que el texto original del artículo 61, solo contemplaba el aspecto de la inviolabilidad de la opiniones de los miembros del Congreso de la Unión dentro del desempeño de su encargo, esta inviolabilidad, tiene su antecedente dentro de la historia universal en la Inglaterra del siglo XVI, pero es hasta el siglo XVII, cuando se consagró jurídicamente en el Bill of

¹⁵⁹ Idem. Pág. 367.

Rights de 1689 con la expresión freedom of speech, en referencia al privilegio que tenía el miembro del parlamento, que le eximía de responsabilidad por las manifestaciones realizadas en sus discursos y debates dentro del parlamento, así como fuera de él.

Para la maestra Susana Thalía Pedroza de la Llave, la inviolabilidad de las opiniones de los legisladores federales consiste en: “aquella protección que los parlamentarios tienen, ni si quiera cuando éstos hubieren terminado su encargo, de no poder ser demandados o arrestados por sus opiniones, es decir, por la mera expresión de sus ideas, ya sea por lo que digan, escriban o realicen en el ejercicio de su encargo o quehacer parlamentario, a pesar de que estas manifestaciones pudiesen constituir un delito como la difamación, la calumnia o la injuria.”¹⁶⁰.

Como anteriormente lo dije, la redacción original del artículo 61 constitucional, solo establecía la inviolabilidad de los legisladores federales por la opiniones que manifestaran en el desempeño de su encargo, dejando muy claro que jamás podrían ser reconvenido por ellas; el 6 de diciembre de 1977, se reforma el artículo en comento, añadiéndose un segundo párrafo que dice:

“El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

¹⁶⁰ Idem. Pág. 358.

Con la nueva redacción del artículo, encontramos que se han agregado dos aspectos importantes respecto a las prerrogativas de los legisladores federales, por un lado encontramos el establecimiento del fuero constitucional que se otorga a cada miembro de las cámaras legislativas, así también el relativo a la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar, hablemos un poco de la inviolabilidad del recinto de trabajo para los legisladores federales.

Esta reforma, al establecer la inviolabilidad del recinto en donde se reúnen a sesiona, se debe entender a la protección que obtiene el edificio o lugar en que sesionan los legisladores federales en acatamiento a lo dispuesto por nuestra Carta Magna, con esta disposición dicho edificio tiene que ser protegido para evitar cualquier ataque de alguna autoridad o de particulares, el encargado de velar por esta protección es el presidente de cada Cámara legislativa, se pueden auxiliar por las diversas autoridades administrativas con el fin de que no sea perturbada la tranquilidad que amerita el lugar de las sesiones del poder legislativo, esto es para evitar presiones externas y obtener su buen funcionamiento.

Como comentario adicional, mencionare que en texto de nuestra Carta Magna vigente, se establece la obligación de la residencia de las Cámaras legislativas federales, en el mismo lugar; y el cambio de su residencia será tomado de común acuerdo por los miembros del cuerpo legislativo federal teniendo el deber jurídico de establecer la nueva residencia de ambas en el mismo punto geográfico. Solo en caso de no encontrar acuerdo por los miembros de ambas Cámaras,

la propia Constitución faculta al titular del Ejecutivo Federal, para poner fin a la controversia, por lo que solo podrá seleccionar alguno de los dos lugares propuestos por las Cámaras.

Respecto al fuero constitucional establecido para cada uno de los legisladores federales, así como en específico para los senadores, actualmente se cuestiona la conveniencia de esta prerrogativa, ya que en algunos casos el derecho al fuero constitucional se ha tratado de entender como una inmunidad ante los probables delitos que pudieran cometer los legisladores, idea que por supuesto es contraria a la intención del fuero constitucional.

Este fuero constitucional, consiste en un requisito de procedibilidad que gozan los legisladores federal; les permite no ser aprehendidos en el caso de la flagrancia de la comisión de algún delito, esto es, se restringe el fuero a la materia penal. Esta prerrogativa se estableció con la intención de permitirle al legislador el continuar de manera ininterrumpida, en el laborioso desempeño de su encargo, el poder ejercer las facultades y cumplir con las funciones constitucionales establecidas para cada legislador, en especial respecto a los Senadores, mas adelante en otro apartado será objeto de estudio estas funciones y facultades que se le confieren; este requisito de procedibilidad para que sea suspendido o retirado, en la teoría constitucional contemporánea el procedimiento que se establece para tal efecto se le ha denominado como la "declaración de procedencia", establecido en el artículo 111 constitucional, en el cual se contemplan

con fuero constitucional diversos altos funcionarios públicos, este procedimiento consiste en:

- a) La facultad de declarar si ha lugar o no a proceder, contra la persona que en su carácter de alto funcionario público, que en el caso concreto es el de Senador, que se presente como presunto inculpado de la comisión de algún delito, es otorgada por la Constitución a la Cámara de Diputados, la cual deberá declarar por mayoría absoluta de sus miembros si se procede o no.
- b) En el caso de que la resolución fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de su imputación. Esta aclaración que por los medios de comunicación jamás ha sido difundida, es la que ha permitido que se mal interprete el fuero constitucional, ya que en absoluta concordancia el texto constitucional da la pauta para continuar con el proceso penal ante los tribunales especializados, una vez que el legislador dejó de serlo, por lo que no se puede considerar al fuero constitucional como inmunidad.
- c) Si la Cámara de Diputado declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que se entable el proceso correspondiente con estricto apego a la ley. Esta declaración será considerada como

inatacable, y el efecto será el separarlo de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal.

- d) En el supuesto de que concluya el proceso penal con una sentencia absolutoria el presunto inculcado podrá reasumir su función. En el caso contrario, la constitución expresamente prohíbe la gracia del indulto, por lo que tendrá que cumplir su sentencia en el Centro Federal de Readaptación Social que le corresponda.

En términos generales esta es la declaración de procedencia que se establece como requisito de procedibilidad, para la sujeción a proceso penal por alguno de los Senadores y diversos altos funcionarios públicos.

El maestro Elisur Arteaga Nava, define a la declaración de procedencia como: "un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa."¹⁶¹

Ahora bien, corresponde el turno de discernir sobre los lineamientos establecido en la Constitución respecto a la incompatibilidad del

¹⁶¹ Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 4, ed.Oxford, México 1999, pág. 1273.

desempeño de otro cargo público, mediante el cual se disfrute el pago de un salario, por parte de la Federación o uno de los Estados, cuando se haya obtenido el cargo de Senador de la República, como propietario o cuando siendo suplente se entre en ejercicio.

Establecido en el artículo 62 de nuestra Carta Magna, el cual su texto literal es el siguiente:

“Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesará en funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción a esta regla será castigada con la pérdida del carácter de diputado o de senador.”

La prohibición de desempeñar un cargo público diverso al obtenido como Senador de la república, atiende principalmente a la preocupación del Constituyente, por el debido desempeño que se tendrá en el alto encargo de legislador federal, no presentó mayor discusión la aprobación de este artículo constitucional por los miembros del Poder Constituyente de 1916, sin embargo donde se verificó una acalorada discusión y debate fue en los miembros del Constituyente de 1856, las principales directrices de la discusión versaban sobre la incompatibilidad de los militares, para la ocupación

del cargo de diputado, pero el argumento que llama mi atención fue el vertido por Zarco, el cual en su aspecto medular dice:

“Necesario es en verdad por el bien del servicio público, declarar que el diputado no puede al mismo tiempo desempeñar ningún otro empelo, por que prescindiendo de las influencias del Poder, la experiencia demuestra que físicamente es imposible que un solo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia y patriotismo.”¹⁶².

Desde esa época se aclamaba por la entrega total en desempeño de los cargos de elección popular, aún cuando en específico se hablaba de los diputados, con mayor razón podemos ponderar lo mismo para los Senadores, no por que exista alguna razón de diferenciar a los legisladores, sino por el mayor compromiso que tiene el Senador, respecto a la entidad federativa por la que es electo.

En fechas recientes, se abrió el debate sobre este tópico constitucional, respecto a la actuación profesional que tiene como abogado postulante un Senador originario del Estado de Querétaro, en los juicios que patrocina contra el Estado mexicano, ya que se habló de un beneficio económico muy grande, e incluso se llegó a tocar que podría existir el delito de tráfico de influencias, como un intento por corregir esta situación y evitar que en lo sucesivo ocurriera, una Senadora del partido Acción Nacional, tenía una propuesta de reformas al artículo 62 constitucional, mediante la cual trataría de poner fin a estas situaciones, dicha propuesta tal parece que solo se

¹⁶² Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 385.

anunció, ya que no fue presentada como originalmente se había dicho a los medios de comunicación, pero considero que esta prohibición del ejercicio profesional, como en el caso antes referido del abogado postulante, sería en el contexto actual de nuestra constitución atentatorio de la garantía individual de la libertad de trabajo, no creo que todos lo que sean Senadores de la República, manejen situaciones obscuras para ejercer su profesión, considero que la razón de observar la incompatibilidad de las funciones pública establecidas en nuestra Carta Magna, debe atender mas al carácter del compromiso moral que resalto en su momento el señor Zarco.

Para la maestra Susana Thalía Pedrosa de la Llave, las denominadas incompatibilidades parlamentarias son definidas como: "como el impedimento del diputado o senador propietario, para ejercer dos o más cargos a la vez, es decir, son el conjunto de cargos que no se pueden ostentar durante el periodo del mandato parlamentario -tres años para los diputados y seis años para los senadores- por los cuales se disfrute un sueldo proveniente de la Federación o de los Estados."¹⁶³.

El propósito de esta incompatibilidad de empleos, atiende en principio para asegurar la independencia del poder legislativo del poder ejecutivo y del poder judicial, así mismo busca el correcto ejercicio del encargo del puesto de elección, ya que debemos recordar que la propia Constitución nos habla de la obligatoriedad de desempeñar los puestos de elección en su artículo 5º.

¹⁶³ Idem. Pág. 380.

De acuerdo con el principio de la obligatoriedad del desempeño de los cargos de lección popular establecido en las Constitución, la Carta Magna establece diversas sanciones a las que se hará acreedor el Senador, en este caso de estudio, así como el partido político que lo postuló y estas son de diversa gravedad, que inician con la pérdida del derecho al monto de la dieta por un día y puede llegar hasta la pérdida del cargo de Senador, los casos y las sanciones son las siguientes:

- a) Los Senadores que no concurren a un sesión sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara, no tendrán derecho a monto pecuniario de la dieta correspondiente al día de la falta.

- b) En el supuesto de que se ausente el Senador, por mas de diez días consecutivos, sin causa justificada o sin licencia previa del presidente de la Cámara de Senadores, se entenderá que renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato, para cubrir la falta del Senador propietario, se convocará al suplente.

Los periodos de sesiones establecidos en la Constitución y que se consideran como ordinarios son:

Primer periodo ordinario.- 1º de septiembre de cada año hasta el 15 de diciembre del año en que inició. Excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, solo en este caso las sesiones ordinarias se podrán extender hasta el 31 de diciembre.

Segundo periodo ordinario.- 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del año en que se inició.

- c) Puede perder el cargo de Senador de la República, la persona que haya sido electa para tal efecto y que no se presente dentro del término señalado en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, y se les compelió para asistir, previamente por sus compañeros del parlamento que concurrieron en tiempo y forma, se establece el plazo de treinta días y que en la invitación obligatoria de asistir para los ausentes, se les haya advertido de la pérdida de su cargo si no se presentan, en caso de no asistir se tiene la presunción constitucional de que no aceptan su cargo. En el caso de verificarse la pérdida del cargo, por el procedimiento anteriormente descrito por el Senador propietario, se llamará al suplente.

Respecto a las resoluciones que surgen del Congreso de la Unión, de la misma forma que se estableció en las Constituciones del siglo XIX, nos indica que tendrán el carácter de Decretos o de Leyes; y estas serán comunicada al titular del Ejecutivo Federal, firmadas por el Presidente de cada una de las Cámaras y por un secretario de cada una.

III.- INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.- Reformas a la legislación electoral.

El tema a tratar, lo dividiremos en dos aspectos principalmente, los cuales son: uno, la integración de la Cámara de Senadores y dos, el órgano facultado para declarar la validez de las elecciones del poder legislativo y la resolución de los recursos jurídicos que en materia electoral pueden promover los actores de la jornada electoral.

Iniciaré tratando el aspecto de la integración del senado, esto es, las diversas reformas constitucionales realizadas en la última década del siglo XX a nuestra Carta Magna y posteriormente mencionaré lo referente al órgano facultado para la declaración de validez de las elecciones de los miembros de la Cámara Alta y las modificaciones que se dieron en la legislación secundaria que regula la materia electoral.

La integración de la Cámara de Senadores de la república mexicana, a partir de la Carta Magna de 1917, permaneció casi sin alteraciones, por lo que se componía de dos Senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, en elección directa. Correspondía la facultad de declarar electo a los senadores, a cada una de las legislaturas locales; este texto constitucional se mantuvo sin alteraciones por más de quince años, ya que es en 1933, cuando sufre su primera



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

modificación, en la cual dicha reforma solo establece la periodicidad en la que serán elegidos los integrantes de la Cámara de Senadores, misma que debería ser cada seis años.

La anterior reforma no daba ningún cambio a la integración de la Cámara, es hasta 1993, en donde mediante una reforma constitucional se establece un manera distinta de integrar la Cámara de Senadores, dicha reforma en su sentido literal es la siguiente:

“Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de cuales tres serán electos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que establece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad que se trate.

La Cámara de senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.”¹⁶⁴

Con esta reforma constitucional, se da una modificación sustancial a lo que venía siendo la representatividad en la integración de la Cámara de Senadores, ya que durante todo el siglo XIX, con excepción al periodo en que se suprimió dicha Cámara, y los 75 años y meses del

¹⁶⁴ Márquez Rábago, Sergio R. Op. Cit. Pág. 505.

siglo XX posteriores a la promulgación de la Carta Magna de 1917; la representatividad de la Cámara Senadores se daba de manera paritaria a los Estados miembros de la federación y el Distrito Federal; los argumentos vertidos para dicha modificación fueron; la apertura a las diversas fuerzas políticas del país, representadas en los partidos políticos.

El maestro Francisco Berlín Valenzuela nos da su opinión respecto a la recepción de la citada reforma de integración del Senado y nos dice:

“Como era de esperarse, cuando se hizo del conocimiento público la pretensión del Partido Revolucionario Institucional de proponer reformas a la forma de integración del Senado, surgieron muchas opiniones que si bien coincidían en la necesidad de abrir este órgano a la pluralidad representada por otros partidos políticos para imprimirle mayor movilidad política, diferían en lo referente al sistema que debía seguirse para incorporarlas.”¹⁶⁵

Dentro de una entrevista que se le realizó al maestro Francisco Berlín Valenzuela, citada en su libro Derecho Parlamentario, publicada el 18 de agosto de 1993, por el periódico El Universal, con motivo de las anteriores reformas a la integración de la Cámara de Senadores, me permito resaltar algunos aspectos de ella:

“Me parece que la propuesta hecha por PRI para cambiar la forma de integración del Senado, responde a demandas que

¹⁶⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, ed. Fondo de Cultura Económica, México 2000, pág. 350.

desde hace mucho tiempo han venido haciendo diversas personas y grupos para seguir avanzando en el proceso de democratización en que la nación está empeñada.

Sobre el particular pienso que son dos los sistemas para integrar los órganos de la soberanía popular y que pretenden alcanzar la representatividad de la población con base en dos criterios: uno es el del territorio en que se habita y el otro el de las ideologías que los ciudadanos profesan.

Luego, mencionó que el sistema federal mexicano adoptó, por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, la representación ideológica; en cambio, para la Cámara de Senadores reservó la representación territorial, generando así un sistema que atiende a la ideología de los mexicanos y a su vinculación con la tierra en que han nacido.

Esta situación tiene que tomarse en cuenta en cualquier cambio que se pretenda hacer a la integración de nuestras cámaras, pues el reformador está obligado a actuar con prudencia y mesura, si no quiere llegar a producir organismos híbridos, de composición asistemática y, por consiguiente, de dudosa y confusa representatividad.¹⁶⁶

Llaman mi atención algunos puntos de la entrevista anteriormente citada, tales como: el proceso de democratización, ya que en semejante sentido encontramos la opinión del maestro Manuel Barquín Álvarez el cual nos dice:

¹⁶⁶ Idem. Pág. 351.

“Esta última reforma recoge las propuestas formuladas por diversos actores y estudiosos del sistema político mexicano, respecto a la apertura del Senado a la representación de las minorías, conservando la paridad por cada entidad federativa.

Dicha reforma implica un importante paso en favor de la democracia ya que atiende a la integración de la representación en su sentido sociológico, al posibilitar la incorporación de los representantes de minorías significativas en cada estado (sic), propiciando así la manifestación de la pluralidad en el Senado.”¹⁶⁷.

Estos dos comentarios son en esencia semejantes, pero quiero destacar lo mencionado por el maestro Berlín, respecto a la representación ideológica y la representación territorial; lo cual nos da una diferencia específica sobre la integración de la Cámara de Senadores, recordemos que uno de los principios fundamentales de la democracia es el principio de la igualdad, esta igualdad se ve concretizada en la estructura de integración de la Cámara de Senadores respecto al forma en la que fue establecida por el constituyente de 1917. Con la reforma de integración del senado de 1993, se rompe esta igualdad para dar cabida a la representación ideológica que hasta entonces se establecía solamente para la territorial, si bien es cierto que el predominio de un solo partido en la integración de esta Cámara, no permitía que los intereses y necesidades de cada una de las entidades federativas, se escucharan,

¹⁶⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 209.

el desarrollo político de cada región permitiría que paulatinamente la integración hegemónica se fuera rompiendo.

Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, se incluyen para la integración de la Cámara de Senadores, la figura de los senadores de representación proporcional, con ella, considero que se ha llegado a un intento absurdo de lograr representación ideológica en el senado, ya que nuestra tradición constitucional, había previsto a los legisladores de representación proporcional para la Cámara de Diputados, en donde se debe dar la representación ideológica.

Respecto a esta forma de integración de una cuarta parte del senado , tenemos que obedece a la aplicación de la fórmula Hare-Andrae, ésta pertenece a los sistemas racionales de representación proporcional, también es conocida como la fórmula de cociente electoral simple. Este procedimiento de repartición de los lugares parlamentarios esta integrado por dos etapas, las cuales son:

Primera etapa.- Se determina el cociente electoral simple mediante la división del total de votos válidos emitidos en la circunscripción plurinominal de que se trate, entre el número de curules a repartir.

Segunda etapa.- Se asignan las curules a los partidos contendientes a razón de una curul por cada cociente que la suma de sus votos contenga, esto es, a cada partido se otorgará tantas curules como

número de veces contenga su votación al cociente electoral simple previamente determinado¹⁶⁸.

En la práctica los votos alcanzados por los partidos políticos no coinciden exactamente con el cociente electoral o con sus múltiplos, por los que quedarán varias curules sin repartir, de esta manera se hará necesario emplear otra fórmula complementaria para la repartición de las curules vacantes; esta fórmula complementaria es la conocida como la del resto mayor, la cual consiste, en palabras del maestro Jorge Fernández Ruiz en:

"De conformidad con esta fórmula complementaria, previamente se deduce el producto resultante de multiplicar el cociente utilizado, por los escaños que alcanzó cada partido, restándolo de su votación total, el saldo viene a ser el resultado de votos no utilizados que, junto con los asientos parlamentarios pendientes de repartir, integran los elementos esenciales de la fórmula; a continuación las curules no asignadas mediante la fórmula principal, se asignarán de una en una, a los partidos que tengan los mayores restos, es decir, el mayor número de votos no utilizados; de suerte que si, por ejemplo quedaron por repartir 3 curules, una será para el partido que tenga el primer resto mas alto, otra, será para el que disponga del segundo resto mas alto y la última, para el partido cuyo resto sea el mas grande."¹⁶⁹.

Con motivo de la reforma constitucional de 1996, respecto a la integración de la tercera parte de la Cámara de Senadores, me surge

¹⁶⁸ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Págs. 355 y 356.

¹⁶⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 364.

la pregunta ¿a quienes representan los Senadores de representación proporcional?, indudablemente éstos ya no representan a las entidades federativas.

Una vez realizadas las diversas disertaciones respecto al tópico de la integración de la Cámara de Senadores, corresponde el turno a analizar lo referente a la calificación de las elecciones o la declaración de validez, términos que tienen en esencia la misma intención, pero con las diversas reformas que verdaderamente han significado un desarrollo en materia de justicia electoral, organización de los comicios y su declaración de validez.

Los métodos de calificación de las elecciones se pueden establecer en dos grandes rubros: el primero, el de la auto calificación que fue empleado durante gran parte del siglo XIX, con excepción al periodo en el cual el supremo poder conservador calificaba las elecciones y durante los mas de 75 años posteriores a la vigencia de la Constitución de 1917. Este método sugiere que sea el propio órgano el cual será objeto de elecciones para integrar a sus miembros, el que decida sobre la calificación de las mismas, al respecto el maestro Manuel Barquín nos comenta:

"En su muy conocido libro *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu escribió que: No hay libertad si el poder de juzgar no esta bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Sino está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Sin embargo el propio autor admite

que una excepción a lo anterior resulta cuando algún ciudadano, en el terreno político violará los derechos del pueblo y cometiera delitos que los magistrados ordinarios no supieran o no pudieran castigar, con lo cual el Poder Legislativo actuaba como acusador, en representación del pueblo, ante la cámara alta, según la concepción del propio Montesquieu.¹⁷⁰

En sentido parecido encontramos lo expuesto por el Abate Emmanuel de Siéyes, en la publicación de su libro *¿qué es el tercer Estado?*, basado en la idea de considerar a los representantes como los depositarios de la voluntad general, que al mismo tiempo forman la asamblea nacional tiene todos los poderes de sus representados y sería por eso que ellos le compete la calificación de las elecciones de sus miembros.¹⁷¹

Respecto a la heterocalificación o calificación por un órgano distinto al de la asamblea legislativa, encontramos su fundamento en la distinción de los actos, ya que se considera que la calificación de las elecciones de los miembros del poder legislativo es una función formalmente legislativa, pero materialmente jurisdiccional; nuestro sistema electoral, a partir de la última década del siglo XX, debido a las diversas reformas que en ésta materia se realizaron, se adoptó el sistema de heterocalificación, ya que en la actualidad el órgano que se encarga de resolver cualquier controversia que en materia electoral se pudiere presentar y se considera como máxima autoridad en la misma, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁷⁰Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 208.

¹⁷¹ Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 209

En cuanto al aspecto de la organización de las elecciones, encontramos lo establecido en el artículo 41 constitucional, fracción III, el Instituto Federal Electoral, será el encargado de organizar las elecciones federales, que son consideradas como una función estatal, los principios rectores en el funcionamiento del instituto son:

- a) La certeza; alude a que todas las acciones que realice el Instituto Federal Electoral estén dotas de certeza, esto es, que los resultados de sus actuaciones sean fidedignas a lo que esta ocurriendo, adecuando la realidad con el actuar.
- b) Legalidad; implica que haya un estricto cumplimiento de la normatividad jurídica.
- c) Independencia; el órgano en cuanto a su actuar, en sus decisiones que realice no tiene por que depender de algún otro organismo, siempre y cuando respete el principio de legalidad.
- d) Imparcialidad; implica que el Instituto Federal Electoral tiene que circunscribir su actividad, sin la intención de preponderarla hacia cualquiera de las partes, esto es no debe tener ningún vínculo personal, o político que tenga que ver con su actuar.
- e) Objetividad; la conducción del Instituto Federal Electoral en sus actuaciones deben ser objetivas.

El Instituto Federal Electoral, es un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio, propios, dentro de las actividades que tiene el instituto, se encuentran las de la preparación de la jornada electoral, los cómputos de los votos, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de senadores. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de senadores, podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Escudriñemos un poco en los antecedentes del Instituto Federal Electora y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ya que debemos recordar que la facultad de calificar la elecciones de Senador, correspondía a la Cámara de Senadores, esta disposición se mantuvo durante el siglo XIX, a excepción del periodo en el que eran calificadas por el Supremo Poder Conservador, y durante el siglo XX, hasta la reforma del 6 de diciembre de 1977, en la que se estableció la figura del colegio electoral; este colegio electoral se integraría con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de las legislaturas de la entidad federativa correspondiente y de la comisión permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, de igual forma, por primera vez se menciona la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados, este recurso procedía para el caso de violaciones sustanciales al proceso electoral o la calificación del mismo; respecto

a este recurso encontramos lo expresado por el maestro Manuel Barquín Álvarez que nos dice: “Esta figura, o sea el recurso de reclamación, procedía contra las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con el problema de que en realidad la actuación de la Suprema Corte no era de carácter jurisdiccional, sino de mero análisis jurídico, con lo cual su dictamen no constituía una autentica sentencia, sino solo una opinión jurídica calificada que haría del conocimiento de la Cámara de Diputados. Por su parte, esa cámara una vez recibida la recomendación de la Corte, emitía una nueva resolución con carácter definitivo, pero sin que en ningún momento tuviera que seguirle el sentido de la opinión jurídica de la Suprema Corte de manera obligatoria”¹⁷². Al respecto encontramos la opinión de los maestros Edmundo Elías Musi e Ignacio J. Navarro Vega que nos dicen: “el Recurso de Reclamación, que dio participación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Materia Electoral, la cual correspondiendo a su alta investidura en su carácter de máximo tribunal del país, prácticamente no intervino en cuestiones políticas, de tal suerte que durante diez años, solo recibió un máximo de once recursos de reclamación. La Suprema Corte nunca resolvió el fondo de ninguno de ellos, toda vez que la reforma constitucional solamente le otorgó la facultad de emitir una opinión, misma que sometía ala consideración de la Cámara de Diputados, ya que era esta la facultada para aprobarla o rechazarla sin mayores consecuencias.”¹⁷³.

¹⁷² Idem. Pág. 301.

¹⁷³ Coordinador de la obra Elías Musi, Edmundo. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1999, 2ª edición, editado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999, págs. 7 y 8.

De esta manera se iniciaría el tránsito de las reformas electorales para quedar en el marco que actualmente contempla nuestro sistema electoral, el cual es orgullosamente reconocido a nivel internacional por su efectividad y certeza.

Con las reformas del 15 de diciembre de 1986, se mantenía la facultad de calificar las elecciones por el Congreso de la Unión, pero se le imponían nuevos matices, los cuales consistían en la integración del colegio electoral de la Cámara de Senadores, se constituiría por los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la comisión permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, así como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo. Se consideraría a los colegios electorales de cada Cámara como la última instancia en la calificación de las elecciones, ya que sus resoluciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

En la derogación anteriormente citada, también se hace mención de la creación de un tribunal en materia electoral, pero sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, dentro de la modificación constitucional se decide suprimir la facultad que se le había otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y resolver sobre el recurso de reclamación que se había establecido en materia electoral, toda vez que los diversos doctrinarios y actores políticos se habían opuesto a la existencia de este recurso, ya que se argumentaba que se ponía en un eminente peligro la

relación del poder judicial federal y el poder legislativo federal, ya que se podía caer en un enfrentamiento entre ambos poderes.

Respecto a la creación del tribunal federal electoral, éste se consideraba dentro de la estructura del poder ejecutivo federal, fue regulado por la nueva legislación federal que se establecía en el Código Federal electoral de 1987, este tribunal se le denominó como Tribunal de los Contencioso Electoral, era un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja, regulado por el código electoral vigente en ese momento.¹⁷⁴ Respecto a su integración el Código Federal Electoral, establecía una estructura de siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, propuestos por los partidos políticos y nombrados por el Congreso de la Unión, siendo la Cámara de Diputados la Cámara de origen para esta designación.

"Este tribunal conocido comúnmente como el TRICOEL, conocía de dos recursos regulados por el CFE, que eran los de apelación y el de queja, en donde el primero procedía contra resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral, mientras que el segundo procedía para impugnar los resultados contenidos en las actas distritales de escrutinio y cómputo, con el propósito de anular la votación emitida en una o varias casillas o de una elección completa en un distrito."¹⁷⁵

¹⁷⁴ Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 402.

¹⁷⁵ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, pág. 402.

Aún con la existencia de estos medios de impugnación, la auto calificación de las elecciones por las Cámaras del Congreso de la Unión subsistía, ya que como anteriormente se dijo, los colegios electorales de las Cámaras podían modificar las resoluciones del tribunal electoral.

"Tomando en consideración que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para resolver las controversias de carácter electoral que se le presentaran en dichos procedimientos y de que en sus resoluciones debía señalarse con toda precisión el lugar y fecha en los que la emitían, haciendo un resumen de los hechos controvertidos (todo lo cual equivalía a los resultádoos de una sentencia); detallando además el examen y la valoración de pruebas documentales aportadas y los fundamentos legales del sentido de su resolución, (lo cual corresponde a los considerádoos); precisando también los elementos y alcance de los puntos resolutivos, así como la manera en que debía ser cumplida la resolución por los organismos electorales(elementos resolutivos). Se puede concluir que conforme a derecho, esas decisiones eran verdaderas sentencias, con la misma naturaleza jurídica que las dictadas por otros tribunales judiciales o administrativos, federales o locales."¹⁷⁶.

De esta forma la justicia electoral en nuestro país empezaba a tener un matiz diferente al que tradicionalmente se había ejercido por el poder legislativo, ya que el inicio de los órganos especializados, tanto

¹⁷⁶ Coordinador de la obra Elias Musi, Edmundo. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1999, 2ª edición, editado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999, págs. 12 y 13.

en el ámbito administrativo para la realización de las elecciones, como el referente a la resolución de las controversias que se suscitaran en esta materia, se resolverían por órganos especializados.

La transformación del Tribunal Contencioso Electoral, al Tribunal Federal electoral, obedece a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, en esta reforma también se incluyó que las constancias otorgadas a los presuntos legisladores, cuya elección se hubiera impugnado ante el tribunal, conforme a la legislación electoral, serían resueltas por los colegios electorales, y las resoluciones del Tribunal Federal Electoral serán obligatorias y solo podrán ser modificadas o revocadas por los colegios electorales.

Con respecto al Tribunal Federal Electoral, encontramos que en la reforma constitucional de 1993, lo declaraba como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y su integración sería garantizada por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Con las reformas constitucionales que se elaboraron el 21 de agosto de 1996, en las cuales se modificaron muchos aspectos contenidos en la Carta Magna, que estaban relacionados a la materia electoral, tales como las prerrogativas del ciudadanos, las obligaciones del ciudadano, lo referente a la renovación del poder legislativo federal y del poder ejecutivo federal mediante el voto, esto es, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas y en específico lo establecido en el artículo 60 de este ordenamiento, que en su sentido literal es el siguiente:

"Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser exclusivamente revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."¹⁷⁷.

Con esta reforma Constitucional, que integra al Tribunal Federal electoral, al poder judicial de la Federación, se le quita una función materialmente jurisdiccional que desempeñaba el poder legislativo, con respecto a la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, esta situación en lo particular me parece de mucho avance, ya que en la anterior predominaba la auto calificación, si bien se respetaba el principio de la separación de poderes, se desatendía el principio jurídico que prohíbe ser juez y parte en un asunto, toda vez que al establecerse en nuestra Carta Magna que es por medio de los partidos políticos, la forma en que las personas pueden acceder a los cargos de representación popular y que se deberán realizar elecciones para designar dichos puestos, en donde se les da el registro como aspirante al cargo público, a las personas

¹⁷⁷ Márquez Rábago, Sergio R. Op. Cit. Pág. 510.

postuladas por un partido político determinado, y la integración de la Cámara de Senadores que es por personas postuladas por un partido político también, y siendo que en el seno de esta Cámara se integraba un colegio electoral que fungía como máxima autoridad electoral, esta manera de justicia electoral se podría prestar para que sucedieran conflictos con los partidos políticos que no tuvieran la mayoría en la Cámara, y que las resoluciones se atendieran mas a fines partidistas que de estricto derecho.

2.- Estructura interna en concordancia al marco jurídico vigente que la regula.

a) Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

MESA DIRECTIVA.

La mesa directiva de la Cámara de Senadores se integra con un ocho senadores electos, los cargos que podrán ocupar en la estructura de esta figura son la de un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula¹⁷⁸.

“La votación por cédula consiste en la anotación efectuada por cada votante para hacer constar el sentido de su voto en una

¹⁷⁸ Existe un acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de noviembre de 1997, e el cual se establece que las votaciones se realicen mediante un sistema electrónico de asistencia y votación.

papeleta o boleta que es entregada por el presidente de la mesa directiva, que sin leerla la deposita en una ánfora.¹⁷⁹

La duración del ejercicio de los cargos de la mesa directiva es de un año legislativo, sus integrantes podrán ser reelegidos¹⁸⁰, la integración de la mesa directiva, debe ser comunicada a los miembros de la Cámara de Diputados, al titular del poder Ejecutivo Federal y al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Las causas por las que podrán ser removidos los integrantes de la mesa directiva son la siguientes:

- a) Por transgredir en forma reiterada las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Por transgredir en forma reiterada las disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Por incumplir los acuerdos de la Mesa directiva y de la Cámara.

¹⁷⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 390.

¹⁸⁰ Respecto a los senadores que desempeñaran los cargos de presidente y vicepresidentes de la mesa directiva, encontramos en las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la prohibición de su reelección, pero esta disposición fue derogada por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento para la remoción de algún miembro de la mesa directiva será el siguiente: Un senador deberá presentar una moción, a la cual se deberán adherir por lo menos cinco senadores, esta moción deberá ser aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes.

Respecto a la moción para la remoción de un miembro de la mesa directiva, deberá ser discutida por la cámara, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos nos establece como máximo la intervención de tres oradores a favor y tres oradores en contra. Los efectos de esta remoción, serán definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la mesa directiva, electo por mayoría absoluta de los senadores presentes y la votación será por cédula.

En el desempeño de la mesa directiva se deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Las facultades de la mesa directiva son las siguientes:

- a) "Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;
- b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en

cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los Senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;

- c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;
- d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
- e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deberán representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.
- f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;
- g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los

presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

- h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;
 - i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos.
 - j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear la unidades administrativas que requiera la Cámara.
 - k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdo aplicables; y
- 1) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.”

- 2) Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g) y k), serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.

- 3) Las facultades que se precisan en los incisos b), h), i) y j), serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el Presidente de la misma tendrá voto de calidad.”.

Para sesionar validamente la mesa directiva, deberán asistir mas de la mitad de sus integrantes.

Ahora realizaré el estudio de cada uno de los cargos que se establecen para el funcionamiento de la mesa directiva de la Cámara de Senadores, iniciare por su Presidente:

El presidente de la Cámara de Senadores, será el presidente de la mesa directiva¹⁸¹, el cual durará en el cargo un año legislativo, este funcionario podrá ser reelegido, también será el representante jurídico de la Cámara, en él se expresa la unidad de la Cámara, en su desempeño deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

¹⁸¹ En sus decisiones el presidente de la mesa directiva, estará subordinado al voto del pleno. Es necesario que sea a través de la solicitud de algún senador y se adhieran cinco mas, para que se de este voto.

- a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;
- b) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;
- c) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
- d) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deberán representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.
- e) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;
- f) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los

presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

- g) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdo aplicables;
- h) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno;
- i) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;
- j) Conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente;
- k) Firmara, junto con los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;
- l) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales dela Cámara;

- m) Presidir la conducción de las relaciones del Senado en los términos que señala el inciso e), del párrafo 1 del artículo anterior (respecto a las atribuciones de la mesa directiva, misma que se encuentra en este apartado como el inciso d); y representarlo en las ceremonias en las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación o las autoridades locales del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la Mesa Directiva;
- n) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si ha transcurrido veinte días hábiles después de aquel en que se les turne un asunto, para que lo presenten en el término de diez días; sino presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra comisión;
- o) Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- p) Solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta Ley;
- q) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones

procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- r) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente, e informando al Pleno, a cual de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada;
- s) Otorgar poderes para los actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que éste sea parte; y
- t) Las demás que le confiera esta Ley y el Reglamento.

Respecto al sometimiento que tiene el presidente de la mesa directiva en sus decisiones al pleno de la Cámara, encontramos que será necesario que un senador al cual se le deberán adherir cinco más, presente la propuesta de someter a votación del pleno de la Cámara determinada decisión, sobre este mismo punto encontramos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el día 20 de marzo de 1934, en su artículo 19, el cual a la letra dice:

“Este voto será consultado cuando algún miembro de la Cámara reclame la resolución o trámite del presidente, previa una discusión en la que podrán hablar dos individuos en pro y dos en contra, lo cual se podrá hacer siempre que no haya mediado votación en el mismo negocio, y se adhieran a la reclamación, por lo menos, dos de los individuos presentes.”.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece las siguientes obligaciones para el presidente de la Cámara de Senadores en su artículo 21, mismas que son reproducidas:

I.- Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por este reglamento.

II.- Cuidar de que así los miembros de la Cámara, como los espectadores, guarden orden y silencio.

III.- Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.

IV.- Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la Cámara acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio.

V.- Conceder la palabra, alternativamente, en contra y pro a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren.

VI.- Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios.

VII.- Declarar, después de tomadas las votaciones, por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieren.

VIII.-Llamar al orden por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él.

IX.- Firmar las actas de las sesiones luego que estén aprobadas, así como también las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación.

X.- Nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.

XI.- Anunciar, por conducto de los secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y al final de ella en el orden del día de la sesión inmediata; y ordenar que la secretaría de el mismo aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

Bajo ningún concepto se podrá levantar sin antes haberse hecho conocer a la asamblea la orden del día para la siguiente sesión, salvo el caso al que se refiere el artículo 109.

XII.- Firmar, en unión de los secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional.

XIII.- Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda¹⁸².

XIV.- Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del presidente de la otra Cámara.

XV.- Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara.

XVI.- Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquel en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión.

XVII.- Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue convenientes en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.".

Continuando con el estudio de la estructura de la mesa directiva, toca el turno a lo referente de los vicepresidentes; estos funcionarios,

¹⁸² La nueva denominación de este órgano de la Cámara de Diputados es fiscalización Superior de la Federación.

asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias; en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos establecido que en las ausencias del presidente de la Cámara, desempeñara sus funciones uno de los vicepresidentes, actualmente se integra con tres vicepresidentes, el proceso de elección es el mismo que se da para integrar los miembros de los cargos de la mesa directiva y la duración de este cargo será el de un año legislativo con la posibilidad de su reelección.

Respecto a los secretarios de la mesa directiva, tenemos que son cuatro, estos contarán con el apoyo de la secretaría general de servicios parlamentarios para asistir al presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del pleno y en consecuencia podrán asistir también a los vicepresidentes.

Las atribuciones de los secretarios son las siguientes:

- a) "Pasar lista de asistencia de los Senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe quórum constitucional;
- b) Desahogar los tramites legislativos que les correspondan;
- c) Firmar junto con el Presidente las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso, así como los demás acuerdos de la propia Cámara;

- d) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Mesa Directiva;
- e) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva;
- f) Presentar al pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las Comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados;
- g) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo;
- h) Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente;
- i) Leer los documentos listados en el orden del día;
- j) Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o de votación, con la oportunidad debida;
- k) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos y asentar los tramites y resoluciones;
- l) Vigilar la impresión del Diario de Debates, y
- m) Las demás que les atribuya esta ley, los ordenamientos relativos a la actividad legislativa o que les confiera el Presidente de la Cámara.”.

Las obligaciones que se establecen a los secretarios en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son las siguientes:

I.- Pasar lista a los diputados o senadores a fin de formar el registro de asistencia.

II.- Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobarlas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

III.- Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras.

IV.- Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores, los dictámenes de las comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse además al Ejecutivo.

V.- Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas.

VI.- Presentar a su Cámara, el día 1º de cada mes y en la primera sesión de cada periodo, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las comisiones.

VII.- Recoger las votaciones de los diputados o senadores.

VIII.- Dar cuenta, previo acuerdo del presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este reglamento.

IX.- Asentar y firmar en todos los expedientes los tramites que se les dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de la ley una vez entregados a la secretaría.

X.- Llevar un libro en que asiente por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores, debiendo ser autorizadas por el presidente y un secretario de la Cámara respectiva.

XI.- Firmar en unión del presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional y los nombramientos y remociones que la misma haga de los empelados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

XII.- Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y oficinas de la secretaría.

XIII.- Cuidar de la impresión y distribución del Diario de los Debates.”.

GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Esta forma de organización política que se da al interior de la Cámara de Senadores, es propiciada por el pluripartidismo y la representación proporcional; los grupos parlamentarios ponen de manifiesto la propensión de unirse en razón de su filiación política por parte de los Senadores, con la intención de obtener una mejor actuación; así como el logro de sus objetivos de representación política.¹⁸³

Cabe mencionar que la constitucionalidad de esta forma de organización al interior de la Cámara de Senadores, no es muy clara y en mi apreciación se podría señalar de inconstitucional; toda vez que en el artículo 70 de nuestra Carta Magna, encontramos disposiciones relativas a la organización de los integrantes de la Cámara de Diputados, y no así para los de la Cámara de Senadores; por lo que si aplicamos el principio de legalidad, mediante el cual las autoridades estatales, solo pueden hacer aquello que esta previsto en la ley; esta organización interna de la Cámara de Senadores resultaría inconstitucional, pero en todo caso quienes se podrían encargar de denunciar esta situación serían los senadores que no perteneciesen a un grupo parlamentario, pero este hecho como veremos mas adelante no les limita el ejercicio del cargo de Senador de la república.

La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos, señala que para poder formar a un grupo parlamentario se deberán observar los siguientes requisitos:

¹⁸³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 415.

- Solo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores.
- Solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representada en la Cámara.
- Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de la siguiente documentación:
 - a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes.
 - b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo con funciones directivas; y
 - c) Un ejemplar de los estatutos o documento equivalentes que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobados por la mayoría de sus integrantes.

La entrega de los documentos anteriormente referidos se deberá hacer como máximo hasta la fecha límite del 28 de agosto del año de la elección. En su caso, el Presidente de la Mesa Directiva, al

cerciorarse que los Senadores interesados en crear un grupo parlamentario, cubren con los anteriores requisitos señalados, realizará la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario, en la primera sesión ordinaria del Pleno.

Las funciones que tienen los grupos parlamentarios son las siguientes:

- Coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.
- Contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones ñeque participen sus integrantes.
- Alentar la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.
- Realizar tareas específicas en el Senado.

Dentro de la estructura de los grupos parlamentarios, se resalta la de su coordinador, toda vez, que será su representante para todos los efectos legales, y como tal, tendrá el deber de promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, así mismo, participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

Todas las modificaciones que ocurran dentro de los grupo parlamentario, serán comunicadas por su respectivo coordinador a la Mesa Directiva.

Respecto a las prerrogativas de los grupos parlamentarios, tenemos que se les distribuirán tanto recursos y locales adecuados a cada uno de ellos, para el cumplimiento de sus fines, esto será en proporción al número de sus integrantes, respecto del total de la Cámara.

Los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua.

La falta de pertenecía por parte de los Senadores a algún grupo parlamentario, hace que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los considere como senadores sin partido.

El presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Mesa Directiva, no podrán actuar en ninguna comisión, ya sea del Congreso de la Unión, o de su propia Cámara, o bien especial u ordinaria.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA.

Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara de senadores.

La junta de coordinación política, se integrará por los coordinadores de los grupos parlamentarios; así mismo se integrará con dos senadores por el grupo parlamentario que sea mayoritario y uno mas, por el grupo parlamentario que por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. Por lo que tenemos que su número total de integrantes, podrá variar, de acuerdo al número de partidos políticos representados en la Cámara, y recordemos que el requisito de integrantes mínimo para constituir un grupo parlamentario es de cinco senadores y solo se formará uno, por cada partido político representado en la Cámara¹⁸⁴.

La atribuciones de la Junta de Coordinación Política son las siguientes:

- a) "Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
- c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las

¹⁸⁴ La representación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores, se toma como fundamento para la organización de la misma; por lo que se da de manifiesto el cambio que se ha dado a la Cámara de Senadores en su representatividad, ya que no se menciona que para integrar un grupo parlamentario sea requisito que los senadores sean de la misma entidad federativa.

respectivas juntas directivas; así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;

e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional;

f) Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.”.

La estructura de la Junta de coordinación política es la de un presidente, que nombrará a un secretario técnico, en ellos se descansa su organización.

Las atribuciones del presidente de la junta de coordinación política:

a) Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones;

b) Proponer a la junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo;

c) Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta;

- d) Representar a la junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones;

- g) Las demás que deriven de esta Ley y su Reglamento.

La manera de determinar quien será el presidente de la junta de coordinación política, será a través de un elección, esto es, al coordinador del grupo parlamentario, que por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, y durará en su encargo, el término de una legislatura.

En el caso de que ningún coordinador de un grupo parlamentario cuente con el voto antes señalado, la presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la junta de coordinación política será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

El secretario técnico que será nombrado por el presidente de la junta de coordinación política, será el responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara.

La junta de coordinación política adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios,

conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara.

Las sesiones de la junta de coordinación política serán:

- a) Por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones ordinaria.
- b) Por lo menos una vez al mes durante los recesos.

A las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directiva de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores.

LAS COMISIONES.

Llegamos al punto en donde explicaremos a los órganos mediante los cuales se desarrolla el trabajo de la Cámara de Senadores, e inclusive del Congreso de la Unión, nos referimos a las comisiones; es en estos pequeños cuerpos colegiados en donde se desempeñan tanto las funciones y se ejercitan las facultades de la Cámara en estudio.

“Cuando se empela la palabra comisión se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-comissionis*, que según informa el diccionario de la Real

Academia de la Lengua Española, significa encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También con estas palabras se alude a un conjunto de personas que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos."¹⁸⁵

"Para el desempeño de sus labores, el Congreso de la Unión y sus Cámaras se organizan, de acuerdo al principio de la división de trabajo, en comisiones o comités entre los que se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del Poder Legislativo, o los de sus Cámaras, participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones, por lo que habrán de repartirse en grupos de trabajo –comisiones o comités- que, como explica el profesor de la Universidad de Córdoba, Argentina, César Enrique Romero, se designan con carácter permanente o transitorio, o para cometidos específicos, con propósitos precisos."¹⁸⁶

En opinión del maestro Francisco Berlín Valenzuela tenemos que "uno de los objetivos de estas comisiones o comités es constituir un nivel de decisión que medie entre los legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, generalmente muy numeroso, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario. Su existencia permite que los

¹⁸⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 234.

¹⁸⁶ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 401.

parlamentarios adquieran conocimientos profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas."¹⁸⁷

Mencionemos cuales son los tipos de comisiones que de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden constituir:

- a) Ordinarias; analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, conjuntamente con la de Estudios Legislativos; así como los asuntos del ramo o área de su competencia, esto es, que tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación.

- b) Especiales, que por exclusión, serán aquellas que no correspondan a las ordinarias, son de carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un cargo específico, en ellas podemos encontrar las siguientes:

1.- Jurisdiccional; interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. Esta comisión, se integrará con un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las

¹⁸⁷Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 236.

funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

2.- De investigación; las que se creen a petición de la mitad del número de los senadores, para investigar el funcionamiento de órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

c) Bicamerales; estas comisiones se integran con miembros de ambas Cámaras, que forman al Poder Legislativo Federal, y podrán ser ordinarias o especiales, estas atienden casos de interés común, las comisiones ordinarias bicamerales son las siguientes:

1. La Comisión Permanente.
2. La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.
3. La del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.
4. Las Comisiones de Cortesía, para ciertos casos específicos.

De acuerdo a los lineamientos anteriormente señalados, en la Cámara de Senadores existen las siguientes comisiones:

Ordinarias.

- Administración.
- Agricultura y Ganadería.
- Asuntos Fronterizos.
- Asuntos Indígenas.
- Biblioteca y Asuntos Editoriales.
- Ciencia y Tecnología.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Comunicaciones y Transportes.
- Defensa Nacional.
- Derechos Humanos.
- Desarrollo Regional.
- Desarrollo Rural.
- Desarrollo Social.

- Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.
- Distrito Federal.
- Educación y Cultura.
- Energía.
- Equidad y Género.
- Estudios Legislativos.
- Estudios Legislativos, Primera.
- Estudios Legislativos, Segunda.
- Federalismo y Desarrollo Municipal.
- Fomento Económico.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Jubilados y Pensionados.
- Jurisdiccional.

- Justicia.
- Juventud y Deporte.
- Marina.
- Medalla Belisario Domínguez.
- Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Población y Desarrollo.
- Puntos Constitucionales.
- Recursos Hidráulicos.
- Reforma Agraria.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- Relaciones Exteriores.
- Relaciones Exteriores, América del Norte.
- Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe.
- Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico.

- Relaciones Exteriores, Europa y Afrecha.
 - Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales.
 - Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales.
 - Salud y Seguridad Social.
 - Trabajo y Previsión Social.
 - Turismo.
 - Vivienda.
- Especiales.
- Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas.
 - Comisión Especial encargada de la Conmemoración del Quincuagésimo Aniversario del Voto de la Mujer en México.
 - Comisión Especial para Atender la Problemática de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste, Denominada "EL ARBOLITO".

- Comisión Especial para la Atención y Seguimiento a las Indagaciones del Proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.

- Comisión Especial para la Reforma del Estado.

- Comisión Especial que dará seguimiento a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

- Comisión Especial que dará Seguimiento al Cumplimiento de los Objetivos y Fines del Decreto por el que se Expropiaron Diversos Ingenios Azucareros.

- Comisión Plural Encargada de Realizar Acciones Necesarias para Promover una Reunión Internacional de Parlamentarios en el Marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo.

Bicamerales.

- Comisión Permanente.

- Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

- Comisión Bicameral Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, el número máximo de integrantes de las comisiones será de 15 Senadores, la duración de los integrantes de las comisiones será la del tiempo de la Legislatura.

Existe la prohibición expresa en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, en la que no permite que un Senador pertenezca a más de cuatro comisiones.

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas, la cual contará con un presidente y dos secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos tipos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen al Pleno.

Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter

jurídico que sea pertinente para formulación de proyectos de dictamen o de informes; así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones.

Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y solo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el presidente de la comisión respectiva.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe el pago de retribución extraordinaria, por las tareas que los senadores realicen como integrantes de las comisiones.

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que la integren. Si alguno o algunos senadores disienten del parecer de la mayoría de la comisión, podrán presentar por escrito su voto particular.

El número de las comisiones, será una facultad discrecional del pleno de la Cámara, toda vez que ellas pueden ser aumentadas, disminuidas o subdivididas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los asuntos.

El funcionamiento de las comisiones será continuo e ininterrumpido, exceptuando el de la comisión permanente¹⁸⁸; toda vez, que aún en los recesos de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión y de la Propia Cámara, las comisiones continúan trabajando.

Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

El titular de la dependencia o entidad, estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Pueden las comisiones para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se le encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

¹⁸⁸ Recordemos que la comisión permanente solo funciona en los recesos que se dan entre cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Respecto al trabajo de las comisiones de la Cámara de Senadores, quiero resaltar el referente a dos comisiones que son las siguientes:

- a) Comisión de administración, toda vez, que será la encargada de elaborar el proyecto del presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los demás gastos de la Cámara. Este proyecto de presupuesto se deberá presentar a la Mesa Directiva, para su aprobación por el pleno de la Cámara; durante los recesos del Congreso de la Unión, los presupuestos serán presentados a la comisión permanente, para el mismo efecto.

- b) En lo referente a la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, tenemos que será la encargada de preparar los proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantear los organismos constituidos en virtud de esta ley, y aquellas que se refieran al protocolo.

El procedimiento que se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la remoción de un miembro de alguna de las comisiones de la Cámara de Senadores es el siguiente:

- a) Serán los grupos parlamentarios, a quienes les asistirá el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, o para sustituirlos provisionalmente.
- b) El coordinador del grupo parlamentario respectivo, hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones
- c) El receso subsecuente se comunicará a la junta de coordinación política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la mesa directiva, al pleno de la Cámara.

Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter provisional, previa solicitud de la junta.

b) Órganos primordiales para el funcionamiento de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

COMISIÓN PERMANENTE.

Es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La comisión permanente se compone de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, serán designados mediante voto

secreto por sus respectivas Cámaras, se elegirán tanto propietarios como sustitutos, durante la última sesión de cada periodo ordinario. En el caso de que se diera la ausencia de un titular de la comisión permanente se suplirá con el sustituto previamente nombrado.

El mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la comisión permanente se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere mas apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

El presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores.

Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Las sesiones de la comisión permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma

indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones respectivas de la Cámara que corresponda.

Cuando se trate de iniciativas de ley o decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates, se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

Las resoluciones que adopte la Comisión Permanente, deberán ser aceptadas por el voto de la mayoría de sus miembros presentes.

La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras.

En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.

Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la comisión permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto según proceda.

La comisión permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la comisión permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las respectivas Cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La comisión permanente, el último día de su ejercicio en cada periodo, deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

Dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que la Cámara de Senadores para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios;
- b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara;
- c) Las Unidades Administrativas que acuerde la Mesa Directiva, mismas que dependerán de ésta.

Los titulares de las Secretarías anteriormente señaladas, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes.

Duraran en su encargo por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el pleno.

Funciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios:

- a) "Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;

- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno.
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;
- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente;
- h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento y de los acuerdos de la Mesa Directiva.

- a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;
- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara;
- c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

Atribuciones de la Tesorería de la Cámara:

- a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministración aprobado;
- b) Aplicar los recursos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;
- c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto;
- d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;

- e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara;
- f) Descontar de las cantidades que deben de entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, con forme a la orden escrita del Presidente de la Cámara;
- g) Las demás que esta Ley, del Reglamento y de los acuerdo de la Mesa Directiva le confieran.

Atribuciones de la Contraloría.

- a) Tendrá a su cargo la auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recurso asignados a los grupos parlamentarios.

c) Facultades y funciones de la Cámara de Senadores.

El ejercicio de las facultades de la Cámara de Senadores, las encontramos íntimamente ligadas a sus funciones, por ello es menester que iniciemos la explicación de este tema al partir de las funciones.

En opinión del maestro Francisco Berlín Valenzuela, tenemos que “los parlamentos, son considerados instrumentos políticos del principio de

soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.”¹⁸⁹.

Según Carré de Malberg, “las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder.”¹⁹⁰.

En opinión del maestro Jorge Fernández Ruiz, “la función pública es la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de la soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad -de donde su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa, a lado de las cuales emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día, entre ellas figura la fiscalizadora y la electoral, entre otras, que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.”¹⁹¹.

Las diversas funciones que podemos encontrar en la Cámara de Senadores, son equiparables a las encomendadas para el órgano legislativo en general, la explicación que damos aquí de las funciones, es en sentido enunciativo, mas no limitativo; algunas de las funciones

¹⁸⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 129.

¹⁹⁰ Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 302.

¹⁹¹ Idem. Pág. 302.

son: la representativa, la deliberativa, la financiera, la legislativa, la de control, la de orientación política, la jurisdiccional, la electoral, la administrativa, la de indagación, la de comunicación y la educativa¹⁹², todas estas funciones, se encuentran relacionadas y podemos decir que de una derivan otras.

Pues bien para establecer un orden en el estudio de las funciones de la Cámara de Senadores, respetaremos el establecido en el párrafo que antecede, así tenemos que la primera función en estudio será la de representación.

Función de representación.

Independientemente del régimen político de que se trate, esto es el parlamentario o el presidencial, el órgano legislativo adquirió desde sus inicios la función de la representación, por un lado puede estar representada la población o las entidades federativas.

El representar significa: "un número de personas con interés semejante convengan en encargar o autorizar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes la nombran, exprese el parecer de quienes le nombraron; es decir, para que los represente; de esta manera el representante es un mandatario, por que obedece al mandato del grupo que lo escogió o aceptó para expresar sus intereses."¹⁹³

¹⁹² Apuntes de la Cátedra Derecho Parlamentarios, impartida por el maestro Ernesto Román Galán.

¹⁹³ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 130.

Esta función se puede analizar desde la perspectiva de dos enfoques, uno de ellos, lo encontramos al interior de la Cámara de Senadores, en el cual se da la representación original de cada una de las entidades federativas, esto por lo que respecta en nuestro país a los dos senadores que se eligen por mayoría simple; de igual forma, tenemos la representación de los partidos políticos, que como se mencionó anteriormente, con motivo de las reformas constitucionales, mediante las cuales se establecieron senadores a la primera minoría y de representación proporcional; se dio la apertura a los diversos partidos políticos.

El otro enfoque de representación lo encontramos al exterior de la Cámara de Senadores, toda vez que como parte integrante del órgano o poder legislativo, sus decisiones se convierten en manifestación soberana de dicho órgano de gobierno del Estado que se trate.

“El parlamento se ofrece así como una institución en donde pueden manifestarse las distintas fuerzas políticas sobre cada problema o situación que afecta a la comunidad. Son diversos los debates y procedimientos de las cámaras que pueden ser aprovechados por los partidos o grupos parlamentarios para manifestar su postura respecto a los diversos avatares nacionales.”¹⁹⁴

Para poder darle legitimidad a estos representantes, previamente se tuvo que realizar un procedimiento de elección de los mismos, des

¹⁹⁴ De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Derecho Parlamentario, ed. Oxford, México 1999, pág. 17.

esta forma, los que resultaren electos como representantes, pueden ejercer legítimamente las demás facultades conferidas, así encontramos en la actuación de los parlamentos que actúan como verdaderos órganos de representación, manifiestan las características, conflictos e intereses del grupo o entes que los eligieron, para poder formar un criterio nacional, el cual deberá ser respetado por los representantes, para la creación de este criterio, será necesario que se realicen diversos debates, diálogos, para evitar que se pueda generar la violencia social.

Como se puede desprender de lo anterior, será necesario, que los representantes, cuenten con diversos mecanismos, para hacerse llegar de las necesidades de sus representados y puedan realmente obtener un criterio que les permita ser el eje rector en su actuación.

De acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución, en su artículo 41, los partidos políticos, tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Si bien es cierto que es mediante los partidos políticos, como se intenta dar la participación del pueblo en la vida democrática, no es la única forma, ya que existen diversas organizaciones que actualmente son denominadas como no gubernamentales, en las cuales también se da la participación de la población, por lo que es de suma importancia que no solamente se

base en los partidos políticos, la idea de poder obtener la información necesaria para la creación de una voluntad general.

Función deliberativa.

El término deliberar nos indica que es la consideración atenta y detenida del pro y contra de las decisiones, antes de ser adoptadas. En palabras del maestro Francisco Berlín Valenzuela tenemos que el término deliberar, "consiste en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un acontecer para tomar una decisión, lo que implica una suma de conocimientos, previa o simultánea al acontecer, relativa a cuál debe ser el sentido de una decisión."¹⁹⁵

Relacionada con la función representativa, tenemos que para poder deliberar y que esta deliberación sea aceptada o tomada por quienes son representados, el senador, deberá allegarse del conocimiento necesario para que su decisión sea la mas idónea para el grupo que representa, por ello, la herramienta de trabajo de la Cámara de Senadores mas socorrida, es el debate, como se trato en los puntos anteriores, la célula de organización primaria para poder desempeñar el trabajo del órgano legislativo y en específico de la Cámara de Senadores, son las comisiones. Es en estos pequeños cuerpos colegiados, en donde se dan los diversos debates en pro y en contra de determinada resolución; y será por la determinación de sus miembros que se tome en cierto sentido la deliberación de un asunto.

¹⁹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 135.

Después de haberse estudiado la estructura interna de la Cámara de Senadores, sabemos cuales son los órganos que la integran, y como órgano colegiado sus resoluciones deberán ser tomadas por los miembros de la mayoría de su pleno.

Es precisamente para el desarrollo de esta función, que se permite que el trabajo de la Cámara de Senadores se inicie en las comisiones, toda vez, que al integrarse diversas comisiones, la facilidad para tratar los asuntos es manifiesta, pero recordemos que es obligación de todos los senadores, el conocer los resultados del trabajo de cada una de las comisiones, para poder así deliberar en determinado sentido cuando como miembro del pleno de la Cámara se le pida su voto.

Esta función de deliberación, implica la necesidad de contar con diversos medios de conocimiento de las distintas áreas del mismo, por lo que será necesario que en las diversas comisiones, existan peritos o doctos en las diversa materias de trabajo, que instruyan a los senadores, ya que de lo contrario sus decisiones no podrán ser tomadas en óptimas condiciones.

Función financiera.

Referida principalmente a la hacienda pública y a la economía de un país, esta función se ha trasladado al poder legislativo, para que sea por medio de las leyes la manera en la que sean determinadas las contribuciones que los pobladores deberán pagar para la integración del erario público, así mismo, se establecerá por medio de los

legisladores, facultada exclusiva en nuestro país de la Cámara de Diputados, el presupuesto anual de los gasto del gobierno.

Los aspectos que podrían formar parte de la función financiera en opinión del maestro Francisco Berlín Valenzuela son: "la imposición de contribuciones, la aprobación del presupuesto anual del gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial."¹⁹⁶. Me permito añadir a lo anterior, la facultad que tiene el poder legislativo en materia de empréstitos.

Es importante resaltar el aspecto del establecimiento en la ley de las contribuciones, toda vez, que debemos recordar que es precisamente a partir del surgimiento del parlamento como un órgano distinto y de control de las monarquías, cuando se le atribuye la facultad del establecimiento de las contribuciones, por lo que desde esa época, solo las contribuciones que estableciera el poder legislativo deberían ser cubiertas por los habitantes.

Función legislativa.

La función legislativa, es la que inmediatamente se relaciona y se considera como la mas importantes del poder legislativo, esta "consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o

¹⁹⁶ Idem. Pág. 137.

pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.¹⁹⁷

En nuestro país, para que se verifique el procedimiento legislativo, se necesita de la intervención de ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión, establecido en el artículo 72 de nuestra Carta Magna, esta función surge como expresión de la voluntad soberana del Estado, debemos recordar que de acuerdo a los postulados de la teoría de la división de poderes, le corresponde a la asamblea soberana, la emisión de las leyes, bajo las cuales se desarrollará la organización, tanto de los órganos del Estado, como la regulación de las actividades de los individuos pobladores del mismo.

Hablar un poco del principio de legalidad que deben respetar las autoridades.

Función de control.

“Cuando se habla de esta función se hace referencia al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley.”¹⁹⁸

¹⁹⁷ Idem. Pág. 138.

¹⁹⁸ Idem. Pág. 139.

En los regímenes parlamentarios, la manera en la que se puede materializar esta función es cuando se da un voto de censura o un voto de confianza al primer ministro o jefe de gobierno del país; pero así mismo en los regímenes presidenciales, esta función, puede tener el efecto de exhibir ante la opinión pública irregularidades de funcionarios que no cumplen con las normas jurídicas en el ejercicio de su encargo, pudiendo dar lugar a correcciones disciplinarias, e incluso a la instauración del juicio político.

Debido a los cambios que han sufrido los partidos políticos, esta función también se ha modificado, toda vez que en algunos casos las directivas de los partidos políticos, señalan las directrices en el comportamiento de los legisladores que fueron postulados por su partido, dando así lugar a un verdadero enfrentamiento en ocasiones; o la simulación dependiendo de donde y quien se el funcionario que se este sometiendo su actuación a esta función. Para evitar, reiteraciones innecesarias, le sugerimos al lector que verifique lo referente a las facultades exclusivas de la Cámara de senadores, transcritas en el tópico relativo, que mas adelante se encuentran dentro de este trabajo y podrá concluir que casi todas son de control, respecto a diversos órganos de gobierno.

Función de orientación política.

De acuerdo con el tratadista italiano Andrea Manzella, esta función "consiste en determinar los objetivos principales que propone el

gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad."¹⁹⁹

La composición pluripartidista de los parlamentos, tienen en la actualidad la función de coadyuvar con los otros órganos de gobierno, a la consecución de sus planes y programas.

Al existir la postulación de las personas, por parte de los partidos políticos, para acceder a los cargos públicos, en especial a los de Presidente de la república o a los diversos escaños parlamentarios; la población al emitir su voto, determinará que personas ocuparán estos sitios y a su vez estarán decidiendo cual es el proyecto político que se implementara a cabo en ese periodo de gobierno; si del resultado de la elección del poder Ejecutivo, surge una persona que es de un partido político distinto al que obtuviere la mayoría en el órgano legislativo, entonces el ejercicio de esta función será mas intensa, ya que materialmente serán posturas distintas las que orientarán el ejercicio del gobierno, por lo que la idea pragmática del poder social se tendrá que integrar por todos los miembros del poder legislativo.

Entendamos a la idea pragmática de la política social como la elaboración "de planes y aplicación de medidas del Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a mas del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad,

¹⁹⁹ Citado por Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 154.

colectivamente considerada; y, mas en especial todavía, el de los sectores de menores recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudables de todos, dentro de los lineamientos conjuntos o de gran amplitud."²⁰⁰.

"El contenido de la orientación política del gobierno puede llegar a integrarse mediante dos etapas: en la primera se conocen y registran las demandas y necesidades prioritarias de la población, a quien los candidatos en campaña electoral manifiestan sus propósitos de trabajar para satisfacerlas si el voto de los electores les favorece; en la segunda se enuncia el programa de quienes resultaron triunfadores en las contiendas comiciales y pasará a formar parte del gobierno, precisando los planes, las medidas y formas para su realización, de acuerdo con las condiciones económicas, políticas, sociales e internacionales prevalecientes.

Es en esta segunda etapa donde el parlamento interviene para apoyar, modificar o rechazar el programa de orientación política que el gobierno pretende llevar a cabo..."²⁰¹.

Función jurisdiccional.

Esta función del órgano legislativo y en especial de la Cámara de Senadores, no debe ser confundida con la actividad del órgano jurisdiccional; si bien es cierto que el vocablo jurisdicción significa

²⁰⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 153.

²⁰¹ Idem. Pág. 154 y 155.

decir el derecho y que de acuerdo con la teoría de la división de poderes, esta actividad se debe desarrollar por los diversos tribunales.

La Cámara de Senadores cuenta con facultades materialmente jurisdiccionales, las cuales se materializan al ser instaurado un juicio político en los términos del artículo 110 constitucional.

Función electoral.

Dentro de esta función, encontramos las disposiciones relativas en la Constitución, en la cual se establecen los supuesto de nombrar al Presidente de la República, ya sea interino o sustituto, también encontramos lo relativo al supuesto de la desaparición de los poderes constitucionales de una de la entidades federativas; por lo que tendrá que 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 de una terna 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.

Función administrativa.

Esta función consiste en la creación de actos de autoridad, por la Cámara de Senadores y que tienen un alcance particular, estos actos los podemos distinguir al momento en que se integra la estructura administrativa de la propia Cámara, que anteriormente fue referida, en el punto relativo a los órganos primordiales para el funcionamiento de la misma; otras funciones administrativas son:

“Se pueden considerar funciones administrativas las la Constitución mexicana reconoce al Congreso de la Unión en la fracciones I y III del artículo 73, que se refieren a la admisión de nuevos estados (sic) a la federación y a la formación de otros dentro de la división territorial existente.”²⁰².

Establecida en el artículo 77 constitucional, la Cámara de Senadores, puede sin intervención de la Cámara de Diputados, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

Función de indagación.

Esta función la debemos entender en el significado amplio de una investigación, como recordaremos, en las comisiones se realizan diversas investigaciones, pero no solamente se trata de allegarse de datos, toda vez que la actuación del titular del Ejecutivo Federal, se debe basar en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que debe

²⁰² Berlin Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 176.

presentar al inicio de su administración, razón por la cual el órgano legislativo y en específico la Cámara de Senadores, dentro de sus múltiples funciones toma gran importancia la de indagación.

Con el propósito de verificar la actuación del órgano ejecutivo, la Cámara de Senadores puede crear diversas comisiones que encaminen su actuación a constatar los avances o retrocesos que se dan en el desarrollo de la actividad del Ejecutivo Federal.

"Pero si bien es cierto que el ejecutivo necesita revisar la magnitud y la calidad de las necesidades de la población; así como la disponibilidad de los recursos y la dirección de la voluntad popular para planear su acción, misma que por la naturaleza del órgano que ha de ejercerla debe ser, en la mayor parte de los casos, inmediata o a corto plazo; ello no explica porque el parlamento, representante de la nación y órgano de expresión de su querer ser, no ha de tener la misma facultad, la de convocar a los diferentes sectores de la población, incluyendo a los expertos, con el fin de obtener elementos para una planeación del como llegar a realizar el querer ser nacional, así en lo inmediato como en lo referido al coto y largo plazos." ²⁰³

Como se puede desprender del párrafo anteriormente citado de la obra del maestro Francisco Berlín Valenzuela, la función de indagación no solamente consiste en revisar, investigar y comparar resultados de la actuación del poder ejecutivo; si no también se refiere a una planeación que podrá hacer el órgano legislativo y en especial la

²⁰³ Idem. Pag. 179.

Cámara de Senadores de diversos objetivos por alcanzar en el desarrollo del país, que sin duda esto implicará un trabajo conjunto de los diversos órganos de gobierno.

Función de comunicación.

Se debe entender principalmente como consultar, conferir a otros un asunto, tomando su parecer. La comunicación la podemos situar en dos tiempos; el primero se da al interior de la Cámara de senadores, es al interior de las diversas comisiones que se integran para el trabajo de la Cámara, el segundo es al exterior de la Cámara, respecto al pleno del Congreso de la Unión, o con diversos interlocutores tales como la población en general, los miembros de los diversos poderes, los sectores de la producción, las agrupaciones civiles, científicas y políticas del país y los distintos organismos internacionales e incluso con los demás países.

Considero como la base de la comunicación al interior de la Cámara de Senadores, a el dialogo, ya que será a través de la creación de consensos como se podrá realizar el trabajo en esta Cámara. Así mismo considero que el debate será la otra herramienta de trabajo indispensable.

Al exterior de la Cámara, la encontramos como una función de divulgación del trabajo de la misma; en este punto tenemos que el Congreso de la Unión cuenta con un canal de televisión, así mismo tiene una comisión bicameral que se encargará exclusivamente de

desarrollar esta función, regulada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que de sus preceptos encontramos que la organización y funcionamiento del canal se sujetará a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la comisión bicameral.

Función educativa.

La función educativa de la Cámara de Senadores se da en dos vertientes, por un lado encontramos la función directa, que consiste en diversas actividades tales como la publicación de las iniciativas de ley que se han decidido discutir, la convocatoria a audiencias públicas para conocer puntos de vista y propuestas sobre los proyectos que se discuten, publicándose el contenido de las diversas participaciones, el promover la asistencia del público a los debates parlamentarios, la publicación en los diversos medios de comunicación de las diversas síntesis imparciales sobre los debates²⁰⁴ y demás actividades que realice la Cámara no solo con la intención de difundir su trabajo, sino también de explicar los motivos del por que se decidió resolver en determinado sentido un asunto.

La educación indirecta que es la segunda vertiente de esta función, se da al momento de la elaboración de leyes que favorezcan la institución de centros educativos, así como de documentación, información y de

²⁰⁴ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 195 y 196.

investigación y de dotarlas de los recursos suficientes para que puedan cumplir su misión.

Establecidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades exclusivas del Senado son las siguientes:

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

II.- 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;

III.- Autorizarlo también 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 otra potencia, por mas de un mes, en aguas nacionales;

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 de una terna 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 al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando 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 de la anterior.

VII.- Erigirse en gran 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 de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.”.

Respecto a la facultad exclusiva del Senado sobre la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, el maestro Jorge Fernández Ruiz, nos comenta que “se debe tener presente el nuevo criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al cual, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales, por que ante tal circunstancia conviene convertir esta facultad exclusiva del Senado en una facultad del Congreso de la Unión, por que resulta absurdo que un tratado Internacional aprobado por la mayoría de los miembros presentes del Senado -que en un momento dado pueden ser 33 senadores- prevalezca sobre una ley federal, aprobada por la mayoría de cada una de la Cámaras del Congreso, que pueden sumar mas de 600 legisladores.”²⁰⁵.

El texto de la Tesis Jurisprudencial que nos menciona el maestro Jorge Fernández Ruiz es el siguiente:

²⁰⁵ Idem. Pág. 331.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se

explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al

derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno

considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

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

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

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

Novena época, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46."

1) Evolución constitucional.

La evolución constitucional de las facultades y funciones de la Cámara de Senadores de los Estado Unidos Mexicanos, presenta diversas perspectivas; la metodología empleada en este apartado del trabajo de investigación será el análisis comparativo de las diversas disposiciones constitucionales que han regido a lo largo del siglo XIX, XX y los primeros tres años del siglo XXI.

En el capítulo II de este trabajo de investigación, realizamos la exégesis del contenido de los diversos ordenamientos constitucionales que han estado vigentes, desde el surgimiento de nuestro Estado, que se da formalmente con la Constitución de 1824, misma que permaneció sin alteraciones hasta 1835, llegando al ordenamiento constitucional conocido como las Siete Leyes, nuestro recorrido sigue con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, de igual forma el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857, en la cual se considera pertinente para la organización política de nuestro Estado, la supresión de la Cámara de Senadores, por su carácter preponderante aristocrático y concluimos en ese siglo con la reforma constitucional de 1874, mediante la cual se reestablece la Cámara Alta.

El análisis de las disposiciones constitucionales, partirá de la Constitución de 1824, documento que consideraremos la base de la comparación de las facultades y funciones del senado.

Cabe hacer la aclaración, que las diversas funciones atribuidas al Senado de la República, se han mantenido de manera permanente y estas funciones son enunciadas, no de manera limitativa, y son: "la representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, electoral, administrativa, indagación, comunicación, educativa y jurisdiccional"²⁰⁶.

El cuadro comparativo que se inserta, nos pone de manifiesto cuales han sido las diversas facultades establecidas, tanto para el Congreso de la Unión, como para nuestra Cámara Alta en específico.

Cabe aclarar, que el congreso constituyente que elaboró la Constitución de 1857, decidió suprimir el bicameralismo en nuestro país, consideraron que bastaría para el funcionamiento del poder legislativo nacional, la existencia de la Cámara de Diputados; por lo que no reproducimos en este cuadro las disposiciones relativas para el Congreso de la Unión.

²⁰⁶ Apuntes de la Cátedra de Derecho Parlamentario, impartida por el maestro Ernesto Román Galán.

Durante la presidencia de la república de Benito Juárez, se intentó reestablecer el sistema bicameral, por lo nos permitimos citar las disposiciones que incluía el proyecto de reformas para el restablecimiento de la Cámara de Senadores presentado al constituyente permanente el 14 de diciembre de 1869.

El estudio comparativo de la evolución constitucional de las facultades del Senado, lo concluimos con las diversas disposiciones que contiene la Carta Magna de 1917; por lo que a continuación se reproduce el multireferido cuadro comparativo:

CONSTITUCION DE 1824	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1835-1836)	BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA (1843)	ACTA DE REFORMAS DE 1847	PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL (1869)	CONSTITUCION DE 1917
<p>“Art. 35.- Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas.</p>	<p>“Art. 44.- Corresponde al congreso general exclusivamente.</p>	<p>Art. 66.- Son facultades del congreso.</p>	<p>Art. 8.- Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la cámara de diputados, votando por diputaciones. Las personas que reúnan estos tres sufragios quedarán electas, a la cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad mas antigua de estos senadores pertenecerá también al consejo.</p>	<p>Art. 8.- Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la cámara de diputados, votando por diputaciones. Las personas que reúnan estos tres sufragios quedarán electas, a la cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad mas antigua de estos senadores pertenecerá también al consejo.</p>	<p>“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.</p>

<p>Art. 36.- Ellas no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros; pero los presentes de una o de otra deberán reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de ambas, y compeler, respectivamente, a los ausentes bajo las penas que se designe.</p>	<p>I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.</p>	<p>I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.</p>	<p>Art. 9.- El senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.</p>	<p>Art. 9.- El senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.</p>	<p>I.- Para admitir nuevos Estados de la Unión Federal;</p>
<p>Art. 37.- Las cámaras se comunicarán entre sí y con el poder ejecutivo, por conducto de sus respectivos secretarios, o por medio de diputaciones.</p>	<p>II.- Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.</p>	<p>II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deban cubrirse.</p>	<p>Art. 10.- Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la república, o por mas de seis meses secretario de despacho o gobernador de estado, o individuo de las cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por mas de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado, o jefe superior, de hacienda o general efectivo.</p>	<p>Art. 10.- Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la república, o por mas de seis meses secretario de despacho o gobernador de estado, o individuo de las cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por mas de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado, o jefe superior, de hacienda o general efectivo.</p>	<p>II.- (se deroga)</p>

<p>Art. 38.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:</p>	<p>III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.</p>	<p>III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de hacienda por lo respectivo al año anterior.</p>	<p>Art. 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común pasará, el expediente a la Suprema Corte, si fuere de oficio, el senado se erigirá en gran jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley.</p>	<p>Art. 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común pasará, el expediente a la Suprema Corte, si fuere de oficio, el senado se erigirá en gran jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley.</p>	<p>III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:</p>
<p>I.- Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.</p>	<p>Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.</p>	<p>IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y los de los Departamentos.</p>	<p>Art. 22.- Toda ley de los Estados que ataque la constitución o a las leyes generales, será declarada nula por el congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.</p>	<p>Art. 22.- Toda ley de los Estados que ataque la constitución o a las leyes generales, será declarada nula por el congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.</p>	<p>1° Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estado o en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.</p>

<p>II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se haga las elecciones del presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.</p>	<p>IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.</p>	<p>V.- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada departamento y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización.</p>			<p>2° Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.</p>
<p>III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.</p>	<p>V.- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la república, y cada año el de militancia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante el, cuando el caso lo exija.</p>	<p>VI.- Designar cada año el máximun de milicia activa que el ejecutivo pueda poner sobre las armas.</p>			<p>3° Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.</p>

<p>IV.- De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.</p>	<p>VI.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirla.</p>	<p>VII.- Reconocer y clasificar la deuda nacional y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.</p>		<p>4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.</p>
<p>Art. 39.- La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que haya intervenido el senado o le consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino.</p>	<p>VII.- Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.</p>	<p>VIII.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías.</p>		<p>5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.</p>

<p>Art. 40.- La cámara ante la que se hubiera hecho la acusación de los individuos de los 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 a la formación de la causa, quedará el acusado en suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.</p>	<p>VIII.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.</p>	<p>IX.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras.</p>			<p>6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.</p>
<p>Art. 41.- Cualquiera diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara.</p>	<p>IX.- Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar regla para conceder las patentes de corso.</p>	<p>X.- Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la silla apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la nación.</p>			<p>7° Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.</p>
<p>Art. 42.- Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p>	<p>X.- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio.</p>	<p>XI.- Decretar la guerra por iniciativa del presidente, aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso.</p>			<p>IV Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.</p>

<p>Art. 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 de la cámara de estos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa.</p>	<p>XI.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.</p>	<p>XIII.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas y decretar un sistema general de pesos y medidas.</p>			<p>VI. (se deroga)</p>
<p>Art. 44.- Si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarase, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar de la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.</p>	<p>XII.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, y la salida fuera del país de tropas nacionales.</p>	<p>XII.- Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.</p>			<p>V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.</p>
<p>Art. 45.- La indemnización de los diputados y senadores se determinará por ley, y se pagará por la tesorería general de la federación.</p>	<p>XIII.- Conceder amnistias generales en los casos y del modo que prescriba la ley.</p>	<p>XIV.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, y la salida de tropas nacionales fuera del país.</p>			<p>VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.</p>

Art. 46.- Cada cámara y también las juntas de que habla el artículo 36, podrán librar los órdenes que crean convenientes, para que tengan efecto sus resoluciones tomadas a virtud de las funciones que a cada uno 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."

XIV.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

XV.- Conceder indultos generales y amnistias cuando el bien público lo exija.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de sector público, con forme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el

					informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.
Respecto a las facultades que ejercía el congreso general de acuerdo a la misma Carta Magna son las siguientes:	XV.- Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder, según ellas, éstas últimas.	XVI.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.			IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
"Art. 47.- Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto.	XVI.- Aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que forman la república.	XVII.- Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases.			X. Para legislar en toda la República sobre

<p>Art. 48.- Las resoluciones del Congreso general, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.</p>	<p>CADA UNA DE LAS CÁMARAS PUEDE SIN INTERVENCIÓN DE LA OTRA:</p>	<p>XVIII.- Ampliar las facultades del ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla.</p>			<p>hidrocarburos,</p>
<p>Art. 49.- Las leyes o decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:</p>	<p>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 a todo su gobierno puramente interior.</p>	<p>Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara.</p>			<p>minería,</p>
<p>I.- Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.</p>	<p>II.- Comunicarse entre sí, y con el gobierno, por escrito o por medio de comisiones de su seno.</p>	<p>XIX.- Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos departamentos, por iniciativa del presidente de la república.</p>			<p>industria cinematográfica,</p>

<p>II.- Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.</p>	<p>TOCA A LA CAMARA DE SENADORES EXCLUSIVAMENTE:</p>	<p>FACULTADES ECONOMICAS DE CADA UNA DE LAS CAMARAS.</p>			<p>comercio,</p>
<p>III.- Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.</p>	<p>I.- Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentes a la nación.</p>	<p>Art. 68.- Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el presidente de la república, y cuanto cada uno resuelva por sí en estos puntos tendrá fuerza de ley: les corresponde, así mismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre de ellas y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.</p>			<p>juegos con apuestas y sorteos,</p>

<p>IV.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.</p>	<p>II.- En el receso del congreso general, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negaren caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándolo al efecto la diputación permanente.</p>	<p>Art. 70.- Toca a la cámara de senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los oficiales superiores del ejército y armada desde coronel e inclusive arriba, y desempeñar las funciones que les señalan los artículos 36 y 37.</p>	<p>intermediación y servicios financieros,</p>
<p>I.- Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores de sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o 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.</p>	<p>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.</p>	<p>Art. 75.- No pueden los diputados y senadores obtener empleo o ascenso de provisión del gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán obtener del mismo, con permiso de la cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesará en sus antiguas funciones durante el encargo.</p>	<p>energía eléctrica y nuclear, y</p>

<p>II.- Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo o industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.</p>	<p>Durante la vigencia de las Siete Leyes, el Congreso de la Unión tenía las siguientes prohibiciones constitucionales:</p>	<p>Art. 76.- Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.</p>		<p>para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.</p>
<p>III.- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados de la federación.</p>	<p>I.- Dictar ley o decreto sin las iniciativas, intervalos y revisiones y demás requisitos que exige esta ley y señale el reglamento del congreso; siendo únicamente excepciones de esta regla las expresadas en el reglamento.</p>	<p>Art. 77.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.</p>		<p>XI. Para crear o suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.</p>

<p>IV.- Admitir nuevos Estados de la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.</p>	<p>II.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.</p>	<p>Art. 78.- Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, 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, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o marcial.</p>		<p>XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.</p>
<p>V.- Arregla definitivamente los límites de los Estados, arreglando definitivamente sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.</p>	<p>III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.</p>	<p>Art. 79.- Se reunirán las dos cámaras para computar los votos y declarar quien es presidente de la república, y magistrados de la Suprema Corte de Justicia en el tiempo y modo dispuestos por esta bases, y para abrir y cerrar las sesiones.”.</p>		<p>XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.</p>

<p>VI.- Erigir los territorios de los Estados, o agregarlos a los existentes.</p>	<p>A la ley solo corresponde en esta línea establecer, con generalidad las penas para los delitos.</p>	<p>Durante la publicación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, encontramos las siguientes prohibiciones al poder legislativo:</p>			<p>XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.</p>
<p>VII.- Unir dos o mas Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o 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 ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demas Estados de la federación.</p>	<p>IV.- Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa ni indirectamente, en casos anteriores a su publicación.</p>	<p>I.- Derogar ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.</p>			<p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>
<p>VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.</p>	<p>V.- Privar, ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.</p>	<p>II.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.</p>			<p>XVI. Para dictar leyes sobre:</p>

IX.- Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.	VI.- Resumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.	III.- Dar a ninguna ley efecto retroactivo.			nacionalidad,
X.- Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.	Art. 46.- Es nula cualquiera ley o decreto dictado con expresa contravención al artículo anterior.	IV.- Suspender o minorar las garantías individuales, sino es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198.			condición jurídica de los extranjeros,
XI.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.	Art. 56.- Los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del congreso:				ciudadanía,
XII.- Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.	I.- Renunciar el encargo sin causa grave, justa y calificada de tal por cámara respectiva.				naturalización,

XIII.- Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.	II.- Admitir para si, ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo, y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión del gobierno ni un ascenso que no les toque por rigurosa escala.				colonización,
XIV.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.	III.- Obtener para si, ni solicitar para otro, en el mismo periodo del párrafo anterior, pensión ni condecoración alguna de provisión del gobierno.				emigración e inmigración y
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.					salubridad general de la Republica.
XVI.- Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.					1ª. El Consejo General de Salubridad dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

<p>XVII.- Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas del mar y tierra.</p>					<p>2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.</p>
<p>XVIII.- Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.</p>					<p>3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.</p>
<p>XIX.- Formará reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>					<p>4ª. Las medidas que el congreso haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran a la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.</p>

XX.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.					XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
XXI.- Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por mas de un mes en los puertos mexicanos.					XX. Para expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.
XXII.- Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.					XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.
XXIII.- Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.					XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para

				<p>legislar sobre vestigios y restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se tratan surtirán en toda la República.</p>
<p>XXIV.- Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república, y decretar honores a la memoria póstuma de los grandes hombres.</p>				<p>La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la república.</p>

XXV.- Conceder amnistía o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.					XXVIII. (se deroga).
XXVI.- Establecer una regla general de naturalización.					XXIX. Para establecer contribuciones.
XXVII.- Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.					2° - Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.
XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.					3° - Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
XXIX.- Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.					4° - Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y
XXX.- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.					5° - Especiales sobre:

XXXI.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados."					a) Energía eléctrica;
"Art. 44.- Corresponde al congreso general exclusivamente.					b) Producción y consumo de tabacos labrados;
I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.					c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
II.- Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.					d) Cerillos y fósforos;
III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.					e) Aguamiel y productos de su fermentación;
Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.					f) Explotación forestal;

<p>IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.</p>				<p>g) Produccion y consumo de cerveza.</p>
<p>V.- Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la república, y cada año el de militancia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante el, cuando el caso lo exija.</p>				<p>Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales; en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.</p>
<p>VI.- Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirla.</p>				<p>XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales.</p>

<p>VII.- Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.</p>					<p>XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.</p>
<p>VIII.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.</p>					<p>XXIX-D- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.</p>
<p>IX.- Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar regla para conceder las patentes de corso.</p>					<p>XXIX-E- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.</p>

<p>X.- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio.</p>					<p>XXIX-F- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.</p>
<p>XI.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.</p>					<p>XXIX-G- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
<p>XII.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, y la salida fuera del país de tropas nacionales.</p>					<p>XXIX-H- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos</p>

					contra su resolución.
XIII.- Conceder amnistias generales en los casos y del modo que prescriba la ley.					XXIX-I- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y
XIV.- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.					XXIX-J- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; asimismo de participación de los sectores social y privado, y
XV.- Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder, según ellas, éstas últimas.					XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.
					Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado de la República:

<p>XVI.- Aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que forman la república.</p>					<p>I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión</p>
<p>CADA UNA DE LAS CÁMARAS PUEDE SIN INTERVENCIÓN DE LA OTRA:</p>					<p>II.- 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.</p>
<p>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 a todo su gobierno puramente interior.</p>					<p>III. Autorizarlo también 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 otra potencia por mas de un mes, en aguas mexicanas.</p>

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

TOCA A LA CAMARA DE SENADORES EXCLUSIVAMENTE:

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 de una terna presentada por el 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.
I.- Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentes a la nación.					VI. 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, mediando un conflicto de armas.
II.- En el receso del congreso general, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negaren caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándolo al efecto la diputación permanente.					En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la Republica y a la del Estado.
III.- Aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejercito permanente, de la armada y de la milicia activa.					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 de Gobierno del Distrito Federal en los casos y supuestos previstos en esta Constitución,
					X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.
					Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra:
					I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

					II. Comunicarse en 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 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 signa en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido.

IV.- ESTUDIO COMPARADO DEL SENADO EN OTROS REGÍMENES POLÍTICOS.

A) ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

“El poder que el Senado ha ido acumulando en el transcurso de su rica historia de dos siglos, lo ha convertido en el eje, no sólo de los debates y trenzas políticas de Washington, sino también del control del sistema presidencial e interlocutor inevitable de los ocupantes del Salón Oval de la Casa Blanca.”²⁰⁷.

La Constitución de los Estados Unidos de América establece que todos los poderes legislativos otorgados por la misma, corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Los frenos y contrapesos establecidos en la Constitución, “consisten en un delicado y complejo mecanismo de interlocutores en el cual los órganos de gobierno tienen que neutralizarse entre sí para posibilitar el gobierno de las leyes y no de los hombres.”²⁰⁸.

En palabras del ex presidente Woodrow Wilson, se hace una descripción de los pesos y contra pesos o checks and balances norteamericano de la siguiente manera: “Los pesos y contra pesos que antes existían, no son tan efectivos ahora. Nosotros vivimos bajo

²⁰⁷ Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 303

²⁰⁸ Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 321.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

una Constitución esencialmente diferente de la que veneramos desde hace largo tiempo...La noble carta de 1787 es todavía nuestra Constitución, pero en realidad es nuestra forma de gobierno mas de nombre que de hecho: Establece equilibrios ideales, poderes delicadamente puestos en equilibrio, en tanto que la forma actual de nuestro gobierno implica la supremacía del Congreso.²⁰⁹

“El Senado se ha convertido en el cuerpo mas prestigiado e influyente. Su origen electoral, periodo prolongado, facultades constitucionales en política exterior, eficacia como tribuna para el debate nacional y liderazgo, y en especial el papel que tiene como institución de la que surgen muchos presidentes ha contribuido a aumentar su prestigio.”²¹⁰

El Senado de los Estados Unidos de América, se compondrá de dos senadores por cada Estado, los cuales duraran en su encargo por seis años, cada uno de ellos, tendrá un voto. La manera en que se renovará el senado será la de elegir una tercera parte cada dos años, puesto que se establece “tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirá en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años.”. La finalidad de que las elecciones sean rotativas, es para garantizar la

²⁰⁹ Citado por Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 304.

²¹⁰ Berlin Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 210.

continuidad del trabajo legislativo por encima de las oscilaciones del electorado²¹¹.

Al respecto la enmienda decimoséptima del ocho de abril de 1913, establece "el Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por la habitantes del mismo por seis años, y cada senador dispondrá de un voto. Los electores de cada Estado deberán poseer las condiciones requeridas para los electores de la rama mas numerosa de la legislatura local.

Cuando ocurran vacantes en la representación de cada Estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de aquél expedirá un decreto en que convocará a elecciones con el objeto de cubrir dichas vacantes, en la inteligencia de que la legislatura de cualquier Estado puede autorizar a su Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta tanto que las vacantes se cubran mediante elecciones populares en la forma que disponga la legislatura."

Los requisitos constitucionales para ser senador son los siguientes:

- a) Tener treinta años cumplidos, como nota, podemos decir que uno de los requisitos para tener la ciudadanía es tener la edad de 21 años.

- b) Tener nueve años de ciudadanía.

²¹¹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 323.

c) Ser habitante del Estado por el cual será designado.

La Cámara de Senadores tiene el derecho de calificar las elecciones de sus miembros, los informes sobre los escrutinios y la capacidad legal de sus miembros y la mayoría de ellos; constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro, y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan del modo y bajo las penas que determine la Cámara; este derecho de la calificación de las elecciones se hace extensivo para las de Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos de América.

Así mismo, podrá elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el consentimiento de las dos terceras partes.

Se llevará un diario de sus sesiones y se publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas que a su juicio merezcan de reserva, esta publicación, contendrá los votos afirmativos y los negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se hará constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes.

Los senadores recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los Estados Unidos de América.

Dentro de las prerrogativas con que goza la persona que ha sido electa senador, encontramos la del denominado fuero en nuestro país y el de la inviolabilidad de opiniones en el desempeño del cargo, los cuales consisten: en todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, los senadores, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de su Cámara; así como ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objeto de ningún otro sitio de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate que se desarrolle en la Cámara.

También encontramos disposiciones semejantes a las de nuestro país respecto a la incompatibilidad de desempeñar al mismo tiempo un cargo diverso al de senador durante la duración del mismo, de igual forma prohíbe que un funcionario de los Estados Unidos de América, en ejercicio de su cargo pueda ser miembro del senado; por lo que tenemos que a ningún senador ni representante se le nombrará durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos de América, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dichos tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las Cámaras mientras continúe en funciones.

En el caso de que ocurriesen vacantes en la Cámara de Senadores, ya sea por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el ejecutivo de éste podrá hacer designaciones

provisionales hasta el siguiente periodo de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.

Las sesiones del Congreso se establecieron en la vigésima enmienda, al respecto establece que se abrirán el tres de enero y se prolongarán por lo general mas de diez meses; "normalmente las Cámaras actúan por separado y sólo celebran sesión conjunta en casos especiales, como cuando escuchan el mensaje del presidente o reciben un dignatario extranjero."²¹²

"El quórum en ambas Cámaras del Congreso norte americano se presume, razón por la cual se exige la presencia de la mitad mas uno de los senadores o congresistas en el momento de votar una ley, declaración o resolución."²¹³

No existe en dentro del texto constitucional de los Estados Unidos de América, la delimitación de facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; por lo que solo mencionaremos las facultades que la Carta Magna otorga al Congreso.

Las facultades del Congreso son:

1.- El Congreso tendrá facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los

²¹² Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 325.

²¹³ Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 311.

Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.

Dentro de estos preceptos, me permito transcribir el texto de la decimosexta enmienda que se realizó a la Constitución el 3 de febrero de 1913; la cual dispone:

El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratarlos entre los Diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento.

2.- Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.

3.- Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.

4.- Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.

5.- Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.

6.- Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.

- 7.- Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.
- 8.- Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
- 9.- Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.
- 10.- Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
- 11.- Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
- 12.- Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tenga ese destino será por un plazo superior a dos años.
- 13.- Para habilitar y mantener a una armada.
- 14.- Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
- 15.- Para disponer cuando deba convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.

16.- Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.

17.- Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.

18.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

En disposiciones posteriores de la Carta Magna, encontramos las siguientes facultades del Congreso:

1.- El Congreso podrá admitir nuevos Estados a la Unión, pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro Estado, ni un Estado constituirse mediante la reunión de dos o más Estados o partes de Estado, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados en cuestión, así como del Congreso.

2.- El Congreso tendrá facultad para ejecutar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a las tierras y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos y nada de los que esta Constitución contiene se interpretará en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estado Unidos o por cualquier Estado individual.

Como anteriormente lo dije, aun cuando no se establece un apartado especial en la Constitución de los Estados Unidos de América, en el que se señalen facultades exclusivas al senado, encontramos disposiciones relativas a la actuación del titular del órgano ejecutivo, que podríamos considerar como facultades exclusivas del senado y son las siguientes:

1.- Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes.

2.- Propondrá y con el consejo y consentimiento del Senado nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley.

En el propio texto constitucional se establece que el presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso

del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente periodo de sesiones.

Con respecto a la facultad del senado en la intervención de los nombramientos de diversos funcionarios, encontramos lo otorgado por los maestros Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona en los siguientes términos: "Respecto a los nombramientos de Secretario de Estado, jueces federales, embajadores y otros empleados de la administración, el Senado debe otorgar su aprobación y consentimiento (advice and consent), son conocidas las audiencias (hearings) que celebran para tal efecto, en algunas de las cuales se cuestionan severamente a los candidatos.

Desde sus orígenes, unas diez propuestas de secretarios han sido negadas (las últimas, de Bush con John Tower para ministro de defensa y de Clinton para la procuradora Zöe Baird); un mayor rigor se advierte en las proposiciones para los jueces de la Corte Suprema, de 133 propuestas se han rechazado 28..."²¹⁴.

"Comentario aparte merecen los poderes de investigación y de juicio político. Se reconoce al Congreso la función de legislativa oversight o supervisión legislativa; ésta consiste en investigar, por medio de comisiones el debido cumplimiento que el presidente debe hacer de las leyes expedidas por el Legislativo, aunque también se han utilizado comisiones especiales y temporales para un problema determinado, como lo han sido la cuestión de la criminalidad, el asesinato del presidente Kennedy o el asunto

²¹⁴ Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 323.

del Watergate. En principio las investigaciones deben realizarse en vista de un objetivo legislativo, pero en la práctica también se han utilizado para influir sobre la opinión o incluso para satisfacer ambiciones políticas. A este respecto, recuérdese la casería de brujas que por los años cincuenta realizó el senador Joseph McCarthy en contra de supuestos comunistas o el reciente escándalo sobre la vida íntima del presidente Clinton.²¹⁵

Al igual que en nuestro sistema jurídico, en el sistema norteamericano, se establece el juicio político, para que proceda se requiere la mayoría de las dos terceras partes del Senado; al respecto encontramos comentarios sobre este tópico en el libro de los maestros Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona: "por lo que se refiere al impeachment o juicio político, representa en palabras de Lord Bryce, la mas pesada pieza de artillería del arsenal parlamentario. Es tan pesada que resulta inadecuada para todo uso ordinario. Desde sus orígenes sólo 16 personas han resultado inculpadas, quince han sido juzgadas por el Senado y sólo cinco fueron destituidas, todas ellas jueces. Únicamente dos presidentes de la República han sido objeto del impeachment, Andrew Jonson en 1868, enjuiciado por haber despedido a su ministro de guerra, Edwin Staton sin consentimiento del Senado, librándose de la condena por un sólo voto, y William Jeferson Clinton, a principios de enero de 1999, en que fue absuelto de los cargos de perjurio y obstrucción a la justicia, también en 1974, se pretendía enderezar este procedimiento contra Richard Nixon, pero

²¹⁵ Idem. Pág. 324.

éste renunció antes que se pronunciase la Cámara de Representantes.”²¹⁶.

Sobre el mismo punto encontramos la consideración del maestro Pablo de Bufalá que dice: “los Constituyentes de Filadelfia recogieron una institución del constitucionalismo inglés ya mencionado, conocido como impeachment; la adaptación de éste en Estados Unidos de América introduce la novedad de incluir en su jurisdicción al propio jefe de Estado, y lo convierte en un auténtico procedimiento criminal con finalidades políticas.

Por otra parte el impeachment estadounidense sólo produce la separación del cargo de quien sea condenado durante su desempeño. Las responsabilidades penales que se deriven de los cargos que fundamentan la acusación planteada por la Cámara Baja es algo que corresponderá a la jurisdicción ordinaria. En el sistema estadounidense corresponde a la Cámara de Representantes plantear la acusación del Presidente ante la Cámara de Senadores, que juzgara de acuerdo con los cargos presentados y, en este caso, estará presidido por el presidente del Tribunal Supremo.”²¹⁷.

Al igual que en nuestro país, el trabajo de la Cámara de Senadores y del órgano legislativo, se desarrolla a través de comisiones, éstas pueden ser divididas en los siguientes grupos:

²¹⁶ Idem. Pág. 324 y 325

²¹⁷ De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. OP. Cit. Págs. 167 y 168.

1.- "Standing Commites o Comisiones permanentes; estas comisiones son las más importantes por su carácter de permanentes. Su trabajo se concreta en alguna área como en agricultura, operaciones gubernamentales, judicial, de presupuesto, etcétera.

2.- Select Commites o Comisiones selectas; estas se forman de manera temporal para atender asuntos especiales o investigar problemas específicos no contemplados por las comisiones permanentes.

3.- Joint Commites o Comisiones Conjuntas; éstas están compuestas por miembros de ambas cámaras y atienden asuntos complejos que requieren de estudios profundos.

4.- Conference Commites o Comisiones de Conferencia; estas comisiones se crean cuando existen discrepancias entre las Cámaras respecto de una iniciativa de ley; su propósito es simplemente la de corregir estas discrepancias, para formular un proyecto de ley que satisfaga a ambas."²¹⁸

Por lo que respecta a la estructura interna del senado, encontramos que el Vicepresidente de los Estados Unidos de América, será el presidente de la Cámara de senadores, debemos recordar que este funcionario, pertenece a los integrantes del equipo del Presidente de este país.

²¹⁸ Idem. Pág. 325 y 326.

Existe la figura del "speaker de los congressmen, el cual es un personaje clave en el sistema americano, en especial cuando pertenece a la oposición, ya que controla la confección del orden del día de las sesiones y puede por esta facultad, oponerse con éxito al tratamiento de leyes tan importantes como el presupuesto federal o los planes de salud y defensa."²¹⁹

El speaker será el encargado de elegir dentro de los senadores, dando preferencia a los miembros de su partido, el cual tiene la mayoría, a los integrantes de las comisiones y subcomisiones, de igual manera, será el responsable del funcionamiento administrativo de la Cámara²²⁰.

Para desempeñar de manera eficaz sus funciones, el Congreso tiene un consistente y nutrido soporte administrativo y de servicios, que provoca la admiración de los legisladores de otros países. En el Congreso trabajan cerca de cuarenta mil personas, los congresistas son asistidos en sus tareas por los empleados de base de las comisiones, pero también cuentan con un buen número de asistentes personales. Entre los servicios de apoyo que tiene el Congreso sobresalen: el Servicio e Investigación del Congreso (Congressional Research Service), que abarca la llamada biblioteca del Congreso, quizá la mas completa del mundo...".

Para concluir con este tema, cabe destacar que el sistema bipartidista que integra el actuar político de los Estados Unidos de América,

²¹⁹ Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Págs. 309 y 310.

²²⁰ Cfr. Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 310.

integrado por el partido Demócrata y el Republicano, nos hace pensar, que encarna de cierto modo la disyuntiva ideológica de los liberales y los conservadores, se dice que las líneas que los separan son en realidad muy tenues. "Se trata mas que nada de maquinarias electorales, por lo que se ha comparado así a los dos grandes partidos con dos botellas vacías que sólo pueden ser diferenciadas pegándoles etiquetas, que son las plataformas programáticas que cada cuatro años se delinean en las convenciones nacionales... Ha influido también el sistema de partidos en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo; en no pocas ocasiones, el partido contrario al del presidente ha llegado a controlar una o ambas cámaras del Congreso, así un presidente republicano y un Congreso demócrata o viceversa, fenómeno que ha dado los norteamericanos experiencia en el llamado gobierno compartido y que en ocasiones ha conducido a serias inercias gubernamentales."²²¹.

B) FRANCIA.

El periodo constitucional que nos toca analizar, ha sido denominado por los estudiosos del tema como la quinta república francesa, y corresponde a partir del establecimiento de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

"Una de las reglas de oro del nuevo régimen es el parlamentarismo racionalizado o limitado, cuya finalidad es aplicar un conjunto de técnicas constitucionales para poner fin a

²²¹ Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 327.

la soberanía parlamentaria y definir de manera precisa la organización y funcionamiento del Legislativo con el fin de limitar su poder. El nuevo equilibrio constitucional le deja a las cámaras la facultad de debatir las leyes que elabora e inicia el gobierno, al cual controla...éstas a su vez son controladas por el Consejo Constitucional, que de acuerdo con el artículo 61 de la Constitución está obligado tanto a verificar que el reglamento de las asambleas se ajusten a aquélla como a dar reglas relativas al orden del día, número de comisiones así como detalles sobre los debates y el voto de las leyes²²².

Establecido el bicameralismo como la forma de integración del poder legislativo federal, conforme al artículo 24 de la Constitución del 4 de octubre de 1958, encontramos que en el régimen francés se le denominará a una Cámara como la Asamblea Nacional y por otro lado al Senado; éste asumirá la representación de las entidades territoriales de la república; así mismo la representación de los franceses establecidos fuera de Francia.

Dentro de las disposiciones constitucionales del Estado francés, tenemos lo referente a la elección de los miembros del Senado, la cual será por sufragio indirecto. Deben ser elegidos por un colegio electoral senatorial, son tres categorías las que integran dicho colegio: los diputados, los consejeros generales y los delegados de los consejos municipales o sus suplentes. En la práctica esta categoría es la más numerosa ya que constituye el 97 por ciento de los votantes²²³. Estas

²²² Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 276.

²²³ Cfr. De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Op. Cit. Pags. 106 y 107.

elecciones son juzgadas si hay impugnaciones por el Consejo constitucional²²⁴.

La edad requerida para poder formar parte de la Cámara de Senadores, "es de 35 años y la duración de su mandato será de 9 años y forman parte de ella personas de posición destacada menos activas políticamente que los diputados que integran la Cámara Baja."²²⁵

Las características del mandato del senador francés son las siguientes:

- a) "General, por que a pesar de haber sido elegido en una circunscripción o departamento, cada parlamentario representa al conjunto de la nación.

- b) Libre, ya que el legislador no está obligado a mantener el mandato que detenta y puede cumplirlo según su razón y conciencia. No esta ligado por ningún compromiso jurídico. Su compromiso es obviamente moral y político.

- c) Irrevocable.

- d) Definitivo. Hay una presunción de conformidad entre la voluntad de los elegidos y la voluntad del pueblo, que como elector quiere que ejerza por él la soberanía que original y

²²⁴ Cfr. Pellet Lastra, Arturo, Op. Cit. Pág. 286.

²²⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, Op. Cit. Pág. 213.

teóricamente le pertenece. Cuando el representante de la nación habla, no puede ser jurídicamente cuestionada su voluntad.

e) No pueden representar a grupos de interés o profesionales, limitación que si bien es discutible, por el momento parece inconvencional en éste y otros países de occidente"²²⁶.

La duración del mandato de los senadores es de nueve años, a menos que la cámara sea disuelta. Esta disolución es un derecho del presidente de la república, que de conformidad a lo establecido en el artículo 12 constitucional, para decidirla, previamente debe consultar tanto a los presidentes de la asamblea nacional y del senado, así como al primer ministro.

Las prerrogativas constitucionales que goza un miembro del Senado son:

- a) La prohibición de ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado, por opiniones o votos que haya emitido en ejercicio de sus funciones.
- b) En materia criminal o correccional, no podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de la libertad sin autorización de la mesa de la asamblea de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de crimen o flagrante delito o de condena definitiva. Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de la

²²⁶Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 286.

libertad o la persecución, durante el periodo de sesiones si lo requiere la asamblea de la que forma parte.

c) Recibirá una percepción pecuniaria fijada por la propia Cámara.

Respecto a las prohibiciones que tiene un senador respecto a la incompatibilidad de empleos tenemos que: "Una de las grandes diferencias de las repúblicas parlamentarias anteriores a 1958 y la actual consiste en el hecho de que antes casi todos los ministros eran simultáneamente diputados, senadores o alcaldes. O sea, era de la esencia del gobierno parlamentario que un ministro tuviera acceso y derecho propio para asistir y hablar desde su banca. En la República gaullista esto ha cambiado. No se puede ser ministro y legislador simultáneamente."²²⁷.

Respecto a la forma en la que se estableció esta prohibición de tener varios cargos dentro del aparato gubernamental, encontramos lo expresado por el maestro Arturo Pellet Lastra, el cual nos dice: "una ley que hizo aprobar Laurent Fabius el 30 de diciembre de 1985 estableció que un parlamentario no podría acumular en el futuro más que dos mandatos electivos en forma simultánea: el mandato a nivel nacional y un segundo mandato, sea en el parlamento europeo o en los consejos o alcaldías de una ciudad de mas de veinte mil habitantes."²²⁸.

²²⁷ Idem. Pág. 287.

²²⁸ Idem.

Para las sesiones del parlamento francés, se establece que el primer periodo ordinario, se debe abrir el 2 de octubre y dura 80 días; la segunda el 2 de abril y no puede exceder de 90 días. Si el día de la apertura es feriado, será necesario esperar al día siguiente inmediato laborable. Las sesiones por regla general serán públicas, pero les esta permitido acordar respecto a que se celebren a puerta cerrada.

Como lo hemos dicho al analizar anteriores regimenes jurídicos, la creación de las leyes es una de las funciones mas importantes del parlamento, pero no es la única; esta labor legislativa, se desarrolla por medio de distintas comisiones, pero es a través de la votación del pleno de la Cámara, como se da la sanción de las leyes. Al respecto encontramos en este régimen, la figura del voto delegado que en palabras del maestro Arturo Pellet Lastra, tenemos: "los pocos diputados que no tienen un doble cargo y que por lo tanto van al recinto a votar por delegación en nombre de centenares de ausentes que detentan dos mandatos. Estos mandatarios de mandatarios están cubriendo a sus compañeros de bloque, que han optado por quedarse en Aix-en-Provence, Niza, Reims o cualquier ciudad o región para inaugurar como alcaldes una escuela, asistir a un banquete o estar a punto para salir por le canal de televisión local apretando las manos de sus votantes."²²⁹.

Existen otras comisiones, que se encargan de desempeñar las diversas funciones que tiene el parlamento, por ejemplo podemos citar las comisiones de control, dentro de las cuales existen las comisiones

²²⁹ Idem. Pág. 299

de encuesta, cuya misión es recoger la información sobre determinados hechos, elaborar un informe y someter sus conclusiones a la consideración del pleno de la Cámara²³⁰.

La competencia que tiene el parlamento en el ámbito legislativo será respecto a:

- a) Derechos civiles y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, prestaciones impuestas para la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y a sus bienes.
- b) Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones.
- c) Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicciones y estatuto de los magistrados y fiscales.
- d) Base, tipo y modalidad de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.
- e) Al régimen electoral de las asambleas parlamentarias y las asambleas locales.
- f) A la creación de categorías de entes públicos.

²³⁰ Cfr. Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 295.

- g) A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado.
- h) A la nacionalización de empresas y transferencia de la propiedad de las empresas del sector público al privado.
- i) A los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional.
- j) A los principios fundamentales de la libre administración de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos.
- k) A los principios fundamentales de la enseñanza.
- l) A los principios fundamentales del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.
- m) A los principios fundamentales del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Como dato adicional a lo anterior, existe disposición expresa en la Constitución de Francia, que permite la concertación y complementación de las anteriores facultades, por una ley orgánica.

Dentro de las atribuciones del parlamento que podemos destacar se encuentran las siguientes: "en materia legislativa que incluyen iniciativa y voto de la ley; en el área financiera controla el voto del

presupuesto y las leyes de este tipo; en asuntos diplomáticos es el titular de las autorizaciones para ratificar tratados y declarar el estado de guerra; en materia judicial, supervisa la elección de miembros del Tribunal Supremo de Justicia y de las acusaciones ante él; finalmente, en el rubro constitucional, tiene poderes de revisión de la Carta Magna...controla la actividad gubernamental pero sin censura dimisiva."²³¹.

Para concluir lo referente al estudio del Senado de la República de Francia, solo nos basta decir, que todas las leyes que sean elaboradas por el cuerpo legislativo, serán puestas en estudio ante el Consejo Constitución, el cual una vez estudiado la constitucionalidad de la ley o resolución del parlamento, determinará si es o no acorde a la Constitución de este Estado.

C) ALEMANIA.

La denominación de la Cámara en estudio es distinta a la empleada en los demás regimenes políticos objeto de este trabajo y atiende a las funciones que en específico se desarrollarán posteriormente, la denominación es el Consejo Federal o Der Bundesrat.

Para el establecimiento de este órgano, se parte del supuesto de cooperación de los Estados en la creación de la legislación y en la administración de la federación alemana, esta cooperación se da precisamente a través del Consejo Federal.

²³¹ De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 109.

Los miembros del Consejo Federal, son nombrados y depuestos por el gobierno del Estado respectivo, integrante de la federación alemana, estos a su vez, podrán ser representados por otros integrantes del gobierno antes mencionado.

El número de miembros del Consejo Federal, se determina de acuerdo al número de votos que tenga cada Estado en este órganos, esto es, por regla general cada Estado tendrá como mínimo tres votos; los Estado con mas de dos millones de habitantes tendrán cuatro votos, los que cuenten con mas de seis millones de habitantes, tendrán seis votos.

Los votos de cada Estado sólo se podrán emitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes, esto nos indica, que sólo se podrá realizar la representación de la manera explicada en los términos de los párrafos precedentes.

Dentro del Consejo Federal, se elègirá a un presidente, el cual durará en el cargo un año, su principal facultad será la de convocar al propio Consejo, y lo deberá hacer cuando se lo pidan los representantes de por lo menos dos Estados o el Gobierno Federal.

Las resoluciones del Consejo Federal, serán adoptadas por la mayoría, por lo menos, de los votos totales.

Tendrá la facultad de elaborar su propio reglamento y sus deliberaciones las podrá hacer públicamente, sin embargo, en ocasiones puede excluirse de lo anterior.

El Consejo Federal deberá ser puesto al corriente por el Gobierno Federal sobre la gestión de los asuntos de gobierno, por lo que los miembros del Gobierno Federal tienen el derecho, y cuando se les requiera, tienen la obligación de tomar parte en las deliberaciones del Consejo Federal y de sus comisiones, debiendo ser escuchados en todo momento.

D) ESPAÑA.

El periodo constitucional del cual realizaremos su estudio comprende a partir de la Constitución de 1978, integrada por 169 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una derogatoria y una final. La forma de gobierno que presenta el Estado español es la monarquía parlamentaria.

"El sistema constitucional español se asienta sobre tres fundamentos esenciales: una monarquía constitucional, un régimen parlamentario y un funcionamiento de ambos en el marco de un Estado unitario descentralizado, o Estado regional."²³²

²³² De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 123.

Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

El Senado es una cámara de representación territorial, "lo cual ha llevado a denominarla también como la Cámara de las Regiones, por que su composición busca destacar precisamente el peso específico de cada una de ellas dentro de la realidad nacional."²³³.

Las disposiciones constitucionales para la integración del senado, las reproducimos literalmente y son:

"En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas...

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Las poblaciones de Ceuta y Mellila elegirán cada una de ellas dos Senadores.

Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro mas por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

²³³ Idem. Pág. 127.

La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso la adecuada representación proporcional.²³⁴

La duración del cargo de senador será de cuatro años, como regla general, ya que este periodo se podrá reducir en el caso de ser disuelta la Cámara.

Los impedimentos constitucionales para ser Senador son los siguientes:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional.
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del gobierno.
- c) Al defensor del pueblo.
- d) A los magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
- e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
- f) A los miembros de las Juntas Electorales.

²³⁴ Constitución de España.

Las prerrogativas constitucionales de los Senadores son las siguientes:

- a) Gozarán de la inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
- b) Gozarán de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito; para ser inculcados o procesados, se necesitará la previa autorización de la propia Cámara.
- c) Recibirán una retribución pecuniaria que será fijado por la propia Cámara.

Los periodos ordinarios de sesiones son establecidos en dos etapas, la primera etapa o periodo, inicia el primero de septiembre y finaliza al mes de diciembre; el segundo periodo inicia el segundo día del mes de febrero y finaliza en el mes de junio.

Podrán surgir periodos extraordinarios de sesiones, pero estos deberán ser a petición ya sea del gobierno, de la Diputación Permanente, o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras, estos tendrán la finalidad establecida en la orden del día y se terminarán al ser agotada la misma.

Durante los recesos de los periodos ordinarios, se deberá constituir una diputación permanente, la cual deberá integrarse con 21

miembros como mínimo, que representarán a los grupos parlamentarios.

Para el funcionamiento de la Cámara de Senadores, la Constitución faculta la creación de comisiones, pero solo en las comisiones legislativas permanentes, se podrá delegar la aprobación de proyectos o proposiciones de ley; sin embargo, el pleno de la Cámara podrá en cualquier momento recabar el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de la delegación.

"El Senado carece de facultad de transformar los rasgos que se le han dado a la ley en el Congreso; lo más que puede hacer, salvo pequeños retoques, es retrasar su tramitación."²³⁵

Por disposición constitucional, no podrá ser objeto de delegación a las comisiones, los asuntos referentes a alguna reforma constitucional, a las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado. Las decisiones sobre estos temas, se adoptarán por la votación de la mayoría de la Cámara. La votación de los senadores es personal e indelegable.

El senado podrá formar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, estas comisiones podrán ser sólo de la cámara de senadores o mixtas, esto es que podrán ser integradas por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a

²³⁵ De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Op. Cit. Pág. 133.

las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal, para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Es obligatorio comparecer al requerimiento de la Cámara.

La Cámara puede recibir peticiones individuales y colectivas, siempre deberán ser presentadas por escrito.

Las sesiones plenarias de la Cámara serán públicas, salvo acuerdo en contrario de la propia Cámara, adoptado por la mayoría absoluta.

1.- PARLAMENTO EUROPEO.

El Parlamento Europeo, estará compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, éstos, serán elegidos por sufragio universal.

Los representantes serán elegidos por un periodo de cinco años, mismo que durará la legislatura.

El Parlamento Europeo, establecerá el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

El Parlamento Europeo tiene tres objetivos principales:

1.- Comparte con el Consejo el poder legislativo. El hecho de que sea una institución elegida directamente ayuda a garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea.

2.- Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la unión europea y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de Comisarios y derecho a censurar a la Comisión en conjunto.

3.- Forma con el Consejo la autoridad presupuestaria de la unión europea y puede por lo tanto influir en el gasto de la unión europea. Al final del procedimiento presupuestario adopta o rechaza el presupuesto en todos sus elementos

El Parlamento Europeo, participará en el proceso conducente a la adopción de los actos comunitarios bajo los siguientes procedimientos.

Primero (conforme al artículo 251 del Tratado de la Comunidad Europea):

1.- La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

El Consejo por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo:

- Si aprobará todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, podrá adoptar el acto propuesto así modificado.

- Si el Parlamento Europeo no propusiera enmienda alguna, podrá adoptar el acto propuesto.

- En los demás casos adoptará una posición común y la transmitirá al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo.

Si transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo:

- a) Aprobará la posición común o no tomara decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado con arreglo a esa posición común.

- b) Rechazara, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común, el acto propuesto se considerará no adoptado.

- c) Propusiera enmiendas de la adopción común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al

Consejo y a la Comisión, que emitirán un dictamen sobre estas enmiendas.

2.- Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo aprobará por mayoría cualificada todas ellas, se considerará que el acto de que se trate ha sido adoptado en la forma de la posición común así modificada. No obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad por aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no aprobará todas las enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo, convocará en un plazo de seis semanas una reunión del Comité de Conciliación.

3.- El Comité de Conciliación que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del consejo o sus representantes y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo.

La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Al realizar esta misión, el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

4.- Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobará un texto conjunto, el parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de los votos emitidos y por mayoría cualificada. Si cualquiera de ambas instituciones no aprobará el acto propuesto dentro de dicho plazo, éste se considerará no adoptado.

5.- Si el Comité de Conciliación no aprobará un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Los periodos de tres meses y de seis semanas a que se han hecho mención anteriormente, podrán ampliarse, como máximo en un mes y dos semanas respectivamente, a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Segundo (conforme al artículo 252 del Tratado de la Comunidad Europea):

- a) El Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, fijará una posición común.

- b) La posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo a cerca de las razones que han conducido

al Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión.

Si en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobare dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común.

- c) El Parlamento Europeo en el plazo de tres meses contemplado en el inciso b, podrá por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo, podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo, el resultado de las deliberaciones será trasmitido al Consejo y a la Comisión.

Si el Parlamento Europeo hubiere rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad.

- d) La Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.
- e) El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión.

El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad.

- f) En los casos contemplados en los artículos c, d, y e, el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro de este plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada.

- g) Los plazos contemplados en los incisos b y f, podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, por un mes como máximo.

Describamos de manera sucinta las tres funciones principales del Parlamento Europeo:

1. El poder legislativo

El procedimiento más común para aprobar la legislación de la unión Europea es la "codecisión", que se aplica en una amplia gama de campos. Esto sitúa a Parlamento y Consejo en pie de igualdad y las leyes aprobadas utilizando este procedimiento son actos conjuntos de ambos.

En otro tipo de propuestas el Parlamento debe ser consultado y se requiere su aprobación para determinadas decisiones políticas o institucionales importantes.

El Parlamento también impulsa la nueva legislación examinando el programa de trabajo anual de la Comisión, considerando qué nuevas leyes serían apropiadas y pidiendo a la Comisión que presente propuestas.

2. Control democrático

El Parlamento ejerce de varias formas el control democrático de las otras instituciones europeas.

En primer lugar, cuando se designa una nueva Comisión, el Parlamento se entrevista con todos los candidatos a los cargos de Comisarios y presidente de la Comisión, candidatos presentados por los Estados miembros y que no pueden ser nombrados sin la aprobación del Parlamento.

En segundo lugar la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que puede presentar una moción de censura pidiendo su dimisión.

Más generalmente, el Parlamento controla examinando regularmente los informes enviados por la Comisión (informe general, informes sobre ejecución del presupuesto, sobre la aplicación del Derecho comunitario.) Por otra parte los diputados plantean constantemente cuestiones escritas y orales a la Comisión.

Los Comisarios asisten a los plenos del Parlamento y a reuniones de las comisiones parlamentarias, manteniendo un diálogo continuo entre ambas instituciones.

El Parlamento también supervisa el trabajo del Consejo ya que los diputados le plantean cuestiones escritas y orales y el Presidente del Consejo asiste a los plenos y participa en debates importantes.

El Parlamento colabora estrechamente con el Consejo en ciertas áreas, tales como Política Exterior y de Seguridad Común y cooperación judicial y en algunos problemas de interés común como la política de asilo e inmigración y medidas para combatir la tenencia de drogas, el fraude y la delincuencia internacional. La Presidencia del Consejo mantiene al Parlamento informado sobre todos estos temas.

El Parlamento puede también ejecutar el control democrático mediante el examen de peticiones de los ciudadanos y creando comisiones temporales de investigación.

Finalmente, el Parlamento aporta ideas a las cumbres de la unión europea (reuniones del Consejo Europeo). En la apertura de cada cumbre se invita al Presidente del Parlamento a expresar las opiniones e inquietudes de su institución ante determinados problemas y puntos del orden del día del Consejo Europeo.

3. El poder presupuestario.

El presupuesto anual de la unión europea es decidido conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. El Parlamento lo discute en dos lecturas sucesivas y no entra en vigor hasta que lo firma su Presidente.

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento (COCOBU) supervisa cómo se gasta el presupuesto y anualmente el Parlamento decide si aprueba o no la gestión por la Comisión del presupuesto del ejercicio previo. Este proceso de aprobación es técnicamente conocido como "descargo".

El Parlamento Europeo trabaja en Francia, Bélgica y Luxemburgo. Las sesiones plenarias mensuales, a las que asisten todos los diputados, se celebran en Estrasburgo (Francia), sede del Parlamento. Las reuniones de las comisiones parlamentarias y las sesiones plenarias adicionales se celebran en Bruselas (Bélgica), mientras que Luxemburgo acoge a las oficinas administrativas (Secretaría General).

El trabajo del Parlamento está dividido en dos etapas principales:

1.- Preparación del pleno. Es hecha por los diputados en las diversas comisiones parlamentarias especializadas en ámbitos particulares de la actividad de la unión europea. Los asuntos para debate también son discutidos por los grupos políticos.

2.- Pleno. Los plenos, al que asisten todos los diputados, se celebran normalmente en Estrasburgo (una semana al mes) y a veces en Bruselas (dos días). En estas sesiones el Parlamento examina la legislación y vota las propuestas de enmiendas antes de llegar a una decisión sobre el texto en conjunto.

Otros puntos del orden del día pueden incluir comunicaciones del Consejo o la Comisión o cuestiones sobre lo que ocurre en la Unión o el mundo.

Los diputados del Parlamento Europeo se sientan no por bloques nacionales sino por grupos políticos a escala europea que reúnen a los principales partidos políticos de los Estados miembros de la unión europea. (Cuadro: Número de escaños por grupo político, a 1 de abril del 2003).

Grupo político	Sigla	Escaños
Partido Popular Europeo (democristianos) y Demócratas Europeos	PPE-DE	232
Partido de los Socialistas Europeos	PSE	175
Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas	ELDR	52
Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	GUE/NGL	49
Verdes/Alianza Libre Europea	Verdes/ALE	44
Unión por la Europa de las Naciones	UEN	23
Europa de las Democracias y la Diferencias	EDD	18
No inscritos	NI	31
TOTAL		624

Las elecciones tienen lugar cada cinco años y todo ciudadano de la unión europea inscrito en las listas electorales tiene derecho a votar.

Así el Parlamento expresa la voluntad democrática de los 380 millones de ciudadanos de la Unión y representa sus intereses en las discusiones con las otras instituciones de la unión europea.

Número de escaños por país (en orden alfabético, siguiendo el nombre del país en su propia lengua).

	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Bélgica	25	24	24
Bulgaria	-	-	18
Chipre	-	6	6
República Checa	-	24	24
Dinamarca	16	14	14
Alemania	99	99	99
Grecia	25	24	24
España	64	54	54
Estonia	-	6	6
Francia	87	78	78
Hungría	-	24	24
Irlanda	15	13	13
Italia	87	78	78
Letonia	-	9	9
Lituania	-	13	13
Luxemburgo	6	6	6
Malta	-	5	5
Países Bajos	31	27	27
Austria	21	18	18
Polonia	-	54	54
Portugal	25	24	24
Rumania	-	-	36
Eslovaquia	-	14	14
Eslovenia	-	7	7
Finlandia	16	14	14
Suecia	22	19	19
Reino Unido	87	78	78
TOTAL (MÁXIMO)	626	732	786

V.- Perspectivas de la Cámara de Senadores.

a) La Cámara de Senadores en el siglo XXI.

Con la exposición detallada de lo que ha sido la Cámara de Senadores en nuestro país, a lo largo de los dos siglos anteriores a éste, abordada en los capítulos II y III, solo nos basta entrar al estudio de la actual integración de la Cámara Alta, periodo que corresponde a los legisladores elegidos en el año 2000.

Los resultados de las elecciones anteriormente mencionadas que influyeron para la integración de la Cámara de Senadores, son los siguientes²³⁶:

S. M.R ²³⁷ .	PRI.	PAN.	PRD.	PVEM.	PT.	CPD.
64	32	27	4	1	0	0
S. P.M ²³⁸ .						
32	15	10	7	0	0	0
S. P ²³⁹ .						
32	13	9	4	4	1	1
S. totales.	60	46	15	5	1	1

De acuerdo a los métodos establecidos en la Constitución Política, para la designación de los Senadores, encontramos que los partidos políticos nacionales, están representados de la siguiente forma: la

²³⁶ Al final de este trabajo se muestran diversas gráficas que ejemplifican el resultado de las elecciones.

²³⁷ Senadores de mayoría relativa.

²³⁸ Senadores de primera minoría.

²³⁹ Senadores plurinominales.

primera minoría, es ocupada por el Partido Revolucionario Institucional, la segunda, por el Partido Acción Nacional, la tercera, el Partido de la Revolución Democrática, la cuarta, el Partido Verde Ecologista de México, la quinta, por el Partido del Trabajo y finalmente la sexta, por el partido Convergencia por la Democracia.

Realicemos un pequeño paréntesis en el desarrollo de este apartado; como lo mencionamos en párrafos anteriores, la representación que se tiene de los partidos políticos en el Senado es importante, pero recordemos cual es la naturaleza de la representación de la Cámara de Senadores, esta atiende a las partes integrantes de la federación, si bien es cierto que bajo las fórmulas de la mayoría relativa y la primera minoría, se obtendrá la representación de tres senadores por cada Estado o entidad federativa, esta paridad representativa, se rompe con la fórmula de los senadores plurinominales, ya que estos, pueden ser de diversos Estados o entidades federativas, por lo que nos encontraremos que en algunos casos haya mas de tres senadores por cada uno de éstos y esta designación no obedece a la importancia que pueda representar la entidad federativa, sino al criterio que tenga el partido político para determinar cual será de sus candidatos a senador el que ocupe dicho escaño.

Los resultados de la designación de senadores en las elecciones de 2000, por la fórmula de los plurinominales es la siguiente:

- a) Partido Revolucionario Institucional **13**.

- b) Partido Acción Nacional 9.
- c) Partido de la Revolución Democrática 4.
- d) Partido Verde Ecologista de México 4.
- e) Partido del Trabajo 1.
- f) Partido Convergencia por la Democracia 1.

Efectivamente, la apertura para las curules de la Cámara Alta, respecto a los partidos políticos nacionales considerados como pequeños, se llevó acabo en esta elección, ejemplo de ello citamos lo ocurrido con el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia por la Democracia; recordemos que la posibilidad de accesos a los escaños del Senado, se verifico gracias a la reforma constitucional de 1996, estudiada anteriormente.²⁴⁰

Solo añadiremos en este apartado, un comentario final respecto a la manera en que se encuentra integrado el parlamento mexicano, los datos que emplearemos son los arrojados por la elección de las curules de la Cámara de Diputados realizada en el año 2003, y las multireferidas elecciones del senado de 2000.

²⁴⁰ Veáse capítulo III, apartado 1 de este trabajo.

En estos términos, los legisladores federales con que cuenta cada partido político son los siguientes²⁴¹:

- a) Partido Revolucionario Institucional **262**.
- b) Partido Acción Nacional **197**.
- c) Partido de la Revolución Democrática **111**.
- d) Partido Verde Ecologista de México **22**.
- e) Partido del Trabajo **7**.
- f) Partido Convergencia por la Democracia **6**.

Con lo aquí mencionado damos por concluido el punto referente a la Cámara de Senadores en el siglo XXI, las graficas que se relacionan con este punto, podrán ser vistas al final de este trabajo, por lo que remitimos al lector a ese apartado para su consulta.

b) La pluralidad en la Cámara de Senadores.

El enfoque que le daremos a este apartado del trabajo consistirá en la explicación que daremos por lo que se entiende como pluralidad respecto a la integración del Senado.

²⁴¹ En la parte final de este trabajo, realizamos una explicación, apoyados en graficas de pastel sobre el tópico a tratar.

La pluralidad la podemos entender en dos aspectos; el primero consiste en la integración que obedece a las formulas de la mayoría relativa y la primera minoría, por lo que resultan tres senadores de diversos partidos, pero de la misma entidad federativa, por lo que el resultado total nos mostrará la existencia de 96 senadores perfectamente distribuidos por cada una de las partes integrantes de la federación; independientemente del resultado obtenido por cada uno de los partidos políticos que hayan participado en la elección.

Resaltamos la anterior integración, toda vez que atiende a la naturaleza de la representación original de la Cámara de Senadores, estos es a la representación igualitaria de cada una de las partes integrantes de la federación.

Ahora bien el segundo aspecto lo encontramos en lo referente a la representación de los diversos partidos políticos nacionales, por lo que tenemos que esta se dará conforme a los resultados que obtengan de la celebración de las diversas elecciones que se realicen, como ejemplo a lo anterior podemos citar el resultado de las elecciones que para Senador se realizaron en el año 2000, y cuyos resultados de la fórmula de mayoría relativa y primera minoría son los siguientes:

Entidad federativa.	Senadores M. R.²⁴²	Senadores P. M.²⁴³
Aguascalientes.	2 PAN.	1 PRI.
Baja California.	2 PAN.	1 PRI.

²⁴² Senadores de mayoría relativa.

²⁴³ Senadores de primera minoría.

Baja California Sur.	2 PAN.	1 PRI.
Campeche.	2 PAN.	1 PRI.
Coahuila.	2 PAN.	1 PRI.
Colima.	2 PAN.	1 PRI.
Chiapas.	2 PRI.	1 PRD.
Chihuahua.	2 PAN.	1 PRI.
Durango.	2 PRI.	1 PAN.
Guanajuato.	2 PAN.	1 PRI.
Guerrero.	2 PRI.	1 PRD.
Hidalgo.	2 PRI.	1 PAN.
Jalisco.	2 PAN.	1 PRI.
México.	2 PAN.	1 PRI.
Michoacán.	2 PRD.	1 PRI.
Morelos.	2 PAN.	1 PRI.
Nayarit.	2 PRI.	1 PAN.
Nuevo León.	2 PAN.	1 PRI.
Oaxaca.	2 PRI.	1 PRD.
Puebla.	2 PRI.	1 PAN.
Querétaro.	2 PAN.	1 PRI.
Quintana Roo.	2 PRI.	1 PAN.
San Luis Potosí.	2 PAN.	1 PRI.
Sinaloa.	2 PRI.	1 PAN.
Sonora.	2 PAN.	1 PRI.
Tabasco.	2 PRI.	1 PRD.
Tamaulipas.	2 PRI.	1 PAN.
Tlaxcala.	2 PRI.	1 PRD.
Veracruz.	2 PRI.	1 PAN.
Yucatán.	2 PRI.	1 PAN.
Zacatecas.	2 PRI.	1 PRD.
Distrito Federal.	1 PAN – 1 PVEM.	1 PRD.

De todos los partidos políticos nacionales que obtuvieron su registro y contendieron en las elecciones para senador que se verificaron en el 2000, solo tres fuerzas políticas obtuvieron considerables resultados en la designación de las curules de la Cámara Alta, indudablemente nos referimos al Partido Revolucionario Institucional, al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática; son estas tres instituciones las que verdaderamente pueden realizar cierta influencia en la conducción de los trabajos de la citada Cámara.

c) Propuesta de nueva integración.

Nuestra propuesta, lejos de destruir a la institución que hemos estudiado a lo largo de este trabajo, atiende al mejoramiento de la misma, toda vez que por muchos años de nuestra historia constitucional, ha significado uno de los espacios más importantes para diversos políticos de nuestra historia nacional.

Al analizar las diversas facultades que actualmente competen al Senado, y de acuerdo con su evolución constitucional proponemos que se realice la integración de esta Cámara de la siguiente manera:

Se debe atender a la naturaleza de su representación, esto es que las diversas entidades federativas que integran a nuestra federación deben estar igualmente representadas en la Cámara Alta.

Con esta nueva integración, podemos atender a dos fórmulas para designar a los Senadores; la primera nos aporta mayor utilidad para poder determinar el sentido de la representación por parte de los ciudadanos; esta es la de mayoría simple; toda vez que de acuerdo a ésta, el candidato que obtenga la mayoría simple en el resultado de la elección federal, que se realice en cada entidad federativa, podrá ocupar una curul.

El segundo método de integración, obedece a la fórmula de la primera minoría, esto es que el candidato que obtenga en el resultado de la elección federal que se realice en cada entidad federativa, la primera minoría, podrá ocupar un escaño en la Cámara Alta.

Con los anteriores métodos electorales, podremos obtener como resultado de las elecciones a dos senadores por cada entidad federativa; el número total de senadores que integrará la Cámara Alta, de acuerdo a esta propuesta, será de 96; la tercera parte faltante de integrar, la obtendríamos de la siguiente manera:

Proponemos se elija un Senador por cada entidad federativa, a propuesta del poder legislativo estatal; bajo la aprobación previa de la mayoría simple de los ayuntamientos municipales, que integren la entidad federativa que se trate; con la intención, de propiciar la participación de los ámbitos gubernamentales locales; esto es, el gobierno de cada entidad federativa, junto con sus ayuntamientos municipales.

De esta manera, se verían en la necesidad de lograr un amplio consenso; por medio de un intenso cabildeo, al interior de cada uno de los ayuntamientos de la entidad federativa que se trate, para poder obtener la designación del senador.

De los tres métodos electorales antes propuestos, se mantendría el principio indelegable de la elección directa del legislador federal, por medio del derecho de los ciudadanos a sufragar; por cuanto hace a la designación indirecta de la tercera parte del Senado, se rescataría la fórmula establecida por la Carta Magna de 1824, con la pequeña adición de la participación de los gobiernos municipales, los cuales por mayoría simple podrían expresar su conveniencia para cierto candidato.

Si queremos respetar los antecedentes constitucionales de la integración del Senado en nuestro régimen jurídico, es necesario que se obtenga una representación paritaria por cada una de las entidades federativas.

Considero que al integrarse el Senado, con los tres métodos antes señalados, se atenderían los diversos fines para los cuales se estableció nuestra Cámara Alta, así también, podemos señalar que se estaría en concordancia con el criterio jurisprudencial establecido por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto hace a la jerarquía de las leyes, emitida en noviembre de 1999, cuyo número de tesis es P. LXXVII/99; en la cual señala que el Senado interviene en la aprobación de los tratados internacionales, como representante de las

entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades.

Así mismo, me pronuncio por la eliminación de la actual integración de la tercera parte del Senado, que obedece al método electoral de la representación proporcional, pues como anteriormente lo dije, estos senadores, propician la desigualdad de la representación de las entidades federativas en nuestra Cámara Alta, de igual manera, podríamos pensar que solamente atienden a la representación del partido político que lo incluyó en la lista.

Considero fundamental, el propiciar e impulsar, la participación desde los órganos de gobierno municipales, para la integración de la Cámara de Senadores, pues de esta manera la representatividad y la pluralidad, en la integración de dicha Cámara tendría mayor soporte; lo que nos daría como resultado mayor aceptación por parte de las entidades federativas y de los ciudadanos, en el desarrollo de las diversas funciones y en el ejercicio de las facultades que con lleva el quehacer parlamentario.

Debemos recordad que el federalismo en nuestro país, puede desarrollarse mas, si se tiene la participación de los tres entes de gobierno establecidos en nuestra Carta Magna, para que de manera coordinada, puedan atender a los diversos reclamos y necesidades de nuestra sociedad.

Con esta propuesta de integración del Senado de la República, quiero dejar de manifiesto, la necesidad de establecer el carácter democrático, en tan alta institución, de gran envergadura y trascendencia, para el desarrollo de la actividad gubernamental de nuestra nación.

Conclusiones.

Nos encontramos en el momento de llegar a las conclusiones de nuestro trabajo de investigación, debo reconocer que el apasionante estudio que se me ha permitido realizar, superó las expectativas iniciales, descubrí demasiados aspectos de suma relevancia en el estudio monográfico de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.

Respetaremos el orden establecido en el capitulo de este trabajo, para la elaboración de las diversas conclusiones, por lo tanto iniciaremos diciendo, que con la aparición del Estado moderno, se establecen claramente sus elementos constitutivos; de aquí, surgen las grandes teorías respecto del estudio fenomenológico del poder; esto es, el contractualismo; la organización del Estado conforme a la división de poderes, que dará como resultado una especialización de las diversas funciones del mismo; resaltando de ellas las realizadas por el poder legislativo; dando paso a la forma de gobierno denominada democracia indirecta.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

1.- Con el surgimiento del Estado moderno, la organización político-jurídica, de la mayoría de las diversas naciones del mundo occidental, se modifica, para adoptar un sistema hegemónico en el cual, el Estado liberal, burgués y de derecho; será el modelo de la organización estamental.

2.- Al establecerse la independencia de nuestro país, del reino español; los constituyentes de 1824, determinan como la organización de nuestra incipiente nación el federalismo, influenciados notoriamente por el constitucionalismo norteamericano; esta organización intenta establecer una participación de los distintos miembros de la unión, razón por la cual, en el ámbito legislativo federal surge la Cámara de Senadores, con la peculiar característica de dar un trato igual a los Estados o entidades federativas integrantes de la federación; reflejándose, en la paridad representativa de cada uno de ellos en nuestra Cámara Alta.

Aún cuando el modelo de organización federal se suprimió en un período de nuestra historia constitucional del siglo XIX; la organización federal se ha mantenido como una constante durante el siglo XX, inclusive la actual administración federal, realiza diversos intentos por propiciar una mayor participación de las entidades federativas en la conducción del gobierno en sus diversos aspectos.

3.- La forma de gobierno mas aceptable por el momento, dentro del mundo occidental, es la democracia indirecta; si bien es cierto que en un régimen democrático, encontramos las siguientes características: la

soberanía radica en el pueblo, los principales funcionarios públicos son de origen popular, mención especial merecen los legisladores que en su mayoría son elegidos por los ciudadanos del país, los cuales tienen igualdad y absoluta libertad de participar en los procedimientos electorales.

Dentro de un régimen democrático, el estado de derecho, adquiere mayor importancia, toda vez que éste se debe establecer tanto por los diversos funcionarios públicos, así como por los gobernados; el imperio de la ley nos dará como consecuencia la seguridad.

4.- La especialidad de las funciones, en el desarrollo del ejercicio del poder del Estado, nos lleva a resaltar la legislativa, pues es mediante esta labor, la manera en la que los diversos órganos estamentales, podrán realizar sus funciones mediante el ejercicio de sus facultades.

5.- Al delimitarse las funciones de los órganos estatales, surge un gran cambio en la concepción del ejercicio del poder, ya que se pasa del absolutismo en que originalmente se había establecido éste, al ejercicio moderado, basado fundamentalmente en la ley, de esta manera, adquiere mayor importancia el órgano legislativo.

6.- Uno de los problemas fundamentales, a los que se enfrentó el constituyente de 1824, fue respecto al modelo que se debía establecer para el incipiente órgano legislativo de nuestra nación, y su principal acierto fue optar por el bicameralismo.

7.- La integración de la Cámara de Senadores, establecida en la Carta Magna de 1824, se estructuraba con dos senadores por cada una de las entidades integrantes de la federación; serían nombrados por el poder legislativo de cada una de ellas; esta fórmula de integración para mí obedece a un acierto de justicia, esto es daba un trato igual entre los iguales; de acuerdo a la finalidad de la integración del poder legislativo federal.

8.- Durante la vigencia del documento constitucional conocido bajo el nombre de las Siete Leyes, se establece el centralismo como la forma de organización del Estado mexicano; pero aún cuando las entidades federativas se habían convertido en órganos departamentales dependientes del poder central, la Cámara de Senadores, se mantuvo dentro de la integración del poder legislativo, pero durante el desarrollo del gobierno de este período, el Senado fue adquiriendo un carácter aristocrático perjudicial, muy contrario a su concepción original en 1824.

9.- Es hasta 1847, con el Acta de Reformas Constitucionales, cuando se intenta dar el reestablecimiento de la Carta Magna de 1824, y con ella regresar al federalismo; se establece un procedimiento demasiado complejo para la elección de los Senadores, desde esta etapa, se consideraba perjudicial a la Cámara Alta.

10.- Es la Constitución de 1857, cuando el Constituyente decide suprimir a la Cámara de Senadores, estableciendo en la Cámara de Diputados solamente al poder legislativo; dentro de las diversas

razones que influyeron a los Constituyentes para decidir sobre la supresión del Senado, se destaca la del carácter aristocrático que había adquirido dicha institución.

11.- Bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874, se logra reestablecer a la Cámara de Senadores como integrantes del poder legislativo; la nueva integración de ésta, sería de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, elegidos de manera indirecta y se renovarían por mitad.

12.- Seguramente, el restablecimiento del Senado en 1874, obedeció a la necesidad de compartir el ejercicio de las facultades y funciones del órgano legislativo; la mayor reflexión que implica el sistema bicameral para la labor legislativa, conlleva intrínsecamente una mejoría; también la participación de las entidades federativas, a través de la Cámara Alta, propicia mayor reconocimiento y recepción de la actuación de este órgano federal.

13.- Con la aparición de la Constitución de 1917, se modificó la forma de elección de los Senadores; toda vez que se estableció la elección directa para su designación, conservándose la integración de dos Senadores por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal; la facultad de calificar estas elecciones se estableció para las legislaturas locales.

14.- El tres de septiembre de 1993, se modifica la integración de la Cámara de Senadores, misma que sería de cuatro senadores por

cada uno de los estados integrantes de la federación y cuatro por el Distrito federal; tres de ellos serían electos por el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Con esta reforma, el Constituyente permanente manifestó la intención de abrir los escaños de la Cámara Alta, para los partidos políticos que en ese tiempo iniciaban a tener presencia en el plano nacional.

15.- Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996; se mantiene la conformación del Senado por 128 senadores; insertándose así para la integración del Senado, la fórmula de la representación proporcional; manteniendo de esta manera tres senadores por cada entidad federativa y tres por el Distrito Federal, pero ahora dos se repartirían por el principio de mayoría relativa, uno a la primera minoría y los treinta y dos restantes serían elegidos de acuerdo al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Respecto a la figura de los senadores de representación proporcional, los considero totalmente innecesarios, ya que con esta manera de integrar la tercera parte de la Cámara Alta, se rompe la representatividad paritaria que había tenido a lo largo de nuestra historia constitucional dicha cámara; con esta forma de integración, solo se atiende a la representatividad de los partidos políticos y no así de las entidades federativas, a cuya naturaleza de representación obedece la Cámara de Senadores.

16.- Dentro de los requisitos que se deben cubrir, para ser Senador; llama mi atención de manera especial el de la edad; ya que actualmente se establece la edad mínima de 25 años, si bien es cierto que la mayoría de la población de nuestro país es de jóvenes, no me parece admisible que a esa edad se tenga la serenidad para poder tomar las decisiones que conlleva el ejercicio de ese cargo; y si a esto le sumamos la trayectoria político partidista que se requiere para ser postulado por alguno de los partidos políticos nacionales para este cargo, la disposición constitucional respecto a la edad, se convierte en un matiz populista que excepcionalmente se puede cubrir.

17.- Respecto a la prohibición constitucional de la reelección inmediata de los legisladores federales, en especial a lo que toca a los Senadores; considero debería ser revalorada; ya que actualmente con las diversas reformas que en materia electoral se han realizado y a su vez con la especialización que han adquirido tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el reconocimiento internacional que se le ha dado a nuestro sistema electoral; garantizan que la decisión manifestada por los ciudadanos, a través de los sufragios, sea respetada.

Si a ello, le sumamos la gran difusión que se realiza a través de los diversos medios de comunicación, durante las diversas campañas políticas, que nos permite a los ciudadanos el conocer sobre las diversas plataformas y saber que candidatos están disputando la curul; podemos concluir que será un ejercicio de verdadera democracia el permitirle a los votantes el decidir sobre lo conveniente

de la permanencia de un senador durante diversos períodos de manera inmediata, des esta manera considero se podría abrir el espacio constitucional para las denominadas candidaturas independientes, esto es que no solo dependan de los partidos políticos las candidaturas, para dar así mayor responsabilidad y acercamiento entre el candidato a Senador y el electorado.

18.- Es de bastante mérito, el encontrar que a lo largo de nuestra historia constitucional, se han mantenido las diversas prerrogativas que goza la persona que desarrolla el cargo de Senador; especial mención merece lo referente a la inviolabilidad de las opiniones vertidas durante el cargo y la no reconvención por las mismas; de esta manera el Senador encuentra un marco de libertad en el desarrollo de sus funciones; lamentablemente, quienes realizan una limitante a lo anterior en forma práctica son los propios partidos políticos a través de la disciplina de partido que imponen a sus miembros. De esta forma nos encontramos que en muchos de los casos se coarta la función de un legislador federal por su propio partido atendiendo a intereses particulares que no deberían estar por encima del interés público.

19.- Las diversas reformas que en materia electoral se realizaron a nuestro marco jurídico, principalmente durante la última década del siglo XX; modifican completamente la manera en la que se calificaban las elecciones para los diversos cargos de elección popular, estableciéndose el método de la heterocalificación, con estas reformas no solo se avanzó en el régimen democrático de nuestro país, sino también se les dio seguridad jurídica a los diversos actores políticos.

20.- Respecto a la estructura interna del Senado, quiero destacar lo referente a los grupos parlamentarios, estos grupos se dan en razón a la unión de diversos senadores en cuanto a su filiación político-partidista, con la intención de obtener una mejor actuación en su labor de parlamentarios.

Estos grupos parlamentarios los considero inconstitucionales, toda vez que nuestra Carta Magna, nos señala en su artículo 70, tercer párrafo, lo referente a la manera en que se podrá organizar la Cámara de Diputados, mencionando en específico que será según su "afiliación de partido", pero no señala nada por lo que respecta a la Cámara de Senadores.

21.- El desarrollo del trabajo parlamentario en nuestro país, al igual que en los diversos regímenes jurídicos objeto de este estudio, se desarrolla en las diversas comisiones que se crean para cumplir con las diversas funciones que les atribuye el texto constitucional.

Por lo que estos pequeños órganos colegiados son de vital importancia en el trabajo parlamentario.

22.- Las diversas funciones de la Cámara de Senadores, nos darán como resultado sus distintas facultades; para poder realizar estas funciones, se debe tener el fundamento jurídico.

Si bien es cierto que la función más conocida, y la que nos atrevemos a decir que identifica al poder legislativo, es la relacionada con la

elaboración de las leyes, ésta no es la única, la doctrina contemporánea del derecho parlamentario nos refiere además las siguientes funciones: representativa, deliberativa, financiera, control, orientación política, electoral, administrativa, indagación, comunicación, educativa y jurisdiccional; funciones que con el diario acontecer en la vida de un Estado toman relativa importancia, muestra de ello, es cuando se instaura un juicio político.

23.- Por lo que toca a las facultades del Senado, me parece pertinente resaltar, las referentes al análisis de la política exterior y la aprobación de los tratados internacionales. Como es de todos conocido, el nuevo criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la jerarquía de las leyes, aparece en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, página 96.

En esta jurisprudencia se establece que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores que las leyes federales y locales, situándolos en la jerarquía inmediata inferior de la Constitución, dentro de los argumentos vertidos, destacare el relacionado a la actuación del senado en este acto, en el cual nos dicen que "interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades".

Coincidimos con el criterio jurisprudencial anteriormente señalado, y creo que pone de manifiesto lo trascendental que son las facultades

de la Cámara Alta en cuanto a la modificación de la normatividad vigente en nuestro país.

24.- Respecto al estudio del Senado, en los diversos regímenes políticos que se presentan en este trabajo, podemos decir que el que muestra mayor similitud al nuestro, es de los Estados Unidos de América, claro que si lo comparamos por orden cronológico resulta que el nuestro se asemeja al del vecino país del norte.

Un rasgo fundamental que nos manifiesta la estructura senatorial de los Estados Unidos de América, para mantener la continuidad de la labor legislativa, por encima de las oscilaciones que se pudieran presentar en los resultados electorales, es la periodicidad en la que son renovados los miembros del Senado.

En este régimen se establece la auto calificación de las elecciones de senador; dentro de las principales facultades que tiene el senado, se destacan las relativas a la aprobación de los tratados internacionales, así como la aprobación de diversos nombramientos de altos funcionarios, el denominado impeachment o juicio político, que es considerado como el arma más fuerte de la artillería parlamentaria, otra característica que quiero mencionar, es la que el Senado no será presidido por un senador, sino por el vicepresidente de los Estados Unidos.

La figura que resaltaremos dentro de la estructura del Senado, corresponde al speaker; este funcionario será el encargado de

escoger a los miembros que integrarán las diversas comisiones de la Cámara Alta. La representatividad de ésta obedece a los Estados integrantes de la unión.

La reelección inmediata permitida en este régimen, hace que los senadores se conviertan en verdaderos profesionales del quehacer parlamentario.

25.- Por lo que toca al régimen de la quinta república francesa, respecto al poder que había adquirido el parlamento en tiempos pasados, ha disminuido, ya que con la existencia del Consejo Constitucional, la labor parlamentaria se somete a la revisión de éste, que tiene la encomienda de verificar, que los actos parlamentarios se sujeten a la Constitución.

Aún cuando la forma de Estado establecida es la central, la naturaleza de representación del Senado no varía; esto es, que se respeta la representatividad territorial de los departamentos integrantes de la república francesa.

26.- El régimen de la federación alemana en cuanto al Senado se refiere, cambia de denominación por el Consejo Federal o Der Bundesrat. La integración de este consejo se hace atendiendo a la representación de la partes integrantes de la federación; pero se toma como base para la integración de este consejo al número de pobladores de cada una de la s entidades.

Aún cuando su estructura es distinta a la del Senado, sus funciones son muy semejantes, ya que su intervención en el gobierno de la federación alemana es determinante; por lo que nos permitimos establecer esta figura del Consejo Federal dentro del capítulo de derecho comparado de otros regímenes políticos.

27.- Respecto al régimen político español tenemos, que es la única monarquía parlamentaria que se inserta en el estudio de este trabajo de investigación.

Coincide la representación territorial característica de la Cámara Alta; pero encontramos una seria dificultad por lo que hace a la función legislativa de la misma, y esta consiste en la imposibilidad de modificar una ley aprobada por la Cámara de Diputados.

28.- Respecto al Parlamento Europeo podemos decir que esta organización no corresponde con lo que es un senado formalmente; pero materialmente lo podemos considerar como tal; toda vez que esta integrado por representantes de los pueblos (Estados), reunidos en la comunidad.

La analogía que encontramos en esta organización con un Senado, obedece precisamente a su integración, ya que como lo señalamos se atiende a las partes integrantes de la Unión, pero su diferencia específica es que se toman criterios cuantitativos del número poblacional para determinar su número de integrantes.

Otra similitud la encontramos en que el Parlamento Europeo comparte con el Consejo el poder legislativo de la Unión; esto es, que son los encargados de la elaboración de la legislación de la Unión Europea.

Dentro de las funciones que podemos destacar del Parlamento Europeo, se encuentran las de control; ya que los integrantes de la Comisión son políticamente responsables ante él; y tienen la facultad de pedir una moción de censura pidiendo su dimisión. Otra función es la financiera, ya que el presupuesto anual de la Unión Europea, es decidido conjuntamente entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

De esta forma, el Parlamento Europeo expresa la voluntad democrática de los 380 millones de ciudadanos de la Unión Europea.

29.- Podemos concluir respecto a la actual integración de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, que se da la representatividad paritaria de tres senadores obtenidos de la fórmula electoral de mayoría relativa y de la primera minoría, de esta manera obtenemos como el resultado de la integración de la Cámara Alta a tres senadores por entidad federativa.

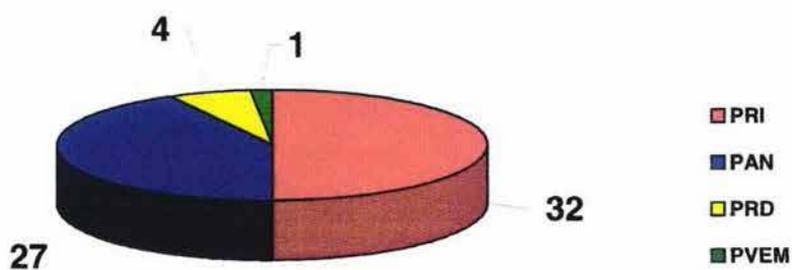
Especial comentario pertenece lo relativo a los senadores de representación proporcional, lo cual de acuerdo a los resultados de las elecciones celebradas en el 2000, nos manifiesta que esta forma de integración de la tercera parte del senado no obedece a la representación original de la Cámara.

Para que el Senado de la república, se pueda considerar como democrático, será necesario el suprimir de su integración a los senadores de representación proporcional; para que de esta manera se pueda continuar con el principio de igualdad que es fundamental en los regímenes democráticos, por cuanto a la representación paritaria de cada una de las entidades federativas en nuestra Cámara Alta.

ANEXOS.

(1)

Gráficas.

SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA (2000).



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

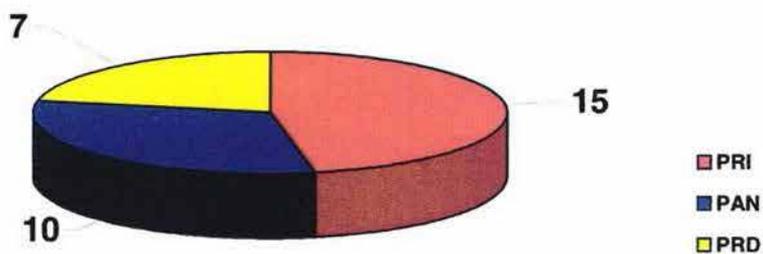
DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

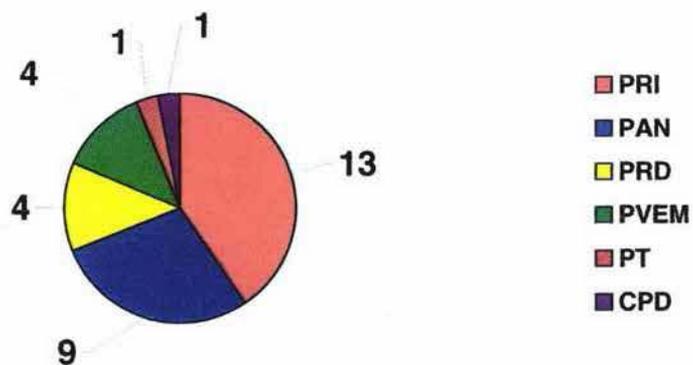
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

(2)

SENADORES DE PRIMERA MINORÍA (2000).

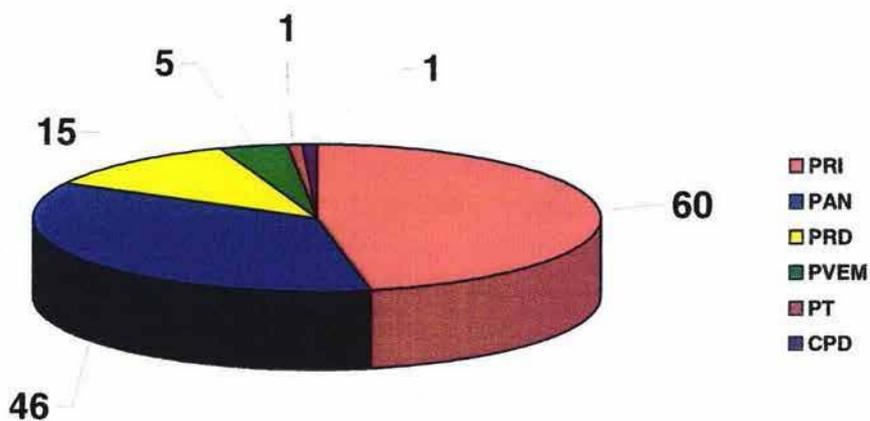


SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (2000).

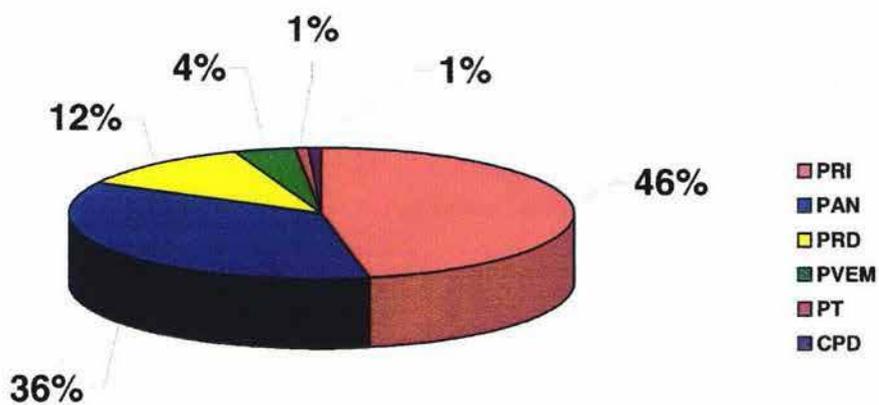


(3)

TOTAL DE SENADORES (2000).



PORCENTAJE TOTAL DE SENADORES POR PARTIDO POLITICO (2000).



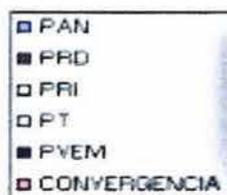
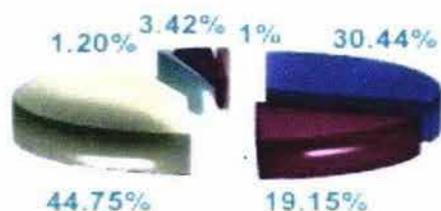
(4)

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR GRUPOS PARLAMENTARIOS (ELECCIONES 2000).



(5)

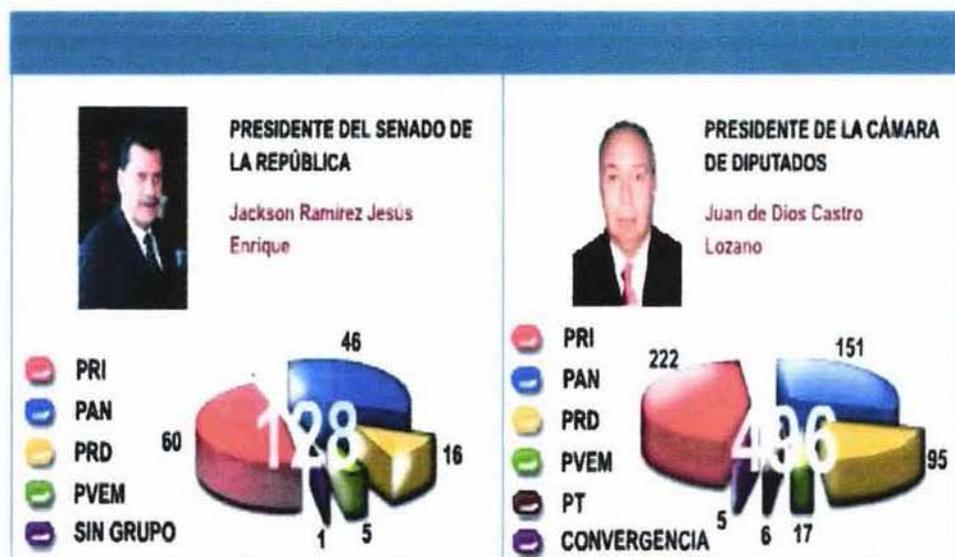
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Composición de la Cámara por Partido

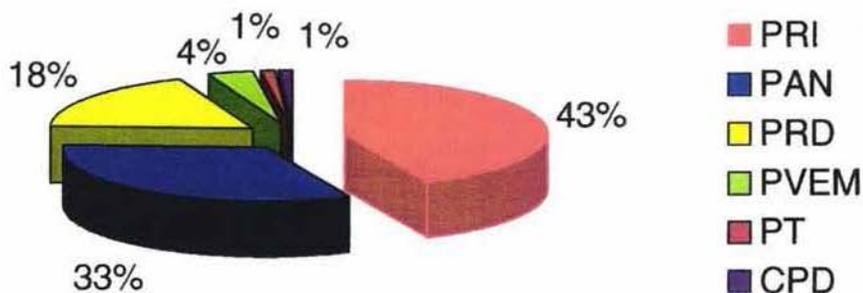
	151
	222
	95
	17
	6
	5

(6)

INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.



LEGISLADORES FEDRALES POR PARTIDO.



(7)

PARTIDOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL
CONGRESO DE LA UNIÓN.

PARTIDOS	LEGISLADORES	PORCENTAJE
PRI	262	43 %
PAN	197	32 %
PRD	111	18 %
PVEM	22	4 %
PT	7	1 %
CPD	6	1 %

Bibliografía.

Andrade Sánchez, Eduardo, Teoría General del Estado. Ed. Harla, México 1987.

Arblaser, Anthony. Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

Aristóteles. Democracia. Ed. Alianza editorial, España 1987.

Arnaiz Amigo, Aurora. Política. Ed. Gredos, Madrid 2000.

-----, Ciencia del Estado. Ed. UNAM, SUA, México 1989.

-----, El Estado y sus Fundamentos Institucionales. Ed. Trillas, México 1995.

-----, Estructura del Estado. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1997.

Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 4, ed. Oxford, México 1999.



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.

Ayuso, Miguel. Actas de las Jornadas Sobre la División de Poderes Celebradas en Córdoba los días 16,17 y 18 de mayo de 1996, ed. Servicio de publicaciones Universidad de Córdoba, México 1996.

Barragán B., José, Etall. Teoría de la Constitución. Ed. Porrúa, México 2003.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11° ed. Ed. Porrúa, México 1973.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LV legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo 6 y 7, 4ª edición, ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994.

Carpizo M., Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI. México 1978.

Cossio, José Ramón. Democracia Mexicana, Economía, Política y Sociedad. Ed. Fontamara, México 1994.

De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo. Derecho Parlamentario. Ed. Oxford, México 1999.

De Maquiavelo, Nicolas Bernardo. El Príncipe. Ed. Época, México 2003.

De Tocqueville, Alexis, La Democracia en América. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2001.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. 3º ed. Ed. Porrúa, México 1986.

De Romilly, Jacqueline. Los Fundamentos de la Democracia. Ed. Cupsa Madrid 1977.

Díaz, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. 8ª edición revisado primera ed. Ed. Taurus ediciones, Madrid 1979.

Coordinador de la obra Elías Musi, Edmundo. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1999. 2ª edición, ed. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano (régimen constitucional del sistema federal). Ed. Porrúa, México 1985.

Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Ed. Porrúa-UNAM, México 2003.

Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2° ed. Porrúa-UNAM, México 2001.

Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. Ed. Esfinge, México 1995.

Gamas Torruco, José. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México 2000.

Gettell, Raymond. Historia de las Ideas Políticas I. Ed. Nacional, México 1951.

Edición dirigida por González Encinar, José Juan. Derecho Constitucional España y Unión Europea. 4ª edición. Ed. Ariel. España 2002.

González Schmal, Raúl. Democracia y Gobernabilidad, memoria del IV congreso nacional de Derecho Constitucional. Tomo II, coordinadores Diego Valadéz, Rodrigo Gutiérrez Rivas, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2001.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ed. Porrúa, México 1993.

Hamilton, Madison y Jay. El federalista. 2° ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1957.

Heller, German. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987, 12ª impresión.

H. Barrow, R. Los Romanos. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1995.

H. Sabine, George. Historia de la Teoría Política. 3º ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Hobbes, Thomas. El Leviatán. 2º ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2001.

Locke, Jhon. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. 5º ed. Ed. Gernika, México 2003.

Márquez Rábago, Sergio R. Evolución Constitucional Mexicana. Ed. Porrúa, México 2002.

Morineu Iduarte, Marta. Derecho Romano. Ed. Porrúa, México 1992.

Montenegro, Walter. Introducción a las Doctrinas Político Económicas. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. 2º ed. Ed. Gernika. México 2000.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12° ed. Ed. Porrúa, México 1993.

Norberto, Bobbio. El Futuro de la Democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1986.

Pellet Lastra, Arturo. El Poder Parlamentario, su origen, apogeo y conflictos. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina 1995.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México 1988.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano Los Orígenes 1957. Ed. UNAM, México 1957.

Romero, José Luis. La Edad Media. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. UNAM, México 1984.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la Democracia? Ed. Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, México 1993.

Sayeg Helu, Jorge. El poder Legislativo Mexicano. Ed. editores mexicanos unidos, México 1983.

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México 1990.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 29° ed. Ed. Porrúa, México 1995.

----- . Leyes Fundamentales de México de 1808-1997. 20ª ed. Ed. Porrúa, México 1997.

Vallet de Goytisolo, Juan Bms. Montesquieu, Leyes, Gobiernos y Poderes. Ed. Civitas, Madrid 1986.

Vallejo y Arizmendi, Jorge. División de Poderes. Ed. Porrúa, México 1975.

Ventura Silva, Sabino. Derecho Romano. Ed. Porrúa, México 1985.

Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

LIBROS DE CONSULTA GENERAL

Diccionario de la Real Academia. Ed. Espasa Calpe, S.A., España 1998.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- 2.- Constitución de los Estados Unidos de América (1787).
- 3.- Constitución del 04 de octubre de 1958 del Estado Francés
- 4.- Ley Fundamental para la República Federal Alemana (1949).
- 5.- Constitución Española (1978).
- 6.- Tratado de la Comunidad Europea.
- 7.- Tratado de Niza.
- 8.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999).

INTERNET.

- 1.- Página WEB de las Constituciones del mundo.
"www.eft.com.ar/legislac/cnst_mun.htm."

2.- Página WEB de la Organización Política de Francia.

"www.senat.fr/espagnol/role/senate.html."

3.-Página WEB de la Organización de la Unión Europea.

"www.europa.eu.int/institutions/comm/index_es.html."