

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

REFORMA ORGÁNICA DE LA CÁMARA DE SENADORES. DISMINUCIÓN DE  
ESCAÑOS Y MODIFICACIÓN A LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
ANTONIO LARA LAGUNAS

ASESOR  
MAESTRO ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ

MÉXICO, D.F.

2007



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.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>		<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO I. EL HECHO SOCIAL Y EL ESTADO COMO FENÓMENO SOCIO JURÍDICO.</b>		
1	Concepto de Estado	3
1.2	Elementos del Estado.	19
1.2.1	Pueblo.	21
1.2.2	Territorio.	25
1.2.3	Poder.	28
 <b>CAPÍTULO II. FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO.</b>		
2	Formas de Gobierno.	34
2.1	República.	39
2.1.1	Presidenciales y Parlamentarias.	46
2.1.1.1	Presidencialismo	46
2.1.1.2	Parlamentarismo	49
2.2	Formas de Estado.	52
2.2.1	Estado Central o Unitario.	55
2.2.2	Estado Federal o Compuesto.	57
 <b>CAPÍTULO III.- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.</b>		
3	La Función Legislativa y la Teoría de la División de Poderes	65
3.1	Unicameralismo y Bicameralismo.	76
3.1.1	Unicameralismo	76
3.1.2	Bicameralismo	79
3.2	Antecedentes Nacionales.	83
3.2.1	Constitución de 1824.	84
3.2.2	Constitución de 1836.	87
3.2.3	Bases Orgánicas de 1843.	88
3.2.4	Constitución Federal de 1857.	90
 <b>CAPÍTULO IV. CONSTITUCIÓN DE 1917, COMPOSICIÓN, REQUISITOS Y FUNCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.</b>		
4	Integración.	93
4.1	Integración en el Derecho Comparado.	102
4.2	Requisitos para ser Senador.	106

## **CAPÍTULO V.- PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA ALTA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

5	Elección e integración del Senado.	115
5.1	Requisitos de Elegibilidad.	128
5.2	Paquete de Reformas.	130

### **CONCLUSIONES.**

### **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

El título de la obra que se presenta a continuación nos da por sí solo una idea muy clara del contenido de la misma, es decir, se pretende desarrollar un análisis profundo y detenido de la situación actual del Senado mexicano, así como del rol que ha jugado, juega y debe jugar en la vida política del país. Con base en la reflexión aludida, se propone una reforma legislativa que permita hacer más eficiente la función senatorial y reviva los motivos que inspiraron su creación y los principios que lo han enriquecido con el paso del tiempo.

La estructura de esta investigación se encuentra perfectamente definida en función del desarrollo que irá manifestando al avanzar sus páginas, es decir, comenzaré por referirme al origen y concepción del Estado, para ello se cita a autores universalmente reconocidos que pueden ilustrarnos en la búsqueda de la definición de Estado que consideremos más satisfactoria. Asimismo, se estudian con profundidad los elementos que componen a todo Estado, a saber: Pueblo, Territorio y Poder.

Una vez definido el Estado, y estudiados sus elementos, será momento de iniciar con la explicación de las diversas formas de Estado y de gobierno que existen, analizando cada una con detenimiento para estar en posibilidades de llegar a conclusiones útiles.

El tercer capítulo, que es probablemente aquél con el que da inicio el estudio medular de esta obra, se refiere a la función legislativa en México, comenzando por analizar la teoría de la división de poderes hasta concluir con un estudio pormenorizado de las transformaciones que ha sufrido el sistema legislativo mexicano a través del tiempo, pasando del bicameralismo al unicameralismo y así sucesivamente hasta adoptar el sistema que prevalece en la actualidad.

El penúltimo capítulo consiste en un análisis de la regulación jurídica que priva en torno a la figura del Senado, no sólo en México, sino en diversos países del orbe. Por lo que toca al Senado mexicano se hace un estudio minucioso de las disposiciones constitucionales y legislativas existentes al respecto, a fin de determinar la composición, funciones e instalación de la Cámara Alta, así como los requisitos que se exigen para aspirar a ocupar tan digno encargo.

Por último, el quinto capítulo contiene la propuesta que he formulado respecto a la forma de mejorar el funcionamiento y la institución como tal del Senado en México, misma que se centra en dos ejes fundamentales y que son, a saber: el aumento en la edad requerida para ser senador y la reducción en el número de integrantes de dicho órgano de ciento veintiocho a noventa y seis, eliminando para ello el sistema de elección de primera minoría.

Sirva, pues, esta pequeña introducción para comenzar con la lectura de esta obra, la cual tiene como principal objetivo ofrecer una alternativa viable para hacer más eficiente la labor de la Cámara de Senadores, de la cual cada mexicano debe sentirse orgulloso por ser aquella que, en corresponsabilidad con la de Diputados, nos da las leyes que rigen y armonizan nuestra convivencia social.

# CAPÍTULO I

## EL HECHO SOCIAL Y EL ESTADO COMO FENÓMENO SOCIO JURÍDICO.

*“Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.”<sup>1</sup>*

### 1. Concepto de Estado.

Antes de abordar el tema que nos ocupa, relativo a las reformas legislativas que reorienten el sistema legislativo mexicano, es fundamental aportar elementos básicos del Estado en general y del Estado mexicano, que permitan ubicarnos contextual y jurídicamente, para estar en posibilidad de comprender en su justo valor, la necesidad de actualizar y modernizar nuestros órganos legislativos y encaminarlos a la profesionalización de sus integrantes y la mejora cualitativa de su desempeño.

En tal virtud, comenzaré por distinguir el origen del concepto de Estado como una figura insustituible dentro de toda organización humana, desarrollando brevemente los elementos que a mi criterio lo constituyen, con apoyo de algunas ideas de respetables juristas que han sido consagradas en el tiempo y que continúan vigentes en el mundo global del siglo XXI.

Desde un punto de vista sociológico, la forma desarrollada de las comunidades, es decir las organizaciones de personas con ánimo de convivencia, es lo que hoy conocemos justamente con el nombre de Estado. El Estado encuentra su fundamento en el asentamiento de seres

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *“La Política”*. Editorial Gernika. Primera Edición. México, 2002, p. 7.

humanos en un territorio determinado, es decir, con la vida sedentaria. El asentamiento de las personas en territorios geográficamente determinados no se dio de la noche a la mañana, fue un proceso lento y paulatino que se fue cristalizando con apoyo de la actividad agrícola, como el cultivo de cereales, aun a pesar de existir pueblos nómadas con vocación agrícola.

Para las comunidades que decidían asentarse y ocupar algunas tierras, el afán de convivir armónicamente era el pan de todos los días, por tanto, se hizo necesario el ordenamiento de la propiedad y la diferenciación entre los bienes comunes y los privados, toda vez que impactaba decididamente la vida económica del grupo.

Una vez asentados, las actividades humanas comenzaron a multiplicarse; la guerra se convirtió en un hecho reiterado que generaba como dividendos la captura de trabajadores esclavos, con lo cual detonaron la explotación del trabajo a través de la esclavitud doméstica. La posesión de esclavos comenzó a marcar una incipiente pero clara diferencia entre los pueblos victoriosos y los vencidos, distinguiendo visiblemente dos “clases”, los que ejercían su dominación y quienes yacían bajo su yugo. Poco a poco, esa diferencia se convertiría en una separación de la sociedad definitiva.

Así pues, la formación de asociaciones con un primitivo sentimiento de arraigo a la tierra, se fue entretejiendo con la formación de un orden jurídico que daba sentido a las relaciones económicas de las comunidades, y que a la luz de una civilización más avanzada no puede ser juzgado o calificado como un sistema Estatista, pero que destacaba ya la necesidad de establecer normas para todos. No obstante, tal como sucede en nuestros tiempos, no



faltaron actos subversivos al orden existente o a los intentos por reconocer los derechos de las minorías.

En resumen, encontramos que la agrupación de individuos en una sola localidad, vinculados por una multiplicidad de actividades, dio como resultado la necesidad de regular la propiedad y la creación de un rudimentario “orden jurídico”, que desembocó con el pasar de los años en una organización Estatal.

Agotada la sucinta exposición sobre la evolución sociológica del Estado, me referiré en los próximos párrafos, a las múltiples concepciones y terminología empleada para señalar al Estado a través del tiempo.

En el caso de los Griegos, no se tuvo jamás un nombre que expresara aquella relación en que se encuentra el territorio respecto a los habitantes, ya que como recordaremos, comprendían al Estado como la *polis* o ciudad, por lo cual fundaban la ciencia del Estado sobre el “Estado ciudad” o sobre la “ciudad Estado”, entendiendo al Estado como un conjunto de habitantes ubicados en una modesta extensión territorial.<sup>2</sup>

Es por lo anterior que la situación del individuo dentro del derecho público no está condicionada jamás por la pertenencia a un territorio, sino por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos.

---

<sup>2</sup> JELLINEK, Georg. *“Teoría General del Estado”*. Fondo de Cultura Económica. Segunda Reimpresión. México, 2004, p. 153.

Asimismo, vale la pena recordar cuál era la acepción romana del término Estado. El Estado era la *civitas*, es decir, la comunidad de los ciudadanos o la *res publica*, la cosa común al pueblo. En Roma, la capacidad plena del derecho de ciudadanía sólo se reconocía a aquellos individuos que eran admitidos como parte integrante de la comunidad. Aún en la actualidad, el *vivis romanus* continúa siendo exclusivamente el ciudadano de la ciudad de Roma; aún a pesar de la infinidad de provincias que se erigieron durante el fastuoso imperio Romano.

Para los romanos, el poder de mando del gobierno era lo mismo que el Estado, es decir, la *res publica* era equiparada con el *imperium*, dando como resultado que el elemento esencial del Estado fuera el poder del mismo y no los ciudadanos.

Como tal, no existía una definición conceptual del Estado, al igual que en Grecia, existían no pocas denominaciones para dicha figura, por ejemplo *populus* y *gens*. Adicionalmente se usaba el término “pueblo” para referirse al Estado.

De manera opuesta a los antiguos conceptos de Estado antes descritos, encontramos el de la Edad Media, donde recibía el nombre de *Land, terra y térrea*. Como se puede observar, el elemento más distintivo en la Edad Media, era el territorial, ya que consideraban principalmente el predominio del Estado en los grandes territorios derivando el poder político del suelo que ocupaba.

En Alemania, se usa de manera oficial la expresión *Landesgesetzen*, y en la ciencia se emplea el de *Landesstaasrecht*. Las cámaras son nombradas con el término *Landtag*. Lo

anterior guarda cierta similitud con la terminología utilizada en Hungría, donde se nombraba a la colección oficial alemana de sus leyes *Landesgesetzsammlung*, todavía hasta el año 1887.

Fue en Italia donde surgió la férrea necesidad de crear un sólo término para denotar de manera integral al Estado. No era acertado en la pluralidad de los Estados italianos emplear las palabras *regno*, *imperio*, *terra* ni bastaba *cittá* para expresar el carácter de los Estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etc. Por tal motivo, comienza a usarse la voz *Stato*, que se hacía acompañar del nombre de una ciudad italiana.

Para Jellinek, es probable que el sentido de la palabra *Stato*, correspondiera más al de *Status*, es decir, la constitución, el orden. Ya en los albores del siglo XV era utilizado en este sentido, y a principios del XVI se empleaba *Stato* como la expresión estándar para referirse a todo Estado. Al respecto, señalaba lo siguiente: *“Con la aparición de la idea moderna del Estado nace igualmente la voz que le corresponde. Así lo enseña de una manera evidente la frase con que comienza Maquiavelo Il Principe: “Tutti li stati, tutti e’ domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra il uomini, sono stati e sono o reppubliche o principati”*.<sup>3</sup>.

Coincidente es el señalamiento del maestro Mario de la Cueva, quien afirma que *“fue Maquiavelo quien introdujo la palabra estado en la literatura política. El cambio terminológico no fue un mero accidente: Maquiavelo se encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos, firmemente asentados sobre territorios determinados, habían formado comunidades plenamente unidas, independientes una de otra y con un poder político que había logrado*

---

<sup>3</sup> Ibidem p. 155. *“Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”*.

*centralizar todos los poderes públicos. Estas nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario”.*<sup>4</sup>

Posteriormente, en el transcurso de los siglos XIV al XVII, se utilizó también dicho término en lenguas como la francesa y la alemana. La voz *république* para referirse al Estado, era utilizada todavía por Bodin en la Francia de 1579, pero a su vez se llamaba *Estat* a una forma determinada del Estado, existiendo en consecuencia el Estado aristocrático y el Estado popular.

Años después, es Loyseau quien decide emplear el término *Estat*, en el mismo sentido amplio que lo usaba Maquiavelo. Por otro lado, Shakespeare utilizaba de manera recurrente la palabra *state* en el sentido técnico de Estado.

Bajo el influjo de la literatura de la ciencia del Estado, se consolida en Alemania dicho vocablo durante el siglo XVIII, denominando así a la totalidad de la comunidad política. No obstante, aun en el contexto actual la voz Estado continúa siendo ambivalente, pudiendo significar así a las provincias o territorios que tienen una constitución particular.

Hoy por hoy, seguimos encontrando muchas maneras de expresar la idea de comunidad política, por ejemplo, desde un punto de vista exterior se le llama *macht, pussance, potenza, power, poder*, todas ellas empleadas reiteradamente de manera ordinaria y hasta en el

---

<sup>4</sup> **DE LA CUEVA**, Mario. *“La Idea del Estado”*. Fondo de Cultura Económica. Quinta Edición. México, 1996, p.p. 42-43.

ámbito diplomático. De igual manera, encontramos palabras como *Volk*, *nation*, *nazione*, *nación*, las cuales son memorias dejadas por el *ius Gentium*, para referirse al Estado.

Jellinek considera que utilizar la palabra Estado es de gran utilidad y facilita la comprensión del Estado desde un punto de vista integral, al respecto señala lo siguiente: *“El llamado Derecho Internacional, expresa el derecho entre los Estados. Esta última expresión tiene una gran variedad de sentidos, y a causa de esto, es muy dado a confusiones. Pero la terminología no siempre acompaña a la lógica. Desde el punto de vista científico, no hay término tan útil y fácil como el de Estado, pues no permite se le una ninguna representación auxiliar que pueda llevarnos a una dualidad en el sentido de este término y que dé lugar a confusión.”*<sup>5</sup>

En los últimos párrafos se expuso la evolución terminológica para enunciar al Estado y las distintas opciones empleadas en algunos países para referirse a éste, sin embargo, es también menester de esta investigación, aportar de igual modo una “definición conceptual” del Estado, es decir, explicar ¿qué es el Estado? y ¿qué elementos lo integran?

No resulta sencillo definir al Estado, ya que como hemos indicado existen múltiples acepciones para dicho vocablo. En ocasiones se utiliza de manera amplia para designar a la “sociedad” en general o simplemente para referirse a una porción de la misma. Pero también se emplea constantemente en sentido restringido para designar a un determinado órgano de la sociedad, como por ejemplo al gobierno, la nación o al territorio donde se asientan. Para Kelsen, el problema reside en que diferentes autores engloban en un mismo rubro tópicos

---

<sup>5</sup> JELLINEK, Georg. Op. Cit. p.p. 153-160.

absolutamente diferentes, llegando al absurdo de que un mismo autor atribuye distintos significados a una sola palabra.

A pesar de que no comulgo con la definición del autor nacido en Praga sobre el Estado, me parece pertinente recordarla con el propósito de ampliar el espectro y enriquecer nuestra propia definición. Kelsen prefería analizar al Estado desde un ángulo puramente jurídico, en consecuencia, lo considera como un *“fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva. El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional”*.<sup>6</sup>.

Como señalé al principio del párrafo anterior, no comparto en su totalidad la definición Kelseniana del Estado, toda vez que considero adolece de una explicación en la que se conciben todos los componentes del Estado, es decir, no obstante la absoluta necesidad de su inscripción en el derecho positivo, no considera su aspecto social ni político.

Sobre el particular, vale la pena incorporar las disertaciones hechas por Jellinek sobre el Estado, ya que nos permitirán complementar las ideas que hemos ido desarrollando. Jellinek considera importante comprender el concepto de Estado desde dos puntos de vista: el sociológico y el jurídico, citaré la definición jurídica que hace del mismo, toda vez que en ella

---

<sup>6</sup> **KELSEN**, Hans. *“Teoría General del Derecho y del Estado”*. UNAM. Cuarta Reimpresión. México, 1988 p.p. 215-216.

incorpora ambos enfoques. El Estado, es *“la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”*.<sup>7</sup>

Como podemos observar, Jellinek toma en consideración tres elementos para definir al Estado, elementos que con el paso de los años se convirtieron en los tres más empleados y que a título personal encuentro suficientes.

Quiero a continuación, abundar un poco sobre el aspecto sociológico del concepto de Estado, para lo cual me permitiré desarrollar algunos antecedentes de carácter histórico. Como un primer dato respecto de la vida histórica de la humanidad, podemos señalar la existencia de un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, es decir, la población, la cual se consolida por el simple hecho de convivir de manera reiterada. Es pues, siguiendo al Doctor Burgoa *“un grupo humano que reside en un cierto espacio guardando con éste una simple relación física”*<sup>8</sup>.

Pero las relaciones humanas no derivan únicamente de la convivencia, sino que existen consideraciones adicionales como las históricas, las psicológicas, las religiosas y hasta las económicas, que pueden tener origen por causas culturales, como la tradición y las costumbres, o geográficas y económicas. Pero al fin y al cabo, sí es la convivencia la que amalgama esta pluralidad de ingredientes y convierte a ese grupo de personas en comunidad.

---

<sup>7</sup> **JELLINEK**, Georg. Op. cit. p. 196.

<sup>8</sup> **BURGOA**, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Editorial Porrúa. Decimoséptima edición. México, 2005. p.p. 37-38.

Como podemos ver, la comunidad es un ente superior a la población, debido a que no sólo contiene factores geográficos, sino que posee otros como el social, el cultural, el histórico, etc. Al respecto el autor francés Jacques Maritain, reflexiona con profundidad la trascendencia de las comunidades, que además tienden a convertirse en Nación, *“en la esfera del autoconocimiento o en otras palabras, cuando el grupo étnico se torna consciente del hecho de que constituye una comunidad de normas de sentimiento, o mejor aún, tiene un psiquis común inconsciente, poseyendo su propia unidad e individualidad y su propia voluntad de perdurar en el tiempo”*, continúa diciendo: *“Una nación es una comunidad de gentes que advierten cómo la historia las ha hecho, que valoran su pasado y que se aman a sí mismas tal cual saben o se imaginan ser, con una especie de inevitable introversión”*.<sup>9</sup>

Como podemos observar el concepto de nación es *per sé* una definición sociológica, donde las individualidades que lo componen se encuentran enlazadas por factores de carácter material, cultural y sentimental, tal como lo señala Hauriou *“es un grupo de población fijado en el suelo, unido por un lazo de parentesco espiritual que desenvuelve el pensamiento de la unidad del grupo mismo”*.<sup>10</sup>

Maritain destaca la relevancia de la nación bajo una interpretación más allá de lo puramente objetivo, señalando que ésta *“es acéfala, en el sentido de que tiene sus élites y centros de influencia, mas no jefe ni autoridad gobernante; estructuras, pero no formas racionales ni organización jurídica; pasiones y sueños, pero no un bien común; solidaridad entre sus*

---

<sup>9</sup> **MARITAIN**, Jacques. *“El Hombre y el Estado”*. Ediciones Encuentro. Segunda Edición. Madrid, 2002. p. 19.

<sup>10</sup> Maurice Hauriou, *“Principios de Derecho Público y Constitucional”*. Citado por **BURGOA** Ignacio. Op cit. p. 37.



*miembros, fidelidad y honor, aunque no amistad cívica; maneras y costumbres, no orden y normas formales.”<sup>11</sup>.*

Podemos encontrar un sinnúmero de definiciones o libres manifestaciones sobre la nación, algunas de corte objetivo, otras estrictamente jurídicas, pero también las hay con un sentido de misticismo que definitivamente exaltan el sentimiento de arraigo, por ejemplo la siguiente cita de Georges Burdeau, *“Mancini Michelet, Renan, Fustel de Coulanges en su carta a Mommsen han empleado este concepto con tal sustancia poética que los más rigurosos análisis científicos no han logrado nunca reemplazar. Y es que la nación es, en efecto, y primariamente un sentimiento que se adosa a las fibras más íntimas de nuestro ser: el sentimiento de una solidaridad que une a los individuos en su voluntad de vivir juntos. Ciertamente, las opiniones difieren y se enfrentan cuando se trata de designar el elemento determinante de carácter nacional. Unos ponen al frente la influencia de factores naturales, la raza o la lengua: otros insisten sobre el elemento espiritual, la religión, las costumbres, los recuerdos comunes, la voluntad de realizar juntos grandes empresas.”<sup>12</sup>*

Como hemos visto, la nación suele identificarse con el pueblo y de manera recurrente escuchamos que dichos términos se intercambian de manera indistinta, lo cual no necesariamente está equivocado, siempre y cuando se identifique al pueblo como un factor sociológico y no político, toda vez que la nación no es un grupo político, sino social por definición. Desde el punto de vista político, el pueblo ya no es un grupo comunitario, sino societario.

---

<sup>11</sup> **MARITAIN** Jacques. Op. cit. p. 20.

<sup>12</sup> Georges Burdeau *“Tratado de ciencia política”*. Citado por **BURGOA** Ignacio. Op. cit. p. 37.

Toda sociedad se crea o aparece siempre con un objetivo claramente establecido, es decir es una comunidad visionaria que tiene definido el camino que debe seguir. Así lo afirma Jaques Maritain en su libro “El Estado y el hombre” que hemos citado con antelación: *“el objeto es un hecho que precede a las determinaciones de la inteligencia y voluntad humanas y que actúa independiente de ellas para crear una psiquis común inconsciente, sentimientos y estados psicológicos comunes y costumbres comunes. Pero en una sociedad el objeto es una tarea a realizar o un fin que alcanzar, el cual depende de las determinaciones de la inteligencia y voluntad humanas, estando precedido por la actividad –sea decisión o al menos consentimiento- de la razón de los individuos; así, en el caso de la sociedad el objetivo y el elemento racional en la vida social emerge explícitamente y asume su función directriz”*.<sup>13</sup>

Regresando al tema anterior, cuando una comunidad nacional toma o acepta una decisión para organizarse bajo un criterio eminentemente político, es decir, cuando define como objetivo su organización política, se convierte en una sociedad política. Para que la comunidad nacional se torne en sociedad política es indispensable (como lo indica Kelsen), la creación de un orden jurídico claro que establezca su estructura orgánica, en otras palabras, la creación de una nación-sociedad proviene de una regulación jurídica.

Ya que la estructura política es definida por la vía jurídica, es decir, cuando el acto constituyente tiene lugar en regímenes democráticos, la integración de órganos de gobierno que conformarán jerárquicamente esa estructura, queda en manos de un grupo de individuos que pueden pertenecer a distintas comunidades dentro de la misma nación, dependiendo de

---

<sup>13</sup> **MARITAIN** Jacques. Op. cit. p. 17.

que exista una previsión jurídica al respecto y la importancia que revista a su comunidad. Esos individuos de los que hablamos son precisamente el pueblo en la acepción política.

En el mismo sentido, Andrés Serra Rojas apunta lo siguiente: *“Con el Derecho nace el Estado, pues son fenómenos coetáneos. Desde que la historia se inicia se nos presentan grupos humanos vinculados políticamente en formas muy elementales, en las que la presencia del Derecho va siendo inevitable, desde las formas más primitivas, hasta llegar al Estado moderno, que es la culminación institucional del Derecho. Autoridad y poder surgen de las necesidades mismas de la vida social.”*<sup>14</sup>

La existencia de un orden o sistema jurídico, implica necesariamente la aparición de un poder, lo cual quiere decir la actividad creativa generada por la comunidad nacional a través del grupo de individuos que la componen. Gracias a dicho poder, se alcanza el fin planteado de origen, o sea, la organización o estructura jurídico-política que la nación se autodetermine o que asume a manera de obediencia.

En este tenor, cuando una estructura jurídico-política está compuesta por una nación o por un buen número de comunidades que integran la población asentada en un territorio, se crea el fenómeno llamado Estado como una persona moral, el cual es además la conclusión de un proceso evolutivo que involucra diferentes ingredientes que lo definen y lo conforman.

Es por esto que se dice constantemente que el Estado no genera al Derecho, sino es este último el que crea a aquél, otorgándole personalidad. Para algunos puede parecer

---

<sup>14</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. *“Teoría del Estado”*. Editorial Porrúa. Decimoséptima edición. México, 2005. p. 148.

contradictorio pensar en este paradigma, sin embargo resulta lógico recordando que el poder emanado de las comunidades nacionales en la persecución del fin de organizarse políticamente, es lo que desencadena la creación del Derecho.

Como podemos observar, la importancia de un orden jurídico en la gestación del Estado es elemental, la existencia de una constitución que le dé origen como persona moral, o sujeto de derechos y obligaciones lo convierte en el ingrediente fundamental para cumplir con su destino histórico o realizar sus fines sociales, culturales, económicos o políticos.

Para que el Estado pueda cumplir con esta tarea en su carácter de persona moral, se encuentra dotado por el Derecho de una actividad llamada Gobierno, desarrollado por tres tipos de funciones: la legislativa, la administrativa y la judicial, a través de un conjunto de órganos. Para cada uno de esos órganos, el orden jurídico asigna una esfera de atribuciones, para que ejercite el poder público por medio de su ejercicio, lo cual se puede configurar en varios de actos de autoridad, teniendo como característica más representativa la coercitividad o el imperio.

Conforme a lo anterior, es fácil distinguir la diferencia existente entre el poder creativo del Derecho y el Estado, llamado comúnmente soberanía, y el poder público. El primero tiene como ingrediente básico a la nación o pueblo en sentido sociológico, y el segundo como titular al Estado, y debido a que no puede desempeñar su actividad como persona moral, es ejercida a nombre de ella por sus órganos gubernativos o de autoridad.

Lo antes expuesto, clarifica aquellas ideas de la teoría marxleninista que indebidamente considera equivalentes al gobierno y al Estado, sin que tampoco deba confundirse a la Nación, ni el poder originario. El Estado, por ende, no se circunscribe a ninguno de los ingredientes necesarios para su formación, ya que en su entidad los envuelve a todos como persona moral suprema, revelando su supremacía estatal dentro de un cierto territorio y de una misma población, es decir, ninguna otra entidad social está sobre el Estado, el cual, por el poder público coactivo o de imperio con que está investido, condiciona y somete a sus decisiones a todo lo que existe dentro de él, respetando en todo momento el orden jurídico primario o Constitución y secundario establecido mediante la función legislativa.

Debemos distinguir entre esos dos tipos de órdenes jurídicos, el primero, o sea el fundamental o constitucional, emana del poder soberano del pueblo a través del ejercicio de sus representantes que se reúnen en una asamblea, y el segundo, es decir, el ordinario o secundario proviene del poder público estatal, sin dejar de depender formalmente del fundamental.

Para las distintas teorías existentes dentro de la doctrina, el gran desafío ha sido expresar de manera adecuada el “ser del Estado” y formular así el concepto respectivo. Lo anterior, en razón de las teorías que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo real, lo que significa en su existencia a través de la historia como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, es decir, como un ente que nos rodea.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> **BURGOA**, Ignacio. Op. cit. p. 90.

No podemos negar que la multiplicidad divergente de teorías y opiniones doctrinarias sobre el ser y concepto del Estado, conduce a que muchos estudiosos de la materia incurran en confusiones constantes y además a un escepticismo sobre su implicación esencial, ya que cada autor expresa su propio análisis lógico.

En realidad, las divergencias entre estudiosos del Estado no deben alarmar a nadie, ya que siendo el fenómeno estatal tan complejo, fácilmente puede ser percibido a través de alguna de sus manifestaciones o aspectos, con un criterio sesgado que provoca por necesidad conceptos incompletos.

Como ya analizamos, el Estado no está compuesto únicamente por territorio y pueblo, pero tampoco podemos constreñirlo solamente a poder. Como un ente pleno, el Estado está conformado por partes que se encuentran íntimamente relacionadas, obligando a cualquier analista a generar un concepto producto del estudio de todos esos elementos.

Resultaría inacabada cualquier reflexión sobre el ser del Estado sino se agota el estudio de todos sus elementos, causas, factores o circunstancias que lo constituyen como fenómeno político.

Para concluir este punto, me permitiré citar a Hans Kelsen, quien hace una reflexión del Estado que comparto en gran medida, en la cual hace un acercamiento muy atinado con el derecho privado. Para dicho autor *“el Estado es una entidad distinta del derecho a la vez que es una entidad jurídica. Él es una persona y un sujeto de derecho y obligaciones, pero al mismo tiempo su existencia es independiente del orden jurídico. Así como para ciertos*

*teóricos del derecho privado la personalidad jurídica del individuo es lógica y cronológicamente anterior al derecho objetivo, por lo tanto al orden jurídico, para los teóricos del derecho público el Estado, entidad colectiva capaz de querer y de obrar; es independiente del derecho y hasta anterior a su existencia.*<sup>16</sup>

Finalmente, antes de adentrarnos al estudio de sus elementos debemos reconocer la evolución del Estado a través del tiempo, en algunas sociedades convirtiéndose en un gran instrumento para armonizar la vida común, y en otras con evidentes perversiones. Sin embargo, no deja de representar la principal manera de organizar esas comunidades.

Sobre el particular, el maestro español José Ortega y Gasset sostiene que *“en nuestro tiempo, el Estado ha llegado a ser una máquina formidable que funciona prodigiosamente, de una maravillosa eficiencia por la cantidad y precisión de sus medios. Plantada en medio de la sociedad, basta con tocar un resorte para que actúen sus enormes palancas y operen fulminantes sobre cualquier trozo del cuerpo social”*<sup>17</sup>

## **2. Elementos del Estado.**

Ciertamente no hay mucho consenso sobre los orígenes del Estado y menos sobre los elementos que lo componen, por ejemplo, doctrinalmente se han citado filósofos de la talla de Aristóteles y Platón para dar claridad al Estado, se asiste al Derecho Romano, al

---

<sup>16</sup> **KELSEN**, Hans. *“Teoría Pura del Derecho”*. Ediciones Peña Hermanos. Primera Edición. México, 2001. p.p. 223-224.

<sup>17</sup> **ORTEGA Y GASSET**, Jorge. *“La rebelión de las masas”*. Editorial Espasa Calpe. Primera edición en dicho formato. España, 2005. p.p. 167-168.

medieval, al moderno, etc. Sin embargo, en el presente trabajo buscaré aportar mi propia concepción sobre dicha figura, basándome en los elementos que a mi criterio lo integran.

A decir verdad, disiento un poco con algunas teorías contemporáneas que le atribuyen al Estado más de tres elementos, ya que considero que los componentes fundamentales son sólo tres, siguiendo a Jellinek. Al respecto me permito citar a Arturo González<sup>18</sup>, quien afirma que *“podemos entresacar los elementos del Estado: el elemento humano; el geográfico o territorial; y el poder. Son estos tres elementos los esenciales y constitutivos del Estado. El Bien Común Público lo considero más un fin que un elemento del mismo.”*

Es innegable que el estado parte de una idea, pero sería absurdo creer bajo ese criterio intangible, que está completamente desligado de la realidad histórico-política. El Estado no es solamente el fruto de la imaginación creativa del hombre, ni una chispa de su naturaleza inventiva, sino que denota un ente positivo, cuyo concepto debe fraguarse basado en la reflexión de las circunstancias presentes en las que se encuentra.

De igual manera, y como ha quedado patente en párrafos anteriores, el análisis de todos y cada uno de los elementos que lo componen es parte fundamental para conceptualizar al Estado y entenderlo plenamente en su espectro jurídico y social.

---

<sup>18</sup> **GONZÁLEZ**, Arturo. *“Apuntes de Teoría General del Estado”*. Ediciones Jurídicas Alma. Primera Edición. México, 2003, p. 52.



Para Carré de Malberg<sup>19</sup>, si los hechos se examinan detalladamente, es decir las distintas formaciones o fenómenos políticos que han sido llamados por costumbre Estado, se confirma que los elementos que constituyen a cada uno de esos Estados se constriñen fundamentalmente a tres: Pueblo, Territorio y Poder.

### 1.2.1 Pueblo

Por pueblo debe entenderse un grupo de seres humanos asentados en un espacio o territorio geográficamente determinado.

Este tipo de comunidades se caracterizan por ser colectividades públicas sobrepuestas a todas las agrupaciones particulares o de interés privado que pueden existir entre sus miembros. En el origen de las sociedades, los individuos vivían en pequeños grupos sociales, familia, tribu, *gens*, y se encontraban aislados entre si pero sin perder la interrelación de convivencia dentro del territorio geográfico donde se ubicaban.

Su interés personal era prácticamente su prioridad, sin embargo lentamente se fueron conglomerando dichos individuos hasta conformar una corporación única que encontró su sustento en un interés general, aun a pesar de todas las diferencias que los separaban.

Ahora bien, si lo examinamos desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, el grueso del capital humano que supone el pueblo de un

---

<sup>19</sup> MALBERG, Carré de. *"Teoría General del Estado"*. Fondo de cultura económica. Segunda edición. México, 1998. p.p. 21-26.

Estado suele ser muy heterogéneo y dividirse en distintas clases que lo componen, sin embargo, a pesar de la universalidad del mismo, puede considerarse como una entidad unitaria que corresponde a la totalidad de sujetos que ostentan el carácter de gobernados o destinatarios finales del poder público.

Lo anterior significa que cualquiera de los grupos insertos en el pueblo es parte integral del mismo, ya que no es factible que alguno se sustraiga del sistema jurídico imperante en la porción territorial que corresponda. Es decir, ningún grupo puede dejar de ser centro de la aplicación de las normas vigentes.

En tal virtud, el pueblo siendo el elemento humano del Estado, es el destinatario del poder público, los individuos que lo integran son los sujetos sobre los que se ejerce el imperio del Estado, sin importar la heterogeneidad que prevalezca en el mismo.

Sobre el particular, es importante clarificar las diferencias que existen entre los conceptos de población, nación y pueblo, ya que desde el punto de vista sociológico, estos últimos se toman como equivalentes. Tanto la nación como el pueblo, son comunidades humanas compuestas por grupos o sujetos que cuentan con una unidad cultural y una misma línea histórica.

Dentro del marco de esa unidad cultural, encontramos algunas características que les son comunes y a su vez son productos culturales, a saber, el idioma, las costumbres, la religión y distintas concepciones sobre la vida.

Sometidos a la acción del tiempo y el espacio, estos elementos convergen en la integración de la nación o pueblo, es decir de la “*comunidad nacional o popular*”, como lo llama el Doctor Burgoa.

Puede aparecer el caso en que el pueblo contenga a grupos extranacionales como una minoría dentro de su unidad, pero sin duda alguna carecen de participación dentro del proceso de formación del Estado. De hecho, el pueblo como esa unidad o comunidad, no sólo es anterior al estado sino que también es la causa de su gestación misma.

Como se ha visto, el Estado es capaz de dar unidad e integración jurídica a las comunidades nacionales que en él existen, pero de ninguna manera puede ser anterior a ellas, ya que en primer lugar existe el hombre y sus grupos o comunidades y en segundo lugar el Estado como persona jurídica.

A pesar de que el pueblo sea el origen del Estado, ya que de él se deriva el poder y el derecho, una vez que se forma el Estado, éste es el escenario humano donde recaen y se implementan sus fines.

El objetivo del Estado en parte, es servir como medio para que el hombre realice sus fines trascendentes; de tal suerte que siendo éstos a final de cuentas los destinatarios de la actividad estatal, debe tenderse incesantemente a la satisfacción de sus necesidades y la solución de sus problemas, impactando favorablemente en su calidad de vida.

En el mismo contexto, vale la pena citar al autor francés Jaques Maritain<sup>20</sup> quien manifiesta su postura sobre el origen del Estado y define de manera categórica su creencia humanista sobre dicho proceso: *“El Estado no es la encarnación suprema de la idea como creía Hegel: ni tampoco una especie de superhombre colectivo; el Estado no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas o expertos en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de ese instrumento es perversión política”*.

La forma en que el Estado actúa sobre ese conglomerado de individuos es por medio de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad. Como he dicho antes, son los destinatarios de los actos de autoridad, son los gobernados sobre los que los “gobernantes” ejercen el poder del Estado dentro de la esfera jurídica (fundamental o legal) del mismo.

Para complementar, y a manera de recapitulación recordaré la aportación de Carré de Malberg<sup>21</sup>, sobre la esencia y origen del Estado. Para dicho autor, El Estado puede tener un número más o menos considerable de individuos, y será suficiente que hayan formado un cuerpo político autónomo, o sea diferente a los grupos estatales vecinos. En consecuencia, dice, *“un Estado es por lo tanto, ante todo, una comunidad humana...una forma de agrupación social”*.

Finaliza afirmando que el pueblo, es aquél conjunto de personas y de comunidades que integran un Estado, que motivaron su origen y que son el componente humano del mismo.

---

<sup>20</sup> **MARITAIN**, Jaques. Op. cit. p. 26.

<sup>21</sup> **MALBERG**, Carré de. Op. cit. p.p. 21-26.

### 1.2.2. Territorio

Como segundo elemento constitutivo del Estado tenemos al territorio. En este contexto y al tenor de los tópicos ya abordados, sabemos que la relación de unificación social y nacional no sería viable de no existir entre hombres conectados estrechamente por la convivencia que les provee un territorio común.

En consecuencia, el territorio implica uno de los elementos determinantes para que el Estado pueda existir, ya que el pueblo en calidad de soberano requiere poseer una superficie de tierra geográficamente ubicada, donde pueda ejercerse el poder público de manera independiente, rechazando cualquier potestad ajena. Dentro de dicho territorio, la potestad del Estado se aplica a todas las personas, nacionales o extranjeras.

La doctrina contemporánea afirma que la relación jurídica ejercitada entre el Estado y su territorio, tiene características de *imperium*, más que de *dominium*, toda vez que el Estado no tiene sobre su suelo un derecho de propiedad, sino una potestad de dominación o soberanía.

Lo anterior, significa que el Estado no es propietario del territorio, o sea, no tiene respecto de éste un derecho real, como se conoce en la doctrina jurídica civilista, en todo caso, para Burdeau<sup>22</sup> se trataría de un “*derecho real institucional*”, de igual manera J. Dabin afirma: “*El Estado, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué despremiar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho que ella encarna.*”

---

<sup>22</sup> Citado por **BURGOA**, Ignacio. Op. cit. p. 162.

Sobre el particular, es innegable el vínculo institucional existente entre la tierra y el poder, sin embargo, como ya se afirmó no se trata de un derecho de propiedad, debido a que sus intereses son diferentes en tanto a su naturaleza se refiere, en todo caso es un derecho determinado por la exigencia del servicio a la institución o Estado.

Adicional al espacio físico de tierra, es relevante señalar que la potestad del Estado comprende también la capa atmosférica ubicada por encima del suelo y del mar que abraza los litorales del Estado. Por lo tanto, el ejercicio de actos de potestad del Estado se ejerce en el espacio sobre el cual se extienden sus medios de dominación. El territorio es un elemento geográfico de integración nacional.

Respecto del mar territorial conviene señalar que su extensión es fijada por las normas de Derecho Internacional Público y por los tratados internacionales. Y en lo tocante al espacio aéreo, el Estado tiene derechos de policía y de sobre-vigilancia sobre las capas aéreas que se encuentran sobre su territorio, tal como sucede con el mar territorial, sin embargo no puede impedir el cruce de aeronaves con fines pacíficos ni la práctica de ejercicios de orden científico sin intenciones bélicas o beligerantes.

Mayor claridad nos da lo referido por Andrés Serra Rojas<sup>23</sup>, quien enumera los dominios del territorio de la siguiente manera:

a) El dominio terrestre;
b) El dominio marítimo;
c) El dominio del subsuelo;

---

<sup>23</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. cit. p.p. 277-278.

d)El dominio aéreo;
e) El dominio de las aguas;
f) La plataforma continental y los zócalos submarinos;
g) Las playas marítimas;
h) La zona marítima;
i) La zona exclusiva.

Por otro lado, se puede afirmar que el territorio no es exclusivamente el asentamiento del pueblo o de las comunidades que lo integran, sino que es un factor de influencia sobre los individuos que lo habitan, ya que todas las circunstancias que en él ocurren afectan, positiva o negativamente a dicha comunidad humana, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económicos, naturales, etc.,

Para Burdeau<sup>24</sup>, el territorio del *“Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad –territorialidad- fuera del cual carecen de eficacia normativa –extraterritorialidad-.”*

Además de ser un elemento de unidad, es por otra parte, un mecanismo de poder ya que quien ejerce el poder de dominación sobre un territorio, tiene impacto sobre la comunidad que ahí reside, tanto para ejecutar las acciones de gobierno como para llevar a cabo una vigilancia sobre los mismos. Lo verdaderamente relevante es que independientemente del criterio que se emplee para analizar al territorio (como un ente jurídico político o como requisito de existencia) no puede existir el Estado sin espacio territorial.

---

<sup>24</sup> Citado por **BURGOA**, Ignacio. Op. cit. pág. 162

Conjuntamente a los componentes indicados todos los bienes de cualquier especie encontrados en el territorio, que lo compongan de manera natural o física, son objeto del *dominium* del Estado y forman parte de su patrimonio.

Dicho patrimonio se conforma por los bienes que el orden jurídico otorga al dominio del Estado (norma suprema) y que evidentemente serán diferentes a los que sean propiedad de las personas físicas, morales o colectivas que coexistan dentro de las fronteras del territorio. Esto significa, que al interior del Estado podemos encontrar dos tipos de patrimonio, el primero que corresponde al Estado y el segundo, precisamente el que pertenece a los particulares.

Para concluir quiero recapitular un poco y definir, en el marco de los detalles vertidos en el punto 1.2.1, al territorio como elemento del Estado. Es pues, el espacio terrestre, aéreo y marítimo en el cual se ejerce el poder del Estado o *imperium*, sobre todas las comunidades nacionales o extranjeras que habitan dentro de sus fronteras, por medio de las funciones que el orden jurídico fundamental le otorga, a saber la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

### **1.2.3. Poder.**

El tercer elemento, y último según algunos autores con los que comparto su tesis, tales como Jellinek, Carré de Malberg (extranjeros) Andrés Serra Rojas y Arturo González (nacionales), es el poder.



Para Malberg<sup>25</sup>, *“lo que constituye al Estado es el establecimiento, en el seno de la nación de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.”*

Para Serra Rojas,<sup>26</sup> este elemento *“es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia”*.

De manera general, el poder hace referencia al imperio que tiene el Estado para hacer cumplir su mandato. Su fundamento se haya en la facultad para tomar decisiones de orden político, las cuales recaen directamente en los servidores públicos.

Por su parte, Max Weber<sup>27</sup> al referirse al poder se expresa de la siguiente manera: *“una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden”*.

Como podemos ver, tanto Weber como Serra, hablan de un poder de dominación y de la facultad, para que por medio de la coacción (fuerza física) se hagan cumplir los mandatos que el Estado emite.

---

<sup>25</sup> MALBERG, Carré de. Op. cit. p.p. 25-26.

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 292.

<sup>27</sup> Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 294.

Dicho poder de dominación es general, es decir, no se ejerce sólo sobre ciertas personas o grupos de personas, sino que se tiene sobre todos los habitantes del Estado y está soportado en el orden jurídico que cada comunidad estatal haya decidido darse.

Al respecto, Radbruch decía con gran tino que *“cuando se parte de la individualidad concreta de cada individuo, se desemboca necesariamente en la negación del orden jurídico, en el anarquismo.”*<sup>28</sup>

Siguiendo con Jellinek, puedo afirmar que los actos de autoridad no solo son el mecanismo en las manos del Estado, para satisfacer sus fines superiores, sino también fungen como directriz. Me permitiré a continuación hacer la cita correspondiente: *“Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de las de sus miembros.”*

Es fácil distinguir el poder público o político empleado por el Estado para la consecución de sus objetivos, para tal efecto se advierte lo siguiente:

- “a) Tiene su origen o fuente directamente en la sociedad humana;*
- b) Lo detenta y ejerce para toda la comunidad el Estado;*
- c) Busca como finalidad, el Bien Común Público;*

---

<sup>28</sup> **RADBRUCH**, Gustav. *“Introducción a la filosofía del Derecho”*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. Novena reimpresión. México, 2005. p. 157.

d) *Debe actuar dentro del marco del Derecho al cual se encuentra unido pero no mezclado.*

e) *Se encuentra revestido del imperium, la majestad, la capacidad de imponerse aun contra la voluntad, de manera unilateral, coercitivamente.*<sup>29</sup>

Reflexionando sobre el particular, puede concluirse que el poder o potestad del Estado, debe su existencia a la comunidad nacional, es decir, a la unidad nacional, y se instituye con el propósito de aportarle la capacidad para tomar las decisiones que implican la consecución de sus intereses y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, quienes a su vez, deberán cumplir con dichos actos de autoridad o en caso contrario, la potestad del Estado puede hacerse valer por mecanismos coercitivos para imponerse con fuerza irresistible.

Se puede colegir de lo anterior, que la aplicación de la dominación o dirección del estado, tiene una finalidad dual, primero para relacionarse con la comunidad y segundo para ejecutar sus mandatos obligatorios y constreñir a su cumplimiento.

Sin entrar en una gran discusión, solo quiero mencionar lacónicamente que existen diversas teorías llamadas “*potencialistas*”, las cuales tienen como objetivo erigir al Estado en un poder, aunque no coincido plenamente con ellas, debido a que consideran que el poder *per sé* es el único elemento del Estado sin necesidad de que haya otro elemento más, es decir consideran que no hay un soporte que justifique al mismo.

---

<sup>29</sup> GONZÁLEZ, Arturo. Op. cit. p. 65.

Esto quiere decir, que para que pueda existir el poder, es necesario que coexista con una comunidad o conglomerado de personas, toda vez que el poder dimana de la actividad humana. En tal virtud, siendo el poder energía (según la energética social)<sup>30</sup> no es posible el poder sin que un sujeto sea su *“fuente y asiento”*. Cualquier grupo humano es generador de un poder y existe una relación de causalidad entre éstos. Sin el elemento pueblo el Estado es un ser inexistente.

De tal suerte, la conexión del elemento poder con los elementos pueblo y territorio es imprescindible, pues no podría concebirse a alguno de ellos sin estar estrechamente ligado con los otros dos.

Aunque algunas de las diversas teorías que existen sobre la conformación del Estado sostienen que el orden jurídico y la soberanía son también elementos del mismo, considero, como lo he manifestado en líneas precedentes que los únicos elementos originales son los que ya citamos, es decir, pueblo, territorio y poder.

No obstante que el ser humano es sociable por naturaleza, necesita encontrar la figura de una autoridad que le represente el camino a seguir a fin de lograr una armónica convivencia social con sus congéneres, dicha autoridad para ser obedecida, requiere a su vez estar legitimada ante el grupo social al que pertenece, de otro modo reinará la anarquía y se escindirán los lazos vinculantes entre los miembros de la comunidad.

---

<sup>30</sup> **BURGOA**, Ignacio. Op. cit. p. 92.

Es de suma importancia distinguir que la legitimación de quien detenta el poder en el círculo estatal puede producirse por la fuerza, es decir la coacción para hacer cumplir los mandatos impuestos o bien, por la convicción de quienes habitan en el Estado de reconocer lo ordenado como lo más correcto. Me refiero, en concreto, a lo que antiguamente llamaban los romanos *potestas* y *auctoritas*, entendida la *potestas* como la detentación de la coacción legítima del Estado y la *auctoritas* como el “saber socialmente reconocido”.

Lo que busco con los presentes argumentos, no sólo es justificar la existencia del poder como elemento estatal, sino resaltar la interacción tan estrecha entre éste y los otros dos componentes.

Una vez que hemos repasado velozmente los aspectos más relevantes del Estado, estamos en posibilidad de elaborar una definición del mismo. En tal virtud, considero que el Estado es un conglomerado de personas asentadas en un territorio determinado geográficamente, que se encuentra organizado política y jurídicamente, sobre quienes recae la potestad imperativa de dicha organización.

Como colofón de este capítulo vale la pena incluir otra definición de Estado, vista a la luz de criterios más sociológicos, aportada por el politólogo italiano Giovanni Sartori: “*El estado es un conjunto complejo y vastísimo de estructuras de mando, de administración y de legislación, sostenido por una variedad de aparatos*”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> SARTORI, Giovanni. “¿Qué es la Democracia?” Editorial Taurus. Primera Edición. México, 2003. p. 203.

## CAPÍTULO II FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

*“Esta forma de gobierno (República Federal) es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados, hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido. Esas federaciones fueron las que hicieron durar tanto las repúblicas de Grecia. Gracias a ellas pudieron los romanos conquistar el mundo, y por ellas pudo el mundo defenderse de los romanos; y cuando Roma llegó al colmo de su grandeza, pudo defenderse de los bárbaros, por haber formado análogas asociaciones al otro lado del Rhin y del Danubio.”<sup>32</sup>*

### 2. Formas de Gobierno.

El gobierno, concebido como la manera en que el poder estatal se ejerce y organiza al pueblo, representa dentro del Estado el elemento de autoridad. La forma de gobierno ha variado a través del tiempo en cada país, adaptándose a las necesidades especiales de un momento histórico o de un pueblo determinado. Por otro lado, las formas de Estado se suelen definir y clasificar a partir de los elementos que se citan como esenciales del Estado, a saber, territorio, poder y pueblo.

Las formas de gobierno, en cambio se hallan en el ámbito de cada una de las formas de Estado consideradas. Para el Maestro Biscaretti<sup>33</sup> las formas de gobierno deben verse o estudiarse por separado, prueba de ello es su obra *“Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas”*, consagrada al estudio de: “Las formas de Estado y las formas de gobierno contemporáneas”, en el cual aísla las formas de gobierno de un Estado de democracia

---

<sup>32</sup> MONTESQUIEU. *“Del Espíritu de las Leyes.”* Editorial Heliasta. Primera Edición. Argentina 2005. p. 157.

<sup>33</sup> BISCARETTI Paolo. *“Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas”*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 113.

clásica; las formas de gobierno de un Estado socialista; y las formas de gobierno del Estado totalitario.

Es oportuno citar, al comienzo del presente capítulo, que las formas de gobierno más comunes, son: la Monarquía, la República y el Ejecutivo dictatorial.<sup>34</sup>

A continuación, describiré brevemente cada una de éstas.

**a) Monarquía:** La Monarquía es la forma de gobierno en la cual el poder se ejerce por un solo individuo, llamado Rey, Soberano, Príncipe, Emperador, etc. Se subdivide en Limitada e Ilimitada.

La monarquía ilimitada es aquél tipo de gobierno en el que el poder se transmite por herencia y el titular del mismo no es el pueblo, sino el monarca, quien no es responsable de sus actos ante nadie. Él es quien elige a sus ministros, ejerce el poder mientras vive o en tanto no abdica. Actualmente este tipo de gobierno ha perdido vigencia.

En la monarquía limitada o monarquía constitucional, tal como su nombre lo indica, el poder del soberano está limitado por una ley fundamental, llamada Constitución. Sobre el poder del rey existe el imperio de dicha Constitución. El monarca debe sujetar los actos de su gobierno a los mandatos constitucionales y en caso de violaciones a la ley suprema él debe responder. El poder también se transmite por herencia, conservándolo el monarca mientras vive o abdica. Ejemplos claros de este gobierno serían el inglés, español, japonés, etc.

---

<sup>34</sup> RUIZ, Eduardo. *"Derecho Constitucional"*. UNAM. Segunda edición. México, 1978. p.p. 167-180

**b) República:** La República es la forma de gobierno en que los poderes residen esencial y originariamente en el pueblo y son ejercidos por él, a diferencia de la monarquía, como ya vimos, en la que el poder reside en el soberano.

Asimismo, es importante destacar que la República puede ser dividida en aristocrática y democrática. En la primera sólo una porción del pueblo ejerce el poder, depositándose éste en una clase social: es decir, la aristocracia. Por otro lado, en la República democrática se presume que todo el pueblo ejerce el poder. México, por ejemplo, es una República democrática, ya que la teoría constitucional supone que la soberanía reside en el pueblo, dimana de él y se instituye para beneficio del mismo.

No obstante lo anterior, cabe hacer la aclaración que en las repúblicas democráticas, como no es posible que todo el pueblo ejerza el poder por sí mismo, en cuyo caso estaríamos en presencia de una democracia directa, se eligen personas que lo representan, integrando el gobierno con dichos **representantes**, a lo cual la doctrina política y constitucional ha tenido por suerte llamar democracia indirecta. Según nuestra Carta Magna, México es una República Democrática Representativa, en la que el pueblo ejerce su soberanía a través de los tres Poderes de la Unión; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En consonancia con lo anterior, la República tiene adicionalmente otras connotaciones, es decir, puede clasificarse de igual manera en federal y central, refiriéndose a una acepción espacial. Es federal cuando se integra por entidades federativas (Estados) que se unen entre sí para formar una nueva persona jurídica: la **Federación** o Estado Nacional. En este



régimen, el gobierno se ejerce conjuntamente por un gobierno general, que tiene autoridad en todo el país, y por gobiernos locales, cuyo poder esta limitado a determinada región. Los gobiernos locales gozan de libertad, restringida por el pacto que han celebrado al agruparse y que la Constitución federal regula.

A este respecto, es conveniente no confundir los conceptos de Federación y Confederación. La primera ha quedado explicada; la segunda es la reunión de un cierto número de Estados; una vez reunidos dichos Estados, conservan su soberanía e independencia, sin dar origen por la reunión en comento, a un nuevo Estado superior a los federados, quedando cada uno de los Estados confederados en libertad para desligarse, según se haya convenido. Como ejemplos de federación podemos citar a México y a los Estados Unidos de América. Como ejemplos de confederación podemos mencionar la histórica confederación de países germánicos y la Commonwealth.

La República es central cuando el poder se ejerce para todo el territorio por un sólo gobierno y en las provincias o departamentos (estados) existen simples delegados que representan a la autoridad central.

**c) Gobierno Ejecutivo Dictatorial:** Ante el fracaso de los regimenes monárquico y democrático (relativamente), la humanidad buscó nuevas formas de organización política, que a su vez, se han desplomado. Como ejemplo encontramos precisamente al Gobierno Ejecutivo Dictatorial, en el cual la autoridad se concentra en una persona, Presidente o Primer Ministro, a quien apoya un partido político poderoso, que actúa como partido único y cuyos miembros gozan, en contraposición al resto de los ciudadanos, de todas las

prerrogativas políticas. En esta forma de gobierno el poder del gobernante es independiente y personal, controla al poder legislativo, tiene el derecho de disolver las cámaras, dicta la ley a través de decretos, formula el presupuesto, nombra a los jefes del ejército y sólo es responsable de sus actos ante la Nación. (Un ejemplo claro era Irak antes del derrocamiento de Saddam Hussein).

A continuación, incorporo un cuadro de García Pelayo<sup>35</sup> donde de manera sencilla hace referencia a las formas de Gobierno y elementos del Estado.

<b>LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>Elementos del Estado</b>	Población, Territorio; y Gobierno		
	<b>Fines del Estado</b>	De orden general	Protección de la persona	
			Consecución del bien común	
	<b>Gobierno del Estado</b>	De orden Particular	Múltiples y variados, de acuerdo con las condiciones de cada país.	
		Monárquico	limitado, Absoluto	
		Republicano	(Atendiendo a quien lo ejerce)	Aristocrático Democrático
	Dictatorial	(Atendiendo a la jurisdicción de quien lo ejerce)	Federal Central	

Una vez repasadas lacónicamente las formas de gobierno, desarrollaré de manera formal la figura de la República.

---

<sup>35</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *"Derecho Constitucional Comparado"*. Sexta Edición. Madrid, 1961. p. 61.

## 2.1 República

Como pudimos observar en el punto anterior inciso B, la República es la forma de gobierno elegida por el pueblo, ya que ésta es la voz de las necesidades, aspiraciones e ideales que prevalecen en las diferentes épocas de su vida a medida que se desarrollan. La república como forma de gobierno se contrapone a la monarquía, de manera histórica se decía que la soberanía popular era la nota característica de una República frente a una forma monárquica. Sin embargo, como hoy en día aún en las monarquías, la soberanía es popular, tal vez el toque distintivo sea la ausencia de un rey y del sistema sucesorio de poder que traería aparejado.

Debemos tener cuidado para no confundir a la monarquía con la poliarquía. Algunos autores hacen esta comparación, no obstante como ya ha quedado patente en líneas anteriores, la primera basa su gobierno en una sola persona y en la segunda el gobierno está constituido por muchas personas<sup>36</sup>.

Si observamos el contenido histórico de los gobiernos republicanos, la teoría política los explica como la genuina formulación de la soberanía popular frente a la idea de un emperador, o de un rey absoluto que representa igualmente la suma de poder soberano, mismo que se transmitía por los mecanismos hereditarios mencionados en párrafos anteriores.

---

<sup>36</sup> **BARRAGÁN**, José y otros. *“Teoría de la Constitución”*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2005. p. 348

En esta tesitura, debemos apuntar que las formas de gobierno republicano han sido personificadas de muy distintas maneras, que van desde las formas simples de pueblos gobernados a través de una asamblea abierta, conocida como Cabildo abierto o en términos de la literatura jurídica española Concejo, o para los griegos Eclesía, hasta las formas más complejas de las polis que ocuparon parte del tiempo de Aristóteles; la república romana de Cicerón; y las repúblicas parlamentarias contemporáneas.

Sobre esta materia, es Platón un referente indiscutible, su obra escrita en griego “La República” es ya todo un clásico que ha sido traducida en múltiples lenguas. En la República una de las bases esenciales de las teorías griegas y latinas es el poder o la soberanía popular, la cual se sublima en aquellas comunidades que pueden escoger libremente la forma de gobierno que más le convenga, pudiendo optar por una forma de gobierno republicana o por una forma de gobierno monárquica.

Mención especial merece la claridad del insigne italiano Norberto Bobbio, al referirse a la República como: *“Una forma ideale di Stato che si fonda sulla virtù dei cittadini e sull’ amor di patria”*<sup>37</sup>.

Sirve como ejemplo la consagración del artículo 3º de la Constitución española de 1812, la cual optó por la forma de una monarquía constitucional. Asimismo, en ejercicio de su libertad soberana, México en el artículo 39 de su Carta Magna eligió la forma republicana presidencial, desde 1824.

---

<sup>37</sup> **BOBBIO**, Norberto e **VIROLI**, Maurizio. *“Dialogo intorno alla repubblica”*. Editori Laterza. Prima edizione. Bari, 2003. p.5.

Al respecto, quisiera relatar de manera sucinta la experiencia mexicana para el establecimiento de la República, no solo por la trascendencia histórica, sino también por la importancia que reviste en la configuración del México de hoy, el cual conserva aún muchos de los problemas suscitados desde su inicio, convirtiéndose en problemas con una vigencia casi perenne.

Existieron varios intentos por implantar en México la forma monárquica, sin embargo fueron un constante fracaso. Tanto el Plan de Iguala, como los Tratados de Córdoba, la Soberana Junta Provisional Gubernativa y el mismo Constituyente planearon de manera formal la creación de un gran imperio, Iturbide contribuyó poco para garantizar estas formalidades, aunado a la fuerza de los republicanos, que terminaron por imponerse después de la caída de éste.

En nuestro país, el proceso de gestación de una república mexicana comenzó con aspiraciones legítimas de los propios políticos republicanos del siglo XIX, como Fray Servando Teresa de Mier, quien se expresó sin tapujos ante el mismo Iturbide, ya autoproclamado emperador, como un convencido y ferviente republicano. Durante el primer constituyente el espíritu republicano llevó a la mayoría de los diputados, y pese a la previsión expresa de la ley de convocatoria para reunirse en dos salas (una reservada para la naciente nobleza mexicana), optó por sesionar en una sala al estilo republicano y popular.

Fueron esos constituyentes republicanos quienes decretaron honores para nuestros héroes patrios, los héroes insurgentes, que habían sido aniquilados por Iturbide y, pese a las protestas de éste, nunca aprobaron el nombramiento de emperador, nunca apoyaron los

festejos para la coronación; nunca fueron favorables para la formación de una Constitución imperial. En resumen, una vez derrotado Iturbide, se reinstaló el congreso el día 7 de marzo de 1823 y entonces sí, comenzó la dura tarea, para algunos inacabada, de organizar a México, como República.

Tal como se previó, esa labor fue poco más que difícil. Para empezar y debido a las luchas internas, los representantes que habían venido al Constituyente de 1822 desde Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica fueron, por obvias razones, sistemáticamente solicitando permiso para regresar a sus países de origen, ya que estos habían resultado ser libres e independientes de México. Poco tiempo después se iniciaron los procesos de autodeterminación de Estados libres e independientes como Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, Yucatán, que consumaron su proceso de cambio entre los meses de febrero a agosto de 1823.

Con lo anterior, se llegó a la conclusión final de plantear la necesidad de optar por una república federal, conclusión valorada por el mismo congreso reinstalado, el cual emitió su voto favorable para un gobierno republicano y federal. Además, aceptó convocar a nuevas elecciones para la reunión de una nueva asamblea constituyente y decretó su propia disolución para el día 30 de octubre de 1823.

Con esa fecha dieron comienzo las sesiones preparatorias para instalar el segundo Congreso Constituyente. En dicha asamblea se aprobó, en un primer momento, el Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos y luego, la Constitución, concluyendo la organización y el funcionamiento de la república federal mexicana.

Como un primer antecedente de nuestra República Federal, podemos citar esa Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, misma que sostiene como primer principio regular nuestro sistema político, instaurar para la nación mexicana el sistema republicano y federal establecido años atrás por los Estados Unidos de América, incluyendo garantías individuales para los gobernados. El propósito era claro, emparejar a México con su vecino del norte y estrechar la relación entre ambas naciones<sup>38</sup>

Una justificación proveída para la instauración de la República, era que con dicha forma de gobierno, el sistema hereditario de cargos desaparecería, poniendo en manos del pueblo la elección de sus gobernantes, quienes deberían transmitir el poder de manera periódica.

Y el sistema Federal, como firme oposición al centralismo, para otorgar a cada parte integrante de la floreciente nación las facultades de autogobierno, sin que ello significase una escisión de la unidad federada.

De esta manera fue como transcurrió la instauración de la República en nuestro incipiente país, para algunos autores, la incompleta fundación de nuestra patria se debió a que la razón del Estado no fue crear una nación, sino subirse únicamente al tren del desarrollo.

Es obvio que en el proceso de transformación del Estado mexicano en cuanto a su forma de gobierno, hubieron de crearse diversos ordenamientos jurídicos que sirvieran como

---

<sup>38</sup> Acta constitutiva de la Federación Mexicana aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824.

fundamento y soporte a la nueva etapa que estaba por desarrollarse. A continuación, me permito citar algunos antecedentes normativos de esta forma de gobierno en México.

1) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (16 de mayo de 1823).

*Artículo 1. La **soberanía de la nación**, única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno.*

2) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31 de enero de 1824).

*Artículo 3. La **soberanía reside radical y esencialmente en la nación**, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.*

*Artículo 5. La nación adopta para su gobierno la forma de **república representativa popular federal**.*

*Artículo 6. Sus partes integrantes son **estados independientes**, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general.*

3) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824).



*Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de **República representativa popular federal**.*

*Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, **forma de gobierno**, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y los estados.*

Como podemos observar, fueron varios los ordenamientos que insertaron en sus disposiciones la forma de gobierno adoptada por México, así como las disposiciones soberanas y federales que el caso requería, con la finalidad de crear un gobierno firme y liberal que no representara peligro alguno, y otorgar al pueblo mexicano el lugar que le corresponde en el concierto de las naciones, así como *“hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad: marcar sus límites a las autoridades supremas de la Nación, porque sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros<sup>39</sup>.”*

Aún a pesar de que este modelo funcionaba adecuadamente en otros países, no faltaron los actores incrédulos que lo cuestionaron. Surgieron diversas interrogantes, respecto a ¿cómo garantizar la unión de las partes con el todo sin atentar contra la autonomía de cada estado? y ¿cómo asimilar la soberanía de la nación con la soberanía estatal? Preguntas que fueron respondidas con el mismo andar del sistema mexicano, apoyado por sabias opiniones como

---

<sup>39</sup> Mensaje emitido el 4 de octubre de 1824 con el que el Congreso acompañó la expedición de la Constitución de ese mismo año.

las de Guadalupe Victoria (octubre de 1824), quien subrayaba la necesidad de “*confiar en el Supremo Poder para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación... la cual sería sostenida con todo el poder de las leyes.*”

## **2.1.1 Formas de gobierno Presidenciales y Parlamentarias.**

### **2.1.1.1 Presidencialismo.**

En un primer momento debemos señalar las formas de gobierno que se encuentran en un Estado democrático clásico, las cuales son las siguientes:

- a) La forma de gobierno constitucional pura, que puede ser monárquica o republicana. Dentro del caso último se puede citar a la forma **presidencial**.
- b) La forma de gobierno constitucional parlamentaria, que a su vez se puede dividir en monárquica o republicana.

Se distingue en las líneas anteriores, la aparición de un órgano director de la política estatal, que puede ser el Jefe de Estado, un rey o un presidente. En consecuencia, el “*sistema presidencial es aquella estructura de un gobierno en cuya cabeza y como titular del Poder Ejecutivo se encuentra un individuo que las Constituciones modernas denominan Presidente.*”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> ARMENTA, Leonel. “*La Forma Federal de Estado*”. UNAM. Primera Edición. México, 1996. p. 63.

Para Giovanni Sartori<sup>41</sup>, distinguir entre presidencialismo y parlamentarismo, a pesar de lo que es evidente, resulta complicado. La respuesta obligada sería pensar por exclusión, ya que un sistema presidencial no es parlamentario y viceversa, sin embargo resultaría poco trascendente definirlo de esta manera.

Para el politólogo italiano, existen dos características imprescindibles para definir al presidencialismo, a decir, las siguientes:

- 1) *“El criterio definitorio es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado”,* al cual califica de insuficiente citando ejemplos como Austria, Islandia e Irlanda, cuyos presidentes le parecen de “fachada” o de “adorno”, debido a que propiamente funcionan como sistemas parlamentarios, aun a pesar de la legitimidad de que goce el presidente electo; y
- 2) *“Su rasgo distintivo es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial; es el presidente el que a discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete.”* Lo anterior no se contrapone con la facultad del parlamento para increpar las actuaciones de los secretarios (o ministros), aunque esto derive en la necesidad de su renuncia.

Como anotación al margen, es oportuno resaltar el origen del presidencialismo en México, el cual surge con la constitución de 1824, misma que configuró las relaciones existentes entre

---

<sup>41</sup> **SARTORI**, Giovanni. *“Ingeniería Constitucional Comparada”*. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Reimpresión. México, 2000. p.p. 97-98.

los poderes políticos en un sistema de corte presidencial evidentemente copiado de los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo califico como copiado debido a que sus fuentes (en 1824) son la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Respecto del caso español, sirvió como ejemplo en lo tocante al refrendo de los Secretarios de Estado, necesarios para llevar a cabo la autenticación de las leyes, reglamentos y algunos actos del ejecutivo.

Para concluir con la explicación del presidencialismo, abordaré de manera general sus características:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Es decir, se deposita en el presidente;
- b) El pueblo elige al presidente y no el legislativo, haciéndolos independientes uno del otro;
- c) Los Secretarios de Estado son libremente nombrados y removidos por el presidente;
- d) Ni el presidente ni los secretarios, son políticamente responsables ante el Congreso;
- e) No pueden pertenecer al Congreso, ni el presidente ni los Secretarios de Estado;
- f) El partido político al que pertenece el presidente, puede o no, tener mayoría en el Congreso;
- g) El congreso no puede disolverse por el presidente, ni aquél puede darle un voto de censura<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> **CARPIZO**, Jorge. *“Estudios Constitucionales”*. Editorial Porrúa. Octava Edición. México, 2003. p.p. 303-304.

### 2.1.1.2 Parlamentarismo.

Sobre el parlamentarismo, son útiles las ideas aportadas por Kelsen en su obra *“Esencia y valor de la democracia”*, donde analiza el sentido y circunstancias del poder legislativo, y destaca lo siguiente: *“El Parlamentarismo significa formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de mayoría”*.<sup>43</sup>

Por obvias razones, el parlamentarismo como forma de gobierno está indisolublemente asociado con el órgano del Estado llamado poder legislativo, es decir, el Congreso de la Unión.

El Parlamentarismo tiene su origen en la Edad Media, cuando los Reyes crean las Cortes y las Asambleas, para desarrollar esta idea tomaré el ejemplo de Inglaterra. El modelo inglés tuvo su primera aparición el 15 de junio de 1215 con la ira y rencor del rey Juan, mejor conocido como Juan sin Tierra, quién reunido con sus barones en Runnymede (entre Londres y Windsor) al percibir la presión de los señores feudales firmó un documento conocido como la “Carta Magna”, en la cual garantizaba a todos aquellos bajo su mandato, que ninguna ayuda financiera podría ser exigida en el futuro sin el consentimiento del Consejo del Reino o Curia Mayor, integrado por los vasallos directos del rey, es decir, los señores feudales.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> **KELSEN**, Hans. *“Esencia y valor de la democracia”*. Ediciones Coyoacán. Primera edición. México, 2005. p. 51.

<sup>44</sup> **PELLET LASTRA**, Arturo. *“El poder Parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos”*. Editorial Abeledo-Perrot. Primera Edición. Buenos Aires, 1995. p.p. 19-23.

Después vino España con la unificación de los reinos de Castilla y Aragón, luego Francia con los Estados Generales. En las monarquías, los gobernantes impusieron al monarca distintos límites al ejercicio de su poder, concediendo más facultades a los súbditos.

Ya en el desarrollo propio del parlamentarismo, encontramos que existe una supremacía del poder legislativo sobre los otros dos poderes, con la variante de que el ejecutivo es “doble”: El Jefe de Estado con funciones protocolarias y el Jefe de Gobierno que ejerce el poder en todo el territorio estatal.

Por común denominador son bicamarales, una cámara que representa al pueblo y otra que representa a las partes integrantes de la Unión, o grupos sociales como acontece en Inglaterra con la cámara de los lores.

El parlamentarismo como forma democrática de gobierno, toma en cuenta la representación de los electores, encarna una relación entre los órganos ejecutivo y legislativo, permitiendo que exista una coordinación entre ambas funciones o poderes, sirviendo de contrapeso uno del otro. Por otro lado, es aceptable afirmar que promueve la competitividad entre los partidos políticos.

Como se indica en las líneas previas, no obstante la existencia definida de la separación de poderes, donde cada poder deber respetar la esfera competencial del otro, la relación que debe existir es de coordinación, pero de manera vigorosa como contrapeso, en el caso del parlamentarismo, se ejerce una gran labor de critica objetiva al jefe de Estado.

Coincido con el autor Arturo González<sup>45</sup>, quien, a pesar de que distintos autores consideran al parlamentarismo como un ideal político de mayor democracia que los sistemas presidenciales, señala que *“es importante que cada Estado adopte un sistema en función de su historia e idiosincrasia, que convenga a sus ideales políticos y sus antecedentes”*. Coincido porque hemos comprobado a lo largo de la historia, que un modelo exitoso en un país, no garantiza el desarrollo de otros.

Remato este tópico indicando que la característica principal de este régimen político la constituye el hecho de que el titular del ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo no obstante gran coordinación. Así pues, podemos señalar lo siguiente:

1. El gobierno forma parte del parlamento de manera jurídicamente lícita y necesaria políticamente;
2. En caso de existir un voto de desconfianza, se actualiza la obligación de dimisión del gobierno;
3. El gobierno tiene facultad para disolver el parlamento; y
4. El partido gubernamental bajo control del jefe de gobierno, disciplina a la fracción imprescindible.<sup>46</sup>

Carpizo agregaría los siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son miembros del parlamento.
- b) El poder ejecutivo es doble; Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ, Arturo. Op. cit. p.p. 89-90.

<sup>46</sup> BERLÍN, Francisco. *“Derecho Parlamentario”*. Fondo de Cultura Económica. Quinta Reimpresión. México, 2003. p. 114.

- c) Hay una persona con supremacía: Primer ministro.
- d) La administración pública recae en el gabinete, pero éste tiene supervisión del parlamento.
- e) Hay mutuo control de poderes.<sup>47</sup>

## 2.2 Formas de Estado.

Se dice que existen múltiples conceptos de las formas de Estado, las cuales son de las más antiguas dentro de la Ciencia Política y dentro de la Teoría del Estado. Dichos conceptos pueden ser estudiados desde diversos puntos de vista, entre los que destaca el sociológico. En esta tesitura, puede entenderse por forma de Estado, **el equilibrio que presenta un Estado determinado en el orden político** para lograr el mejor sistema de correspondencia social.

Dicho proceso de correspondencia o sinergia de fuerzas y factores sociales, se cumple tanto en el orden social como en el político, por lo que se le considera un proceso dinámico, es decir, es una fuerza directora y renovadora de las estructuras e instituciones sociales. Como ejemplo podemos señalar al orden jurídico, donde el agente dinámico, se presenta como una fuerza que interviene en el proceso y renovación de las instituciones jurídicas, a través de un proceso de superación constante.

---

<sup>47</sup> CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 303.



En el terreno de lo político, el agente dinámico ha tenido como función constante actuar sobre las estructuras o formas del Estado, para lograr nuevas formas de equilibrio en los distintos regímenes políticos.

A través de sus formas es como se ha manifestado el Estado en el transcurso de la historia, siendo la estructura social máxima que ha ido realizando en cada colectividad, la forma de equilibrio y armonía de los distintos intereses y valores de la convivencia humana.

Desde un punto de vista general todo Estado es una forma de estructura social, pudiendo además estar revestida por distintos matices, tales como la autocracia o la monarquía, mismos que constituyen formas que en lo político implican un equilibrio de fuerzas y factores sociales, que en una época histórica determinada lograron correlacionarse para constituir la estructura de una colectividad.

Asimismo, es posible visualizar la forma de Estado bajo una óptica jurídico-política, siguiendo al Dr. Fernando Flores Trejo<sup>48</sup> podemos anotar la siguiente definición partiendo de un componente jurídico: Estado es *“aquella persona jurídica colectiva suprema y omnicomprendiva cuyos elementos esenciales lo constituyen la población, el territorio, el gobierno, el poder soberano y la constitución, al tiempo de ser el encargado de realizar adecuadamente las finalidades sociales”*.

---

<sup>48</sup> Fernando Flores Trejo. *“Formas de Estado”* en **BARRAGÁN**, José y otros. *“Teoría de la Constitución”*. Editorial Porrúa, Segunda edición. México, 2005, p. 285.

El objetivo del presente punto es definir las formas de Estado, sin embargo, considero necesario distinguir entre las formas de Estado y las formas de gobierno, debido a que resulta común, incluso doctrinalmente, la confusión entre ambos conceptos.

Al inicio de este capítulo, hemos analizado claramente la temática de las formas de gobierno encontrando una gran diferencia entre el concepto de Estado y gobierno. El Estado es una persona colectiva única, suprema y omnicompreensiva; en tanto el gobierno es el conjunto de autoridades del Estado que ejercen su poder para organizar al elemento humano denominado pueblo.

En otras palabras, podemos decir que las formas de Estado hacen referencia a las distintas maneras de distribución de competencias, sin reseñar las distintas formas en las que se pueden conformar los órganos soberanos, en cambio las formas de gobierno se refieren a la conformación de dichos órganos encargados de ejercer las funciones soberanas así como la relación entre estos.

En este tenor, hay que apuntar que las principales formas de Estado son la **federal** y la **central o unitaria**.

En la misma sintonía, si analizamos las formas de Estado desde una perspectiva sociológica, éstas se clasifican dependiendo del tipo de Estado que se trate. Una clasificación sociológica de las formas de Estado, que a propósito va muy de la mano de su evolución histórica, arroja como resultado algunos tipos de Estado como el Estado Religioso, el Estado Político, el Estado de Derecho y el Estado económico.

En esta clasificación exclusivamente sociológica de organización del Estado, el concepto de forma se determina tomando en cuenta la clase de solidaridad social que predomina. A la solidaridad religiosa, corresponde la forma del Estado religiosa, a la solidaridad política la forma de Estado político, a la solidaridad jurídica, la forma de Estado de derecho y a la solidaridad económica, la forma de Estado económico.

Ahora bien, si nos enfocamos estrictamente al punto de vista jurídico-político tenemos dos formas estatales: el Estado Centralizado o Unitario y el Estado Federal, las cuales serán abordadas en el siguiente apartado.

### **2.2.1 Estado Central o Unitario.**

El Estado Centralista implica la existencia de un órgano que canaliza de manera exclusiva el poder y lo ejerce directamente a través de decisiones de sus subalternos o Departamentos, los cuales se encuentran constreñidos a ejecutar las decisiones emanadas por el Departamento Central.

Esta forma de Estado representa homogeneidad del poder, es decir, las funciones estatales tienen una sola organización nacional, aunque con algunas excepciones, ya que a veces con el ánimo de mejorar la eficiencia administrativa, se permite la desconcentración de las funciones administrativa y jurisdiccional.

Esta desconcentración resulta, respecto a la función administrativa, en una distribución de los órganos de gobierno en distintas circunscripciones usualmente denominadas departamentos o provincias, pero dichos órganos están subordinados al órgano central. Por lo que hace a la función jurisdiccional, la distribución de los tribunales tiene distinta competencia territorial.

El Estado centralizado tiene como principal característica que sus órganos de gobierno pueden estar desconcentrados, pero no descentralizados, es decir, sus órganos de gobierno ubicados geográficamente separados entre sí y con competencia territorial para actuar, **no son autónomos.**

A continuación haré una reseña de los antecedentes del Estado Central o Unitario en México. En el año de 1835, un 15 de diciembre, el Presidente interino Miguel Barragán, expidió las denominadas Bases Constitucionales en las que se estableció el régimen centralista.

Su artículo 3° a pesar de que no establecía explícitamente dicha forma de Estado, suprimió la vigencia del régimen federalista. Asimismo, el numeral 8° señalaba lo siguiente:

*“el territorio nacional se dividirá en **Departamentos**, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes”.*

Con respaldo en dichas Bases, la primera Constitución Centralista mejor conocida como “Leyes Constitucionales de 1836”, estableció en la Sexta Ley la división de la República Mexicana en Departamentos, los cuales se subdividían en distritos y éstos en partidos.

Por otro lado, la segunda Carta Fundamental Centralista o "Bases Orgánicas de 1843" previó en su artículo 4° la misma división política que su antecesora, aunque adicionó a la división departamental, las **municipales**<sup>49</sup>. Se sabe que en el desarrollo de esta etapa se estableció un rígido sistema de centralización de funciones a través de los diversos órganos.

## 2.2.2 Estado Federal o Compuesto

Con paso firme el Estado Federal se inscribió en la historia a partir de la Constitución norteamericana de 1787<sup>50</sup>. Aun a pesar de que no respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas, se trató de buscar una fórmula que hiciera compatible la existencia de Estados individuales con libertad y soberanía propios, con la de un poder dotado de facultades para hacerse valer dentro de su esfera competencial.

En aquella época las formas de organización conocidas eran, a saber, el Estado Unitario y la Confederación. La organización federal se extendió de Estados Unidos a varios países (México, Argentina, Brasil, Venezuela, Suiza (1848), Alemania (1871), algunos dominios británicos, y a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países, en unos casos por necesidades reales y en otros por imitación.

El origen del estado federal pudo acontecer, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los

---

<sup>49</sup> **SENADO DE LA REPÚBLICA.** "Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas". México, 1965, Tomo I pág.223 y ss.

<sup>50</sup> Su entrada como concepto y como forma de organización política es posterior, pues las palabras "*federal*", "*federación*" y "*Estado federal*" no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Estados Unidos o de Suiza, o bien como el resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética.

La conceptualización del Estado Federal comenzó a escucharse por vez primera en los tiempos de la confederación. Sin embargo, la denominación no se incorpora rápidamente en el Derecho positivo, donde se siguen empleando los términos Federación o Confederación como equivalentes al Estado Federal.

Continuando con los juicios sobre el origen del Estado Federal, aparece la figura de la Confederación, y siguiendo a Carpizo<sup>51</sup> podemos anotar que *“Grecia conoció la institución jurídico-política denominada Confederación, y como ejemplos se pueden citar la liga jónica, la Confederación Beócica, la Confederación Peloponésica y la liga Aticolediana. Pero el **Estado federal nació en 1787** al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.”*

El Estado federal tiene varias justificaciones de existencia como satisfactor de necesidades, a continuación citaré algunas de ellas:

- a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como en los imperios coloniales.
- b) El Estado Federal no solamente responde a la necesidad de educación entre una organización política firme y la amplitud del espacio, sino también a la integración de

---

<sup>51</sup> **CARPIZO**, Jorge. *“La Constitución Mexicana de 1917”*. PORRÚA-UNAM. Décimacuarta edición. México, 2004. p. 219

unidades autónomas en una unidad superior.

- c) Puede responder a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, ya sea por motivos técnicos (mejor funcionamiento de la organización), o por motivos de orden axiológico, como el reconocimiento y el respeto a entidades de ámbito local y como idea para la realización del ideal de libertad.

En la federación, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas se encuentran estrechamente coordinados. Es decir, a diferencia del estado unitario o central, donde sus órganos se encuentran subordinados al gobierno central y éste es quien distribuye y delega las facultades en aquellos, en una federación el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas están, como ya se mencionó, bien coordinados, aunque cada uno cuenta con competencias y facultades muy bien delimitadas en virtud del principio de distribución de competencias.

De igual manera, a diferencia de lo que sucede en una Confederación, la cual es una asociación de Estados soberanos sometidos a las normas del derecho internacional, en el Estado federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo y no varios pueblos soberanos) y su orden jurídico esta comprendido en la Constitución Federal, las leyes que de ella emanan, las constituciones de los estados, etc., en su respectivos ámbitos de validez.

Jellinek<sup>52</sup> precisa y define al Estado federal como “un Estado soberano *formado por una variedad de Estados*”. Sin embargo, cabe la precisión de que en estricto sentido estos no son

---

<sup>52</sup> JELLINEK, Georg. Op. cit. p. 662.

soberanos, ya que como consecuencia del pacto federal gozan sólo de las facultades que la norma primaria les concede más en todo momento tienen que arreglarse a las disposiciones de la misma como primer ordenamiento de la federación. Los Estados en lo particular ejercen su libertad y autonomía en la extensión que la norma fundamental se los permite, en virtud del principio de distribución de competencias, el cual marca la pauta para distinguir claramente las facultades de las entidades federativas y las de la federación.

Siguiendo a Jellinek, el Estado Federal es pues el único soberano, sin embargo, considera también que los miembros de la unión referida sí son Estados, ya que poseen derecho de dominación, y con algunas restricciones, cuentan también con libertad de acción. Recapitulando, la teoría del autor alemán sostiene que la Federación es el único Estado soberano, sin negar a los miembros que la componen sus respectivas cualidades de Estado.

Igualmente resulta trascendente la aportación del famoso jurista vienés Hans Kelsen<sup>53</sup>, quien afirma que el contenido fundamental de todo Estado Federal radica en la descentralización. Al respecto, considera importante distinguir tres elementos del Estado Federal, a decir:

1. La Constitución a través de la cual se norma el orden total, siendo válida universalmente dentro de una extensión territorial determinada; en otras palabras, “el Estado Federal es la personificación de la Constitución.”
2. El orden jurídico Federal, y
3. El orden jurídico de las Entidades Federativas.

---

<sup>53</sup> **KELSEN**, Hans. *“Teoría General del Derecho y del Estado”*, UNAM. Cuarta reimpresión. México, 1988. p. 360 y ss.



En el mismo orden de ideas, la Constitución divide la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas. Así, el Estado Federal tiene órganos propios como el poder revisor de la Constitución, que no es órgano ni de la federación ni de las Entidades federativas sino del Estado Federal.

De tal suerte, la Constitución se traduce en aquello que amalgama al Estado, pero su estructura *per sé* es diferente, toda vez que en el sistema federal la Carta Magna crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre si están coordinados.

Resulta entonces que los órdenes en comento, el Federal y el “Estatal”, existen por mandato constitucional y no pueden contravenir lo que dicho ordenamiento disponga, como el otorgamiento de las competencias a cada uno en lo individual.

A este respecto, coincido con el pensar de Kelsen, quien afirma que la Constitución no sólo crea a la Federación y a las Entidades Federativas, sino que establece lo que puede realizar cada una.

El hecho de que sea un ordenamiento totalizador el que dé unidad al Estado Federal y determine su esfera de competencias, no priva a los Estados o entidades para darse su propia Constitución que organice libremente su régimen interior, siempre y cuando, como requisito *sine qua non*, no contravenga lo dispuesto por el ordenamiento superior.

Lo anterior significa que los “estados” son autónomos por el hecho de que poseen un margen

de libre actuación en el marco de la norma suprema. Con esto, las autoridades de las Entidades Federativas no están directamente subordinadas a las Federales, sino que son libres en el ejercicio de las facultades que les fueron conferidas.

En resumen, el federalismo implica en un primer momento, una forma de Estado que supone un acuerdo de diversas Entidades para coaligarse y crear un ente distinto de jerarquía superior que es la Federación. Por ese mismo acto, se genera una esfera dual de competencias, donde lo federal priva sobre lo estatal, ya que determina las facultades correspondientes a dichos ámbitos, dejando a las Entidades Federativas una autonomía interna y privilegiando siempre la supremacía de la unión a través del Pacto Federal.

Después de analizar lo vertido en los párrafos anteriores y siguiendo a Fernando Flores<sup>54</sup>, concluyo que las características de un Estado Federal son las siguientes:

- a) Existe un acuerdo de los Estados para unirse y crear un nuevo ente jurídico de jerarquía superior.
- b) Una Constitución que crea dos ámbitos diferentes de creación y aplicación del Derecho, tales son: el que se refiere a la Federación y el relativo a las Entidades Federativas.
- c) Las Entidades Federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental por cuanto hace a su régimen interno.
- d) Se establece un Pacto indisoluble que permite la conservación del régimen federal.

---

<sup>54</sup> Fernando Flores Trejo. *"Federación como forma de Estado"* en **BARRAGÁN**, José y otros. *"Teoría de la Constitución"*. Editorial Porrúa, Segunda edición. México, 2005, p.p. 301-302.

A continuación, desarrollaré brevemente el concepto de Confederación a fin de distinguirlo claramente de la Federación y de esa forma no incurrir en errores que provoquen confusión respecto al tema que se trata.

La Confederación puede conceptualizarse como una alianza, liga, unión o pacto entre algunas entidades y más comúnmente entre países o Estados. Dentro de la esfera conceptual de la Unión de Estados, la Confederación se ha reflejado tanto en las alianzas temporales que han tenido propósitos comerciales o bélicos, hasta aquellas que se han establecido con propósitos más vastos y complejos, por un periodo ciertamente amplio.

Existe pues, un número importante de diferencias entre los dos géneros más próximos: la federación y la confederación, mientras que la federación es una forma de Estado, por otro lado, la confederación se origina de un pacto entre Estados soberanos que permanecen como tales. La federación surge de una Constitución y está compuesta de entidades autónomas.

En el caso de la confederación, es común que los Estados que la integran puedan separarse de ella, mientras que las entidades federativas no pueden hacerlo. Existe otro criterio para diferenciar entre la confederación y la federación, propuesto por Wheare quien señala que *“en una confederación los órganos de la misma se encuentran subordinados a los gobiernos de los estados confederados.”*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> **WHEARE**, K.C. citado por Manuel Barquín Álvarez en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, voz confederación, Porrúa-UNAM, Decimaquinta edición. México, 2001, Tomo I. p.p. 592-593.

La Confederación encuentra su base en un pacto interestatal para realizar determinados propósitos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano.

Su soberanía no sufre restricciones, ya que todos los estados continúan en el ejercicio pleno de sus derechos. Uno de sus antecedentes es la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en la cual se formó una Confederación de las Trece Colonias Iniciales, unidas para asegurar su independencia de Gran Bretaña y hacer un frente común a la Corona Inglesa.

Finalizo este capítulo recordando las palabras del maestro Hans Kelsen al referirse a los conceptos de confederación, federación y estado unitario, decía que *“son diversas formas de organización estatal, dependientes del grado de descentralización de sus órganos de gobierno y de las facultades que se otorgan a los últimos”*.

## CAPÍTULO III

### LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.

*“La justicia es ante todo, una característica posible pero no necesaria de un orden social. Sólo secundariamente, una virtud del hombre; pues un hombre es justo cuando una conducta concuerda con un orden que se considera justo.... La aspiración de justicia es la eterna aspiración del hombre a la felicidad; al no poder encontrarla como individuo aislado, busca el hombre esta felicidad en la sociedad.”<sup>56</sup>*

#### 3. La Función Legislativa y la Teoría de la División de Poderes.

Para comenzar el desarrollo del presente capítulo es necesario advertir que el gobierno, como manifestación del poder estatal se ejerce por medio de tres funciones en general: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial o jurisdiccional.

El tema que nos ocupa por el momento es la función legislativa, la cual es desarrollada por el órgano legislativo como parte del ejercicio del poder público que se le confirió; y tiene como propósito la elaboración de normas jurídicas de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo.

Como ejemplo de lo anterior, conviene citar el caso mexicano respecto de la Constitución de 1824, en la que las Cámaras legislativas fueron facultadas para participar, como depositarios de la función legislativa, en las labores del congreso destinadas a la creación de normas

---

<sup>56</sup> **KELSEN**, Hans. *“¿Qué es la Justicia?”*. Distribuciones Fontamara. Decimaquinta reimpresión. México, 2003. p. 9.

jurídicas previstas por el ordenamiento fundamental o para reformar éste último (ordinario y Constitucional)<sup>57</sup>.

*“Artículo 47. Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.”*

Nuestra Carta Magna dispone en la actualidad lo 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.”*

Lo anterior confirma que la función legislativa en México, es depositada por nuestro ordenamiento fundamental en el Congreso de la Unión, el cual podrá crear y modificar las leyes federales y con apoyo de la mayoría de las legislaturas locales, la Constitución misma.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enlista las materias que corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión en ejercicio de la función legislativa, excluyendo las de competencia de las legislaturas locales, de acuerdo al principio de distribución de competencias consagrado en el artículo 124 de la Carta Magna.

---

<sup>57</sup> FERNÁNDEZ, Jorge. *“Poder Legislativo”*. Porrúa-UNAM. Segunda edición. México, 2003, p. 176

Ahora bien, en nuestro sistema bicameral, debe distinguirse entre las facultades que corresponden al Congreso de la Unión como tal y las que corresponden exclusivamente a cada una de las cámaras.

Por principio me referiré a las facultades que conciernen única y exclusivamente a la Cámara de Diputados, las cuales se encuentran previstas en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son, a saber:

**Artículo 74.-** *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*

*II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

*III.- Derogada.*

*IV.- Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.*

*....”*

*V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.*

VI. *(Se deroga).*

VII.- *(Se deroga).*

VIII.- *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

Me parece atinada la aseveración que al respecto hace el Doctor Ignacio Burgoa en el sentido de que al ejercitar estas atribuciones la Cámara de Diputados no realiza una labor propiamente legislativa, ya que de acuerdo a nuestra norma fundamental el proceso de creación de leyes requiere necesariamente de la colaboración de ambas cámaras. Así las cosas, el citado autor las clasifica en facultades político-administrativas, político-económicas y político-jurisdiccionales, atendiendo principalmente a su naturaleza material.<sup>58</sup>

De la misma manera como acontece con la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores también cuenta con facultades que le son propias y exclusivas según mandamiento constitucional, mismas que se encuentran prescritas por el artículo 76 de dicho ordenamiento fundamental, que a la letra dice:

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

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

*II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de*

---

<sup>58</sup> **BURGOA**, Ignacio. Op. cit. p. 692.



*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 más de un mes, en aguas mexicanas.*

*IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.*

*V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en 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 el de la anterior.*

*VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.*

*VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su*

*aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;*

*IX.- Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;*

*X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;*

*XI.- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;*

*XII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.*

En vista de lo expuesto, se desprende que si bien los actos ejecutados por cada una de las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas revisten un carácter formalmente legislativo por provenir de un órgano de esa naturaleza, en cuanto a su forma material pueden tratarse ya de actos administrativos, ya de actos jurisdiccionales; por tanto, la actividad del poder legislativo no se consolida plenamente y en manera alguna es dable suponer que se realiza a cabalidad la función legislativa.

Una vez que se definió brevemente la función legislativa y ha quedado patente que es el Congreso de la Unión, el órgano estatal responsable de ejercitarla como parte del poder público, quisiera abocarme al desarrollo de la división de poderes que sin lugar a dudas clarificará el objetivo y fin de las funciones del Estado.

La división o separación de poderes data de muchos siglos atrás, Aristóteles la había considerado ya necesaria en su libro “La Política” esgrimiendo lo siguiente:

*“En todo Estado existen necesariamente tres poderes que un legislador sabio debe procurar armonizar entre si y con la especie de gobierno. De la acertada combinación de estos poderes depende la menor o mayor bondad de los gobiernos, y aun puede decirse que los Estados no difieren si no en esta organización. Estos poderes son: el deliberante, el ejecutivo y el judicial.”<sup>59</sup>*

En la misma tesitura, Montesquieu destaca la importancia del *principio de la división de poderes* en su obra “El Espíritu de las Leyes” aseverando lo siguiente:

*“En cada Estado, hay tres especies de poderes, el legislativo, el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el mismo de las dependientes del derecho civil... La libertad política del ciudadano es aquella tranquilidad de ánimo que procede de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para gozar de esta libertad, es preciso que sea tal el gobierno que un ciudadano no pueda temer a otro. Cuando el poder legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en un mismo individuo o cuerpo de magistrados, no hay libertad; porque puede temerse que el mismo monarca o senado formen leyes tiránicas para que las ejecuten tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder judicial no está separado del ejecutivo y legislativo. Si estuviera unido con éste, sería arbitraria la potestad sobre la vida y libertad de los ciudadanos, porque sería legislador el*

---

<sup>59</sup> ARISTÓTELES. Op. cit. p. 241.

*juez. Si estuviera unido con el ejecutivo, tendría el juez todas las facultades de un opresor.”<sup>60</sup>*

Con el paso de los años, la historia ha dado la razón a estos dos grandes filósofos confirmando la certeza de sus afirmaciones, las cuales fueron pauta para que la ciencia política adoptara la división de poderes como el principio que otorga mayor garantía de libertad y seguridad a los pueblos y a las personas.

Para la ciencia política es fundamental el reconocimiento y tutela de los derechos, así como la clasificación de los poderes del gobierno en términos de su naturaleza, debiendo estar separada por departamentos diferentes.

La división o separación por departamentos otorga independencia entre la autoridad para la protección de los derechos y libertades de los gobernados, sirviendo como un contrapeso el uno del otro.<sup>61</sup>

Hasta el momento hemos hablado de funciones, sin embargo éstas reciben adicionalmente el nombre de poderes y se desarrollan a través de diversos actos de autoridad, es decir, “*actos imperativos, coercitivos y unilaterales*”<sup>62</sup>. Dichas funciones o poderes se ejecutan de manera independiente por órganos del Estado distintos entre sí, con la clara finalidad de que su ejercicio no recaiga en un solo ente, lo cual diferencia el modelo republicano del monárquico.

---

<sup>60</sup> **MONTESQUIEU**. Op. cit. p. 95

<sup>61</sup> **RUIZ**, Eduardo. Op. cit. p. 189.

<sup>62</sup> El concepto de “*Acto de Autoridad*” es muy bien definido por el maestro Ignacio Burgoa en su libro: “*El Juicio de Amparo*”. Editorial Porrúa. Cuadragésima edición, México, 2004, p.p. 182-186.

Sin embargo, a pesar de que son órganos diferentes, su actuación puede ser conjunta en aras del desarrollo soberano y el adecuado ejercicio del poder estatal.

En tal virtud, cabe citar el contenido del artículo 49 constitucional primer párrafo:

**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 en 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.*

Debemos precisar que como “supremo poder” entendemos a la soberanía nacional, sirviendo como herramienta para su interpretación la “federación”, que intenta representar al “Estado” o a la nación como tal.

Siguiendo el mismo orden de ideas, es viable considerar que la soberanía se ejercita por medio de esos tres poderes, existiendo entre ellos una relación de interdependencia y coadyuvancia.

Son interdependientes y con competencia y facultades exclusivas propias, porque de lo contrario cada uno sería soberano, sacrificando el vínculo formal y originario que los une, lo cual sería atentatorio de la misma soberanía y de la organización estatal y social.

Como se observa, la función del ejercicio del poder político está constituida en primer lugar por la creación y ejecución de las leyes. En esta tesitura, para poder ejecutarlas, es evidente que esta función debe estar dotada de un poder de mando para hacerse obedecer. Su expedición supone, como ya señalamos, una interrelación de los poderes, sin embargo su aplicación si acepta una subdivisión para efectos de operación.

Puede ser llana y directa, siendo aquella en la que sólo hace falta disponer lo necesario para que sea cumplida. Por otro lado puede ser dudosa y contenciosa requiriendo para la ejecución, un estudio profundo de la necesidad real de su formulación. En el primer caso, la ley es de orden general y en la segunda particular.

En aquéllos sistemas en los que la soberanía es ejercida únicamente por una persona o una institución de carácter legislativo, que estudia y ejecuta las leyes, los conceptos de división de poderes sólo tienen una importancia teórica. En la práctica, este tipo de gobiernos contiene generalmente dosis de arbitrariedad en sus acciones, las cuales tienden a ser caprichosas y subjetivas, apartadas notoriamente del bien común, tal es el caso de las monarquías absolutas y las democracias puras.

En sistemas con una división clara de poderes, la función legislativa se deposita en el poder legislativo, el cual es responsable de crear, interpretar y derogar leyes, el poder ejecutivo es el encargado de ejecutarlas y el judicial realiza la función de interpretar y aplicar la ley a casos particulares originados por una controversia.

No obstante lo anterior, la división de poderes tal y como la concibió Montesquieu, ya no es del todo completa y tiene dejos de flexibilidad, tal es el caso del poder ejecutivo que tiene facultades para iniciar leyes, “invadiendo” la esfera del poder legislativo. Para algunos autores, el poder legislativo tiene que ver con el futuro; el poder ejecutivo con el presente, y el poder judicial con un aspecto retrospectivo, relacionado con los actos, hechos, promesas incumplidas y daños ocasionados.

La libertad que ostenta cada poder no significa que estén absolutamente desvinculados, por el contrario, éstos se encuentran entrelazados por un sistema de contrapesos que fomenta la vigilancia entre ellos, es decir, el Congreso expide las leyes, pero no las ejecuta, el ejecutivo, cumple con ese papel, puede iniciar leyes pero no expedirlas, por su parte el Judicial las interpreta y aplica en casos particulares.

En la misma tesitura, cabe señalar que para algunos doctrinarios, el conjunto de los tres poderes distintos forma uno sólo al que llaman *Poder Administrativo*. De hecho, nuestra misma Constitución lo consideró así en el artículo 23 (primitivo), facultando al *Poder Administrativo* para establecer a la mayor brevedad posible un régimen penitenciario para la abolición de la pena de muerte.

La importancia de que cada poder actúe en estricto apego a su esfera de competencia, es que de esa manera se garantiza la existencia de un freno al abuso de autoridad y se evita una invasión indebida de atribuciones y facultades, como sabemos, la historia ha demostrado que donde no reina la autonomía de los tres poderes es predecible caer fácilmente en el despotismo y en la tiranía.

### 3.1 Unicameralismo y Bicameralismo.

#### 3.1.1 Unicameralismo.

Debemos iniciar por definir el vocablo “unicameral”, el cual se aplica a sistemas legislativos compuestos por una sola cámara, es decir aquéllos que tienen sólo un órgano legislativo.

Sobre el particular, cabe citar a Guillermo Cabanellas, quien afirma que es:

*“el régimen parlamentario que se asienta sobre una sola Cámara legislativa, y constitutivo del sistema del unicameralismo”.*

Sobre el particular, podemos destacar como ventajas de dicho régimen las siguientes:

- a) Es mucho más expedito en los debates.
- b) No enfrenta la posible diferencia de opinión con un órgano o cámara paralela.
- c) Sobresale la economía.

En pocas palabras, el menor número de legisladores vuelve más eficiente el proceso legislativo, tema relevante en el presente trabajo, como sabemos, en el caso mexicano la mayoría de las iniciativas duermen el sueño de los justos en las comisiones y los legisladores lo duermen en su curul.



Sin embargo, nada en este universo es perfecto, el régimen unicameral tiene sus deficiencias, entre las cuales encontramos la cambiante mayoría parlamentaria donde el precio electoral difícilmente se desea pagar, sesgando la capacidad de sus integrantes.

En el mismo orden ideológico, aprovecharé para comentar de manera concreta algunas ventajas y desventajas del sistema unicameral, apoyándome en lo sustentado por el maestro Jorge Xifra Heras<sup>63</sup>, que no necesariamente coincide con mi criterio:

- a) Señala que con una sola cámara se expresa mejor la unidad del pueblo, lo que hace obsoleta la existencia de dos cámaras, ya que si ambas están de acuerdo, *“una de las dos es inútil; si discrepan, hay una por lo menos que no representa la voluntad del pueblo.”*
- b) En el sistema bicameral, la información entre ambas no es muy ordenada, por lo que el debate sobre las leyes y los asuntos materia de su competencia, se llevan a cabo de manera apresurada y con menor reflexión, a diferencia de cómo suele hacerse en una sola cámara. Incluso, cuando existen dos cámaras, *“el voto de la cámara peor informada o más superficial, puede entorpecer el trabajo de la otra usando del derecho de veto.”*
- c) El doble examen de las cámaras implica que haya un entorpecimiento de las labores parlamentarias, asimismo, el mantener a dos cámaras se traduce en un despilfarro de recursos para el país.

---

<sup>63</sup> XIFRA HERAS, Jorge. *“Curso de Derecho Constitucional”*. Editorial Bosch. Segunda edición. Barcelona, 1962. p. 473.

En el mundo contemporáneo se hace evidente que el unicameralismo no representa las ventajas descritas con antelación, ya que son mayoría los países que han adoptado al bicameralismo debido a su eficacia, pues trae consigo numerosos beneficios, tal como se verá en el apartado siguiente. No obstante, existen diversos países que aún conservan el sistema unicameral, como en el caso de Dinamarca, Nueva Zelanda, Israel, Costa Rica y Guatemala entre otros.

En consonancia, demos un breve recorrido por el unicameralismo en el mundo. El caso danés, es un ejemplo de parlamentos con una sola cámara, el cual recibe el nombre de *folketing* (deriva del término *Folk*, que significa pueblo y proviene del escandinavo antiguo y éste a su vez del alemán *folkan*, La suma de *Folk* más *ting*, que quiere decir asamblea, refieren a la “asamblea del pueblo”).

Nueva Zelanda tiene como régimen político una democracia parlamentaria con un gobierno unitario desde que se abolieron las provincias federadas en 1876. Cuenta con una sola cámara en su parlamento, aunque ya fue en algún momento bicameral, ya que en 1950 se abolió la Asamblea Legislativa de una Cámara Alta. La cámara baja es también llamada *Knesset*, la cual constituye la suprema autoridad en el Estado y está compuesta por 120 miembros.<sup>64</sup>

Las funciones son muy similares a las que se llevan a cabo en cualquier otro parlamento contemporáneo, es decir, pueden emitir votos de confianza y extrañamientos al gobierno,

---

<sup>64</sup> BERLÍN, Francisco. Op. cit. p. 232.

ejercitar su facultad legislativa y participar en la configuración política nacional, de igual manera participan de la aprobación y control del presupuesto, creación de impuestos, etc.

Podríamos continuar con la descripción de los Estados que guardan la forma unicameral en su configuraciones parlamentarias, sin embargo, considero que con la descripción esgrimida, se tiene un panorama general de su funcionamiento.

### **3.1.2 Bicameralismo.**

Sobre el tema que nos ocupa ahora, Jorge Madrazo<sup>65</sup> se refiere al bicameralismo (que viene del latín *bis*, doble, dos veces, *camera*, cámara. “Dos Cámaras”), como aquella forma de organización del poder legislativo que consiste en la división de dos asambleas.

De igual manera, destaca la definición de bicameralismo aportada por el maestro Manuel Osorio y Florit<sup>66</sup> en la Enciclopedia Jurídica Omeba, la cual me parece muy concreta. Así, el bicameralismo queda definido como:

*“El sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara... en realidad, la bicameralidad es la norma preponderante en las actuales constituciones...”*

---

<sup>65</sup> **MADRAZO**, Jorge en *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. Tomo 1. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985, p.p 284-285

<sup>66</sup> **OSORIO Y FLORIT**, Manuel en *“Enciclopedia Jurídica Omeba”*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1971. Tomo II. p.p. 168-173.

El origen del bicameralismo data del siglo XIV, en Inglaterra, donde el parlamento británico se dividió en dos asambleas, mediante una estratificación social. Una cámara, la de los Lores o Cámara Alta, misma que representaba a la clase aristocrática y la nobleza, en tanto que la otra cámara, la de los Comunes, daba la cara por la clase burguesa.

En nuestro país, este sistema se incrustó en nuestro cuerpo constitucional en 1824, siguiendo como modelo la experiencia norteamericana, atribuyendo al senado, en igualdad de circunstancias, la representatividad estatal.

Durante los años de 1836 y 1843, nuestras constituciones centralistas mantuvieron el bicameralismo, aunque el Senado perdió la función originaria de representar a los Estados federados, debido a que no existían como tales.

Al respecto, bien dice el maestro Elisur Arteaga que *“el bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; con la existencia de dos cámaras se ha buscado ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos; todo a costa de restar velocidad al proceso legislativo y, cuando menos en teoría, dar lugar a reiteraciones en el momento del debate”*<sup>67</sup>.

El ejercicio de un parlamento unicameral también invadió la Constitución Mexicana, esto para el año de 1857, depositándose el Poder Legislativo en una sola Cámara. Para ese momento, el presidente constitucional se encontraba imposibilitado para hacer algo al respecto, debido a que no contaba con el derecho de veto, inclinando la balanza del poder hacia el Legislativo.

---

<sup>67</sup> ARTEAGA, Elisur. *“Derecho Constitucional”*. Oxford University Press. Segunda edición. Décima reimpresión. México, 2006. p. 122.

En esos días, el poder legislativo mexicano tenía rasgos de un cuerpo elitista y con un aparente balance entre él y el poder ejecutivo. Lo califico como aparente porque la lógica nos dice que al restar una cámara al poder legislativo, en el contexto mexicano de la época, se puede concluir que se debilitaba sólo al mismo poder legislativo.

En ese escenario, el presidente Benito Juárez buscó y pugnó por el restablecimiento del cuerpo senatorial, a efecto de restituir el balance político e institucional. Dicho restablecimiento se promovió para 1867, pero no surtió efectos hasta 1874 con el impulso del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien reconocía las bondades de dicho cuerpo legislativo.

El matiz que sabiamente se intentó dar al senado, fue el de formar un grupo de individuos con experiencia probada, con la prudencia acrisolada por el tiempo, un verdadero consejo de sabios, un senado al viejo estilo romano, respetado por el arsenal cultural acumulado. Entonces pues, con el ánimo de combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo, se planeó integrar el senado con personas de mayor edad, como diría el maestro Felipe Tena:

*“con un poco más de experiencia y práctica, para moderar convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra... (cámara)”* <sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> **TENA**, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Editorial Porrúa. Trigésima quinta edición. México, 2003, p.p. 272-273.

Como ya mencioné, fue hasta 1874 cuando tuvo verificativo la reinstauración del bicameralismo en el sistema mexicano, de nuevo como una imitación del modelo de Estados Unidos, y que fue integrado por una Cámara de diputados electa proporcionalmente de acuerdo con la población del país y una de Senadores con dos integrantes por Estado y dos más por la capital.

A la dicotomía legislativa se le conoce de distintas maneras en el mundo, por ejemplo, en Inglaterra se le conoce como Parlamento, Congreso en los Estados Unidos, en Suiza es la Asamblea Federal, en España se conocen como Cortes, Dieta Imperial en Japón, Congreso de la Unión en México, etc.

En consonancia con lo expuesto anteriormente respecto al unicameralismo, enlistaré las ventajas que representa un sistema bicameral frente a otro unicameral, ahora siguiendo al egregio constitucionalista mexicano, Felipe Tena Ramírez:

- a) Debilita al poder legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre los poderes;
- b) En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, la otra cámara puede intervenir como mediadora, y
- c) La existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas.

### **3.2 Antecedentes Nacionales.**

La historia describe con gran elocuencia las transformaciones de la estructura, organización y forma del Estado, en las que el poder legislativo tuvo un papel preponderante. Cualquier sistema político tiene como centro de su estudio a dicho órgano, en el caso mexicano abarcaremos lacónicamente sus antecedentes hasta su instauración como un poder dual, bicameral.

Hay que recordar que la instauración del sistema político bicameral en México, se inspira del modelo norteamericano, insertando dicha figura de un Estado federal bajo una forma de gobierno republicana, representativa y popular.

La historia del senado en México, inicia con una institución sin lustre debido a la carencia de representatividad estadual, dada la carencia de Entidades federativas ya que éstas habían dejado de existir; en tal virtud, la institución senatorial quedó sin sustento popular, de acuerdo con las disposiciones de la constitución centralista de 1836. Posteriormente durante el Constituyente de 1856, se organizó al Senado conforme a las Bases Orgánicas de 1843.

Más tarde, su suerte no correspondió con la nobleza de su objetivo y no tuvo sustento en la versión original de la Constitución de 1857, sin embargo, es para la reforma de 1874 cuando hace su triunfal reaparición y con el paso de los años se fortaleció hasta el año de 1917 cuando se le ratifica.

### **3.2.1 Constitución de 1824.**

Considero importante destacar como antecedentes inmediatos de la Constitución de 1824, al imperio de Iturbide, después un periodo anárquico, el fracaso contundente del primer Congreso Constituyente y las múltiples oposiciones sobre la manera en que convendría organizar al Estado mexicano, asimismo, quedaba latente la amenaza de invasión española a cargo de la Santa Alianza.

De igual manera, la avasallante presencia y desarrollo del pueblo norteamericano, constituido como un Estado federal, motivó que los representantes de la nación discutieran seriamente qué tipo de Constitución sería la más adecuada para el país, existiendo dos corrientes principalmente: la que postulaba el predominio de la unidad nacional (de los centralistas) y la que buscaba privilegiar la soberanía de los Estados (de los federalistas).

En 1822 Esteban F. Austin, formuló en inglés el llamado “Plan de Organización del Congreso”, mediante el cual se propone el sistema bicameral, estableciendo además el Senado en el Acta Constitutiva de la Federación.

Al año siguiente, el 20 de marzo de 1823, Austin combinó principios de la Constitución Norteamericana con los de la Española de Cádiz, llamado “Proyecto de Constitución para México”. Dicho documento fue entregado posteriormente a Ramos Arizpe y sirvió como estructura para la Constitución de 1824.



El segundo Congreso Constituyente se instaló solemnemente el 7 de noviembre de 1823, siguiendo el procedimiento de Iturbide con su junta Instituyente. Ramos Arizpe hizo una presentación de Bases Constitucionales para que el Congreso las siguiera al redactar la Constitución, en la cual expuso distintos tópicos.

Por ejemplo, habló de presentar divididos para siempre los poderes de la Federación. Asimismo, impulsó de manera fundamental la instauración del Senado Constituyente, en la que destacaría la aplicación de los principios políticos de utilidad general, empleados hasta ese momento, por las que llamó “Repúblicas más ilustradas”.

Fue en enero de 1824 cuando se aprobó de manera definitiva el Acta Constitutiva de la Federación. Pasaron nueve meses para que se promulgara la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre del mismo año). Para efectos del presente documento, es trascendente recordar lo relativo al poder legislativo; en el título III, sección primera, se señalaba lo siguiente:

*"Se deposita el poder legislativo de la Federación en un Congreso General.*

*Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".*

El 15 de diciembre de 1824, tuvo verificativo una reunión de diputados del Congreso, convocada con el propósito de integrar la primera representación de los senadores. Como tal, el Congreso dio inicio a sus funciones hasta el año siguiente, el 1° de enero de 1825, en la que entonces era su sede, ubicada, en la iglesia de San Pedro y San Pablo. Años después, en 1829, Palacio Nacional los recibió otorgándoles el antiguo salón de Comedias en la etapa virreinal.

Tanto el Acta como la Constitución del '24, de absoluto corte federal, dieron forma a la división de poderes públicos, la configuración del poder Legislativo y el Judicial, con la cualidad de entidades robustas y autónomas, asimismo otorgó una limitada pero fuerte independencia a los estados sin desligarlos del interés federal, tal como lo planteó Ramos Arizpe.

En esta Constitución, el Poder Legislativo Federal se depositaba en un Congreso General, integrado de manera bicameral, compuesto por una cámara de Diputados y otra de Senadores, de conformidad con su artículo 7.

La integración del Senado consistía en dos legisladores de cada estado, los cuales eran electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas, con una duración de cuatro años. Su renovación tenía lugar cada dos años. (Artículo 25).

Al igual que en otros Estados, el Senado representaba el componente de experiencia, equilibrio y calma, no sólo del poder Legislativo, sino también contra los excesos del Ejecutivo. Idea que comparto ampliamente y que es sin duda, sustento de la propuesta de reformas Constitucionales que planteo en el capítulo V, objeto de estudio de esta tesis.

Los requisitos para poder ser senador se encontraban en los artículos 28 y 29; disponiendo a *contrario sensu*:

**“Artículo 29.** *No pueden ser senadores, los que no pueden ser diputados”.*

El artículo 28 señalaba los requisitos para ser diputado, la única diferencia era la edad, ya que para ser senador requeríase tener por lo menos 35 años cumplidos.

En esta Carta Magna, se privilegia la vecindad sobre el nacimiento (artículo 22), asimismo, limitó a los arzobispos, obispos, gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisosores y vicarios generales, para ser diputados o senadores, a menos que se hubieran separado o fueran cesados del encargo seis meses antes de las elecciones (artículo 23, fracción VI, y 24).

### 3.2.2 Constitución de 1836.<sup>69</sup>

Esta Constitución tenía un corte centralista, también conocida como "*Las Siete Leyes Constitucionales*". Entre otras cosas, disponía que la renovación de la Cámara de Diputados era por mitades para un periodo de dos años y su mecanismo de elección era popular. Sin embargo, el caso del Senado era distinto, ya que sus miembros se elegían de manera indirecta por el voto de las juntas departamentales, a partir de listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.

Como anotación al margen, quiero destacar la elección presidencial, quien era nombrado por el Congreso General a partir del voto de las juntas departamentales, con base en una terna presentada por la Cámara de Diputados en Junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia.

---

<sup>69</sup> **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"*. Décimo segunda Edición Porrúa- UNAM. México 1998. Pág. 97-123.

En esta Constitución, la de 1836, la reelección del Presidente era posible siempre que su nombre apareciese en las tres ternas que ya he mencionado, así como en la de la Cámara de Diputados, y que además obtuviese el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

Los gobernadores eran responsables del gobierno interior de los departamentos en que se dividía la República, los cuales eran nombrados por el gobierno general, por una terna de las juntas departamentales, las cuales, se integraban por siete miembros electos por los electores.

La tercera Ley exigía la nacionalidad por nacimiento, el goce de los derechos ciudadanos y 35 años de edad para ser Senador, adicionalmente y en congruencia con la actitud aristocrática de la Cámara en comento, exigía a los que detentaban el cargo, la condición de disponer de capitales que produjeran al menos dos mil quinientos pesos al año. (artículo 12).

En esta Constitución no se hizo referencia alguna a la reelección de los diputados y senadores.

### **3.2.3 Bases Orgánicas de 1843.**<sup>70</sup>

Esta Constitución es parte de las tres constituciones centralistas, siendo la más completa desde el punto de vista técnico, ya que su redacción y estructura son en extremo superiores

---

<sup>70</sup> **ARNÁIZ**, Aurora. *"Historia Constitucional de México"*. Editorial Trillas. Primera Edición. México, 1999. p.p. 77-79.

a sus antecesoras. Dentro de su contenido son expedidas las bases de Organización Política de la República Mexicana. La experiencia del centralismo fue el caos nacional, además fue el periodo en el que perdimos más de la mitad del territorio nacional.

Hubo un torbellino alrededor de esta Constitución, debido al contexto beligerante que se vivió en medio de la guerra con los estadounidenses. El Congreso mantuvo en términos generales, como inútil el “reinado” de Santa Anna.

El Congreso consiguió luego de discusiones álgidas, que incluso ocasionaron su disolución, que Santa Anna fuera destituido y desterrado.

En esta Constitución se exigía el pago de una renta anual para poder tener la calidad de ciudadano con derecho a voto, misma que ascendía a 200 pesos. Para aquéllos que osaban buscar una curul la renta era de 1200 pesos y para obtener un escaño pagaban 2000 pesos (artículo 28, fracción IV).

Esta constitución de corte precapitalista y dirigida a la plutocracia, manifestaba a su vez la vocación conservadora y reaccionaria de la cámara alta, es decir, el Senado. Además como sus predecesoras, carecía de la figura del referéndum que imposibilitaba a la población para elegir congresos constituyentes.

Destaca la exigencia de las Bases Constitucionales (que se basaba en Las Siete Leyes) en su equivalente al artículo 6°, de la nacionalidad para ser Diputado:

*“Artículo 6. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1820 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.”*

#### **3.2.4 Constitución Federal de 1857.**

Esta Constitución estableció de manera definitiva el sistema federal, asimismo modificó nuevamente nuestro orden jurídico, en particular lo relativo al Poder Legislativo (10 de septiembre de 1856), es decir al Congreso, ya que estableció formalmente un sistema unicameral, suprimiendo a la Cámara de Senadores. Con 44 votos a favor y 38 en contra, se consumó dicha desaparición.

Esta figura unicameral del Congreso, inédita en nuestro régimen constitucional, se mantuvo vigente hasta por 17 años, en virtud de que en la etapa centralista el Senado se había convertido en una cámara clasista y plutocrática, dejando a la población una imagen deplorable, a la que sólo llegaban representantes de los grupos de gente adinerada.

El poder legislativo se integró bajo un esquema unicameral, llamado Congreso de la Unión, en el cual sus integrantes se elegían por años, en atención al artículo 52 de esa Constitución, que se basaba en la del '24. El procedimiento era por medio de sufragio universal, en una proporción de uno por cada 40,000 habitantes.

*“Artículo 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.”*

Los requisitos de elegibilidad estaban previstos en el artículo 56 y eran, a saber:<sup>71</sup>

- a) Tener 25 años cumplidos,
- b) ser vecino del Estado donde se realizara la elección; y
- c) no pertenecer al estado eclesiástico.

Otra característica de esta constitución es que no hubo un solo clérigo en la conformación del Poder Legislativo, ya que se les negó el derecho a votar y ser votados. Además, en el Constituyente se hizo patente la presencia de distintos intelectuales y profesionistas, entre los que destacaban abogados, médicos, y periodistas.

A ésta Constitución debemos el actual contenido del artículo 39 relativo a la soberanía nacional, el cual tiene su antecedente en la Constitución de Cádiz, en su artículo 3°.

Mediante reformas del 13 de noviembre de 1874 el Senado regresó al escenario Constitucional, es decir fue reinstalado modificando el corte clasista del mismo. Se exigieron como requisitos para poder ser Senador exclusivamente los compatibles con el ejercicio de los derechos políticos:

- a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;
- b) Tener 30 años cumplidos, **para diputado se exigen 25 años;**
- c) Ser vecino del estado o territorio donde tenga efectos la elección. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular, y
- d) No pertenecer al estado eclesiástico (artículo 56 y apartado C del 58 reformado).

---

<sup>71</sup> Idem. p.p. 91-115.

Nuevamente se hace patente la cualidad original del senado, recinto que alberga más juicio y madurez regulatoria que los arranques de su colegisladora, es por eso que se exigen 30 años. Principios de esta Constitución inspiraron al Constituyente del '17, al momento de integrar el poder legislativo.



## CAPÍTULO IV

### CONSTITUCIÓN DE 1917, COMPOSICIÓN, REQUISITOS Y FUNCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

*“Para descubrir las mejores reglas de sociedad que convienen a las naciones, se necesitaría una inteligencia superior que viera todas las pasiones de los hombres pero sin experimentar ninguna, que no tuviera ninguna relación con nuestra naturaleza pero que la conociera a fondo, que aunque su felicidad fuera independiente de la nuestra, no obstante quisiera ocuparse de la nuestra; en fin, que con el transcurrir del tiempo se procure una gloria lejana y pudiera trabajar en un siglo y disfrutar en otro. Para dar leyes a los hombres, se necesitarían dioses.”<sup>72</sup>*

#### 4. Integración.

Retomando el contenido original de los artículos 56, 57 y 58 de la Constitución de 1917, se dispuso integrar al Senado, basados en el modelo planteado por la Constitución de 1824, es decir, se elegían dos miembros por cada estado y con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se agregaron dos más por el Distrito Federal, los cuales eran electos a través de sufragio directo para un período de cuatro años. El procedimiento de renovación se concretaba cada dos por mitad, adicionalmente se elegía un suplente por cada propietario.

No es secreto que para la composición de nuestra Constitución, se tomó en cuenta el modelo estadounidense, especialmente a la hora de integrar el Congreso; por ejemplo, la Cámara de Diputados se construye en razón del número de habitantes de cada entidad federativa y el Senado, otorgándole la representación de los Estados, con una fórmula de dos senadores cada uno, incluyendo la capital (caso México), sin importar su número de habitantes.

---

<sup>72</sup> ROUSSEAU, Jean Jaques. *“El Contrato Social”*. Editorial Panamericana. Sexta reimpresión. Colombia, 2004. p. 63.

Para 1933 se vinieron reformas que modificaron el artículo 56 constitucional promoviendo la renovación del Senado cada seis años y en su totalidad, es decir, el cargo de Senador se convirtió en sexenal. De igual manera se modificó el artículo que preveía los requisitos de elegibilidad para los senadores, ya que el artículo 59 se convirtió en el 58. El contenido del nuevo artículo 59 se destinó a la prohibición de reelección de los legisladores para el periodo inmediato posterior.

Treinta y tres años duró el senado con periodo sexenal, ya que en 1986 se modificó el artículo 56 para regresar al sistema de renovación por mitades, eligiendo cada tres años un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

Para 1993 se volvió a la renovación total del Senado cada seis años, al modificarse el artículo 56 constitucional, pero con la salvedad de que ahora se duplicaba el número de senadores, es decir, cada Estado incluido el Distrito Federal contaba con cuatro senadores, dando como resultado un total de ciento veintiocho. Tres eran electos por el principio de mayoría relativa y el cuarto arribaba por primera minoría. Éste último se asignaba al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en el Estado.

Finalmente, el artículo 56 sufrió una nueva modificación durante el año de 1996, alterando el mecanismo para elegir a los senadores, quedando como sigue: dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría (en cada Estado), los treinta y

dos restantes se eligen por el principio de representación proporcional, a través de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.”<sup>73</sup>

Después de esa reforma, nuestra Cámara de Senadores se convirtió en la más numerosa del continente (128 integrantes), toda vez que el Senado estadounidense cuenta apenas con cien, el brasileño sesenta y nueve. Se puede observar que ambos países rebasan en número de habitantes por lo menos en el doble a México; lo mismo en extensión territorial, además ambos tienen un formato federal de Estado.

El costo que representa mantener a 128 senadores es realmente oneroso. Hagamos un ejercicio útil para calcular el gasto que genera sostener dicha Cámara. Debido a que no obtuve el dato puntual sobre el presupuesto anual necesario por senador, no obstante que solicité al Senado mediante su Sistema de Transparencia en línea dicha información (incluyendo dieta, seguros, apoyos parlamentarios, proporcional de renta, etc.), trabajaré con la partida para el senado declarada en el Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial para el ejercicio fiscal 2007, que ascendió a \$2'075,560,226.<sup>74</sup>

En comprensión de que ese total implica gastos administrativos que difícilmente podrían dividirse por senador o disminuirían si suprimiéramos algunos senadores, haré el cálculo con esa cifra que es sin duda, el dato duro más certero con el que contamos. En consecuencia, si dividimos los \$2'075,560,226 entre los 128 senadores electos, el total anual asciende a más

---

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ, Jorge. Op. cit. p.p. 224-226.

<sup>74</sup> “*Presupuesto de Egresos de la Federación 2006*”. Anexo 1. Gasto Neto Total. Punto A. Ramos Autónomos. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2006.pdf#search=%22Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%202006%22](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2006.pdf#search=%22Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%202006%22)

de \$16'215,314 (en números redondos) por senador, y si multiplicamos esa cifra por los seis años que dura el encargo obtenemos un total de \$97'291,886 por cada uno.

Adicionalmente, debo señalar también que se rompió la tradición Constitucional del Senado mexicano delineada desde la Constitución de 1824, relativa a la:

*“representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales.”<sup>75</sup>*

Es decir, existe una representación desproporcionada en algunos Estados en virtud de la actual figura de elección, toda vez que queda al albedrío de los Grupos Parlamentarios, la ubicación de sus senadores plurinominales en algún Estado, por ejemplo, durante la LVIII Legislatura había más de tres senadores del Distrito Federal.

A diferencia de lo que previó la Constitución de 1824, donde los senadores tenían una representación territorial paritaria de los estados miembros del pacto federal y que eran designados por las legislaturas locales tenemos ahora un Senado integrado por dos senadores del principio de mayoría relativa, uno de primera minoría, y los restantes treinta y dos plurinominales en una sola circunscripción territorial.

Siguiendo a Jorge Fernández Ruiz, se critica:

---

<sup>75</sup> FERNÁNDEZ, Jorge. Op. cit. p.p. 224-226.

*“la nueva composición de la Cámara de Senadores porque, según se argumenta, atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en razón de que éste representa teórica y prácticamente, el sentido del pacto federal, conforme al cual **todos los estados son iguales**, de donde su representación debe ser paritaria; se agrega que la voluntad de los estados federados es determinante para la configuración del Senado, así lo acredita su origen lo mismo en Estados Unidos que en México, habida cuenta que en los dos países los senadores eran designados por las legislaturas de cada uno de los estados, sin que hubiera senadores por el distrito federal de ambos países.”<sup>76</sup>*

En tal virtud, considero la pertinencia de disminuir el número de integrantes del Senado, no sólo por la tradición histórica, sino también por el respeto a la representación igualitaria entre Estados y el gran costo que representa al erario público nacional.

Este es el primer motivo de la reforma contenida en este estudio, adicionalmente, en aras de recuperar la esencia histórica de la figura senatorial y por diferir del criterio político por el que se reformó el requisito de edad para ser senador, propongo elevar la edad como requisito de elegibilidad de 25 a 30 años. Para quien pudo corroborar el desempeño de senadores menores a este rango en las LVIII y LIX legislaturas fue evidente que no cuentan aún con la madurez suficiente para cumplir cabalmente con dicha tarea (vgr. En el caso del Senador

---

<sup>76</sup> Ibidem. p.p. 226-227.

Jorge Emilio González Martínez, no hubo impedimento legal alguno para que ocupara un escaño en el Senado, sin embargo, la crítica a su desempeño la hará la historia misma).

Vistos los antecedentes mencionados toca el turno de estudiar los dos ordenamientos en los que se encuentra regulada tanto la elección, la renovación, y los requisitos para ser miembro del Senado. El primero de ellos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el segundo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por su parte el artículo 50 del mismo ordenamiento dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La elección y renovación de la Cámara de Senadores se encuentra prevista en el artículo 56 constitucional, el cual es del tenor literal siguiente:

*“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 de 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 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.”*

De la lectura del precepto transcrito se pueden destacar tres ideas principales:

1. Se reitera la división de Poderes dispuesta por el artículo 49 y la organización bicameral del Poder Legislativo que señala el artículo 50, al referirse a la Cámara de Senadores.
2. Indica la integración del Senado, que como se ha comentado con antelación es de 128 senadores.
3. Finalmente, especifica con claridad los mecanismos de elección de los senadores disponiendo para tal efecto tres formas, el principio de mayoría relativa, el principio de primera minoría y el principio de representación proporcional o plurinominal.

Lo anterior quiere decir que se eligen dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, es decir 64 senadores.

De igual manera, se elige un senador por cada Estado y el Distrito Federal a través del principio de primera minoría, o sea, se asigna un lugar al partido político que haya obtenido, por si mismo, el segundo lugar en el Estado que corresponda, lo cual, suma otros 32 senadores.

Los restantes treinta y dos senadores se eligen por medio del principio de representación proporcional asignando un senador por cada Estado y el Distrito Federal, con lo que en suma nos da los 128 totales (64 de mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 a través del principio de representación proporcional).

En la misma tesitura, la segunda parte del artículo de referencia señala lo siguiente:

*“...La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos...”*, con esto, el legislador hace referencia a la legislación secundaria, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, documento que delimita el mecanismo para la elección de los senadores. De igual manera determina la duración de seis años en su encargo.

Es importante hacer referencia al criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la sentencia de fecha seis de junio del año dos mil, la cual resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-019/2000 interpuesto por el Partido del Centro Democrático contra el acuerdo CG72/2000 tomado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los agravios expresados por dicho partido político contra la determinación del Instituto, versaban en el sentido de que no debería reconocérseles a las coaliciones formadas *ex profeso* para contender en la elección federal del año dos mil, el derecho a que les fueran asignados senadores por el principio de primera minoría, pues aducía que de acuerdo al texto del artículo 56 constitucional, ese derecho le correspondería al **partido político, que por sí mismo**, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.



El Tribunal, en un escrupuloso y depurado análisis jurídico del caso, confirmó el acuerdo impugnado, mismo que señalaba que en el cómputo de votos en las distintas entidades federativas *“para la correspondiente asignación de senadurías de primera minoría, los consejos locales deberán considerar la votación obtenida por las coaliciones **como si se tratara de un solo partido político**”*.

En conclusión, el máximo órgano judicial en materia electoral en México, determinó que es legal la asignación de senadurías de primera minoría a las coaliciones formadas con objeto de contender en una elección, ya que actúan como si fueran un solo partido.

El siguiente artículo que considero relevante para este trabajo de tesis, es el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala *ad literam* lo siguiente:

*“**Artículo 58:** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección.”*

Del precepto anterior, se desprende la segunda parte de mi propuesta, la edad de 25 años no es suficiente para ocupar el cargo de senador, lugar que debe reservarse para aquéllos que han sido sometidos a mayor experiencia por el simple paso del tiempo, a la adquisición de mayor conocimiento y a la templanza de su carácter.

#### 4.1 Integración en el Derecho Comparado.

Al igual que en nuestro país, todo sistema político y de gobierno está compuesto por una estructura, organización y funciones del poder legislativo, de ahí la importancia de hacer un estudio comparado para conocer las diferencias existentes entre países. A continuación, citaré los aspectos normativos que privan en otras legislaciones internacionales al respecto.

**Argentina:** La renovación del senado se realiza por terceras partes cada tres años, y se decide en función de la suerte, aquéllos que salen en el primer trienio y quiénes en el segundo. Cada provincia está compuesta por dos senadores y son electos por sus legislaturas a pluralidad de los votos, de igual manera se eligen dos para la capital de conformidad con el procedimiento establecido para la elección del presidente de la nación. El requisito de elegibilidad relativo a la edad, es de 30 años.

**Bolivia:** Al igual que en Argentina el senado se renueva por tercios, dejando salir a la suerte un tercio en cada uno de los dos primeros bienios. Cada departamento cuenta con tres senadores electos por voto universal directo, según la ley dos se eligen por mayoría y uno por minoría. Cada región está representada por dos senadores, de conformidad con lo que estipule la ley orgánica constitucional respectiva. El requisito de elegibilidad en términos de la edad es de 35 años.

Adicionalmente, el senado está integrado por:

- a) Ex presidentes de la República, siempre y cuando hayan ocupado el cargo seis años de manera ininterrumpida.

- b) Dos ex ministros de la Corte Suprema, que se elijan por ésta en votaciones sucesivas, y que por lo menos hayan ocupado el cargo por dos años continuos;
- c) También electo por la Corte Suprema, un ex contralor general de la República, que haya desempeñado el cargo por lo menos dos años continuos;
- d) Por otro lado, se incorporan también, un ex comandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, con el requisito adicional de que hayan desempeñado el cargo por dos años y son electos por el Consejo de Seguridad Nacional;
- e) El Presidente de la República designa a un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, en tanto haya ocupado el cargo por un periodo no menos a dos años sin interrupción; y
- f) Un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en periodos presidenciales anteriores al que se encuentre en curso. Lo anterior debido a que es designado por el Presidente de la República en funciones.

**Chile:** El periodo de los senadores es de cuatro años con cambios alternados, electos por votación directa. Se renueva primero a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente periodo a los de las regiones de número par y la región metropolitana. Existen otros integrantes, tales como los ex presidentes de la República que hayan ocupado el cargo durante seis años ininterrumpidamente; este tipo de senadores son por derecho propio y con carácter vitalicio. El requisito de elegibilidad en tratándose de la edad, es de 40 años.

**Perú:** El periodo para el que se eligen los senadores es de cinco años y se renueva de manera completa, con excepción de aquéllos senadores que fueron ex presidentes

constitucionales de la República, toda vez que tienen el carácter de vitalicios. La totalidad de senadores es de 60 integrantes y su requisito de elegibilidad referente a la edad, es de 35 años.

**España:** Coincidente con Chile, la Cámara de Senadores se renueva cada cuatro años a menos que se determine la disolución de la cámara. Como en la mayoría de los Estados, el senador tiene la representatividad territorial. Se eligen cuatro senadores en cada provincia a través del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, de conformidad con la ley orgánica.

Respecto de la elección en comento, las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituye una circunscripción, 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. En el caso de las poblaciones de Ceuta y Melilla se eligen dos senadores por cada una.

Adicionalmente se designa un senador para las Comunidades Autónomas, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Dicha designación corre a cargo de la Asamblea Legislativa o, en su defecto, del órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, atendiendo a sus Estatutos, que asegurarán, en todo caso, su representación proporcional.

El requisito de elegibilidad correspondiente a la edad es de 18 años.

**Italia:** Coincidente con algunos casos descritos con anticipación, en Italia será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido presidente de la República. Asimismo, aquél podrá nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos por su destacado nacionalismo y altos méritos en el campo social, científico, artístico y literario. El periodo para el cual son electos es similar al de su Cámara de Diputados, a decir, cinco años. Este periodo es improrrogable para ambos casos, a menos que alguna ley lo prevea así o que el país se encuentre en caso de guerra, y continuarán en tanto no tome funciones la nueva.

El total de senadores es de 315 y se eligen sobre una base regional. El número mínimo de senadores por región es de siete, a excepción de Molise que tendrá dos y el valle de Aosta con uno. Su distribución, se hará en términos de la proporción poblacional, en función del último censo general, sobre la base de cocientes enteros y de los restos más altos. El proceso de elección es por voto universal y directo. El requisito de elegibilidad sobre la base de la edad es de 40 años.

**Brasil:** El Senado está compuesto por representantes de los estados y del Distrito Federal, electos según el principio de votación mayoritaria. Por cada estado y el Distrito Federal se eligen tres senadores con mandato de ocho años.

La representación de cada estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, alternadamente, por uno y dos tercios.

Cada senador es elegido con dos suplentes y la edad requerida para ser Senador es de 35 años.

#### **4.2 Requisitos para ser Senador.**

Me parece importante dar un breve recuento sobre los antecedentes del senado en México, para dar paso al estudio de la Constitución del 17.

El artículo 28 de la Constitución de 1824, detalló los requisitos de elegibilidad que debe cumplir el ciudadano para poder ocupar un escaño de senador, exceptuando la edad, que por cierto corresponde a 35 años cumplidos al tiempo de la elección. Esta edad se mantuvo para las Leyes Constitucionales de 1836, indicada en su tercera ley.

Posteriormente, en 1843 (las Bases Orgánicas) modificaron dicho requisito solicitando ser mayor de 35 años para ocupar el cargo de senador. Esta ligera ampliación cayó para 1847, cuando en el Acta Constitutiva y de Reformas se fijó la edad de 30 años como requisito para ser senador.

Como sabemos, la Constitución de 1857 suprimió al Senado, dando lugar a un poder legislativo con una sola cámara, es decir, unicameral. No fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando se modifica este criterio plasmado en 1857, restableciendo al Senado, y determinando la edad de 30 años cumplidos al día de apertura de sesiones, para poder ser senador.

Finalmente llegamos a la Constitución del 17, la cual, en su texto original en el artículo 59 consideraba los requisitos de elegibilidad para ser senador, siendo los mismos exigidos para ser diputado, con excepción de la edad que nuevamente se ubicaba en los 35 años cumplidos.

Para 1933 (29 de abril), se modificó este precepto cambiando el contenido de dicho artículo al que le precedía, es decir al 58. El artículo 59 estableció en consecuencia la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores federales, tema sumamente debatido actualmente.

Mediante una reforma del 14 de febrero de 1972, se alteró el contenido del artículo 58 constitucional, disminuyendo la edad requerida para ser senador a 30 años cumplidos el día de la elección.

Por reforma del 29 de julio de 1999 se modificó de nueva cuenta el artículo 58 constitucional, disminuyendo la edad mínima para ser senador de 30 a 25 años cumplidos al día de la elección, como se observa la disminución resultó excesiva, a lo largo de este trabajo de investigación hemos repasado el antecedente histórico de la figura senatorial en la que subyace la necesidad de un cuerpo colegiado cuya principal virtud es la experiencia y la sabiduría. Sin ánimo de denostar al grupo al que yo mismo pertenezco, es decir, la generación encuadrada entre los veinte y treinta años, debería requerirse contar con al menos treinta años de edad para ocupar un escaño a fin de agregar como ingrediente primario al Senado la experiencia y templanza.

De tal suerte, es el artículo 55 de la Carta Magna el que determina los requisitos para ser diputado y senador, con la salvedad de la edad. Dicho artículo se transcribe a continuación como marco de referencia:

**“Artículo 55.** *Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*

*I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.*

*II. Tener veintiún años (veinticinco art. 56) cumplidos el día de la elección;*

*III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.*

*IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.*

*V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros; Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus*



*respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.*

*VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y*

*VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.*

Como se extrae del presente artículo, en primer lugar se exige la ciudadanía por obvias razones, toda vez que el senador es un representante de la nación. Sobre el particular, vale la pena acudir al fundamento legal.

***Artículo 30 inciso, A, fracción I:*** “*Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres;*

*II: los que nazcan en el extranjero de padre o madre extranjera o de madre mexicana o padre desconocido; y*

*III: los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.”*

En conclusión, no basta ser ciudadano, sino que es preciso ser mexicano por nacimiento. Adicionalmente a los requisitos de nacionalidad y de edad, los candidatos deben tener un modo honesto de vivir.

A continuación encontramos el controvertido requisito de residencia, requisito que ha mostrado por cierto, cierta flexibilidad al momento de su demostración. Se ha dado el caso, no precisamente del senado, en el que ha bastado con mostrar un documento que acredite la

propiedad de un inmueble en el lugar del que se trate, para que sea considerado como residencia válida.

No obstante lo anterior, la vecindad resulta un requisito indispensable ya que de ésta depende el arraigo del candidato con los ciudadanos del Estado y en consecuencia la simpatía que los motive a votar por él. Sin embargo, en los últimos años y no pocas latitudes, los medios de comunicación masiva han superado las etéreas intenciones de la residencia, al día de hoy los recursos económicos se han convertido en una herramienta indispensable para promover el voto, lo cual no es nuestro motivo de estudio, pero existe el consenso sobre el impacto que genera.

Las fracciones siguientes del artículo 55 (IV y V), establecen igualmente requisitos pero en sentido negativo, bajo la hipótesis de promover y garantizar la limpieza en los comicios, a decir, no estar en el ejército, ni en la policía, así tampoco se puede contender si es secretario o subsecretario de Estado o magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Asimismo, los gobernadores se ven impedidos para competir en sus respectivos Estados, aún a pesar de separarse de sus cargos, es decir, se encuentran con una prohibición explícita, para los Secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, se les conceden noventa días de plazo para separarse de sus encargos antes de la elección.

Finalmente, La fracción VII del multicitado artículo hace referencia a las incapacidades descritas por el artículo 59, mismo que a continuación se transcribe:

*“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 hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”*

Este último artículo concuerda con la última fracción del artículo 55, sobre la prohibición expresa de la reelección de diputados y senadores para el período inmediato; el suplente sí podrá ser electo propietario en el período inmediato, siempre que no hubiere estado en ejercicio, a diferencia del propietario que no podrá ser electo para el periodo inmediato ni con el carácter de suplente, toda vez que a pesar de que no es una reelección como tal, se presupone que si el propietario tiene la suficiente fuerza política puede alcanzar la suplencia.<sup>77</sup>

Sobre la figura de los suplentes, aportación de las Cortes de Cádiz, la cual ha tenido una vigencia constante a través de nuestra tradición constitucional, es oportuno destacar que fue prevista para aquellas situaciones como la enfermedad, los viajes o casos de muerte, que interrumpen el encargo legislativo del senador (o diputado) propietario. Sin embargo, han

---

<sup>77</sup> TENA, Felipe. Op. cit. p.p. 275-278.

existido y persisten voces que la critican debido a los aparentes abusos de que es objeto. Así lo afirma Felipe Tena Ramírez de la siguiente manera:

*“Sin razón doctrinaria ni práctica que la justifique, la suplencia presenta los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario, codiciosos de supuesto de mayor importancia, conservándole la presentación popular como una reserva burocrática.”*

En este tenor, citaré como en los casos anteriores el fundamento constitucional:

**“Artículo 57.** *Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”*

En contraposición a las críticas como la del maestro Tena, existen algunas bondades de la suplencia que han permitido que no se pierda la representación prescrita en las urnas, así pues podemos citar un caso del Senado norteamericano en el que se excluyó a dos senadores electos (Illinois y Pennsylvania) por exceso de los gastos de campaña.

Saliendo un poco del contexto constitucional, conviene recordar las previsiones legales sobre el caso que nos ocupa, en consecuencia recordemos los requisitos adicionales previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: en su artículo 7°:

**Artículo 7:** *Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:*

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;*
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*
- d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y*
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección...*

La normatividad que rige la elección del órgano legislativo en México, establece procedimientos tendientes a evitar cualquier tipo de fraude en los procesos de selección, así como una tendencia a que los perfiles de los legisladores sean acordes con la representación que ostentan. Sin embargo, a veces el peor fraude no es en las urnas sino precisamente en el perfil, pues suele suceder que en las elecciones internas que llevan a cabo los partidos políticos para definir a sus candidatos resultan ganadores personas con poco conocimiento de la labor legislativa y más aún, con una preparación académica que no les permite tener las herramientas suficientes para sostener un debate sustancial en las materias que deben ser objeto de regulación legal para encauzar correctamente el rumbo del país.

De los requisitos de elegibilidad restantes no hay gran debate. La Constitución del '17 estableció que serían los mismos que para ser Diputados, con la salvedad de que los Diputados pueden serlo con 21 años cumplidos. Al respecto, es oportuno hacer la misma crítica que en párrafos precedentes acerca de la edad para poder ser senador, pues me parece que a los 21 años una persona no está suficientemente preparada ya en lo académico, ya en la formación de un criterio y madurez deseables para ocupar una curul en la Cámara de Diputados, por tanto, debe reflexionarse profundamente la implementación de una reforma constitucional que subsane esta deficiencia en nuestro sistema jurídico, tal como se plantea en este documento.

## CAPÍTULO V

# PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA ALTA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

*“A vos os corresponde destruir al infame político que convierte el crimen en virtud. La palabra político significaba, en su origen primitivo, ciudadano; y hoy, gracias a nuestra perversidad, ha llegado a significar el que engaña a los ciudadanos. Devolvedle, Señor, su antiguo significado.”<sup>79</sup>*

*(A Federico de Prusia, 25 de abril 1739). Voltaire.*

Corresponde entrar al desarrollo del quinto y último capítulo de este trabajo, en el cual, se pretende ofrecer una propuesta de reforma legislativa tendiente a facilitar y a hacer más eficiente la elección y la integración del Senado de la República, así como propiciar la excelencia en la ulterior actuación de sus miembros; al efecto concretaré mi proposición en dos puntos específicos, a saber:

- 1) La reducción en el número de integrantes de la Cámara de Senadores y modificación en la forma de elegir a los senadores por el principio de representación proporcional.
- 2) Aumento de la edad requerida para ser Senador.

### **5. Elección e integración del Senado.**

El primer aspecto de la presente iniciativa, como se expuso, es reducir el número de integrantes de la Cámara de Senadores de ciento veintiocho a un total de noventa y seis, de los cuales sesenta y cuatro serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa

---

<sup>79</sup> **SABATER**, Fernando. “VOLTAIRE. Sarcasmos y Agudezas”. Editorial Edhasa. Segunda Reimpresión. España, 1999. p. 132.

-dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal- y treinta y dos serán elegidos según el principio de representación proporcional -uno por cada Estado y uno por el Distrito Federal-, mediante un nuevo mecanismo que tenga como sustento el principio de paridad de representación de las entidades federativas.

Lo anterior, tiene como consecuencia natural, la supresión del principio de primera minoría como vía para acceder a la Cámara de Senadores.

Dicho planteamiento es de trascendental importancia en el adecuado funcionamiento del poder legislativo mexicano, pues, el hecho de que se reduzca el número de integrantes del Senado conllevaría que la operación de este órgano sea más fluida, ágil y consecuentemente más eficiente, permitiría, además, la simplificación de la labor negociadora de los diferentes partidos representados en él con miras a la consecución de acuerdos.

Aún más, ya en lo práctico, ya en lo teórico, la posición de los senadores electos bajo el principio de primera minoría no encuentra una razón clara de ser, resaltando que en el ámbito de la *praxis* los inconvenientes de su elegibilidad van desde el adormecimiento de la función legislativa de la Cámara a la que pertenecen hasta el dispendio inútil de recursos del erario público para su mantenimiento.

Para ilustrar la inviabilidad de conservar a los senadores de primera minoría, basta observar lo acontecido en las elecciones federales del año 2006. De los resultados que arrojó dicha elección, se desprende manifiestamente la voluntad general de los ciudadanos con derecho a voto en las diferentes entidades federativas del país, sin embargo, al momento de observar



la integración final de este órgano legislativo, podemos apreciar que en el afán de equilibrar la fuerza entre los diferentes partidos políticos se soslaya la intención de los electores al tiempo que se endurece la marcha de la maquinaria legislativa. Los datos que se presentan a continuación reflejarán mejor las ideas escritas con antelación.

En 2006, compitieron en la elección para Senadores de la República ocho partidos políticos, tres de ellos lo hicieron de forma independiente, mientras que otros cinco – tres por un lado y dos por otro- adoptaron la forma de coalición. La primera, denominada Alianza por México, estaba integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); en tanto que la Alianza por el Bien de Todos la conformaban el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. Los partidos que contendieron independientemente fueron Partido Acción Nacional (PAN), Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) y Partido Nueva Alianza (PANAL).

Del resultado de la elección, se colige que el Partido Acción Nacional obtuvo cincuenta y dos escaños, treinta y dos por mayoría relativa, nueve asignados a la primera minoría y once por el principio de representación proporcional. La Alianza por México logró diez por el principio de mayoría relativa, diecinueve por primera minoría y diez por la vía de la representación proporcional. Mientras que la Alianza por el Bien de Todos alcanzó un total de treinta y seis escaños, distribuidos de la siguiente manera: veintidós por mayoría relativa, cuatro por primera minoría y diez por representación proporcional, por último, el Partido Nueva Alianza solamente ganó un escaño bajo el principio de representación proporcional. Cabe destacar que el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina no logró la cantidad de votos

necesarios siquiera para asegurarse un escaño por el principio de representación proporcional.

Ahora bien, geográficamente la preferencia electoral señaló que el Partido Acción Nacional dominó en la zona norte del territorio nacional, a la cual se adhirieron los estados de Puebla, Morelos y Yucatán, la Alianza por México prácticamente no destacó como primera opción salvo en cinco estados dispersados por todo el territorio nacional, en cambio, fue preferido como segunda alternativa en diecinueve de las treinta y dos entidades federativas, en tanto la Alianza por el Bien de Todos se consolidó como la predilecta de los electores de la región centro y parte del sur del país.

Una vez revisado el escenario electoral acontecido, y con fundamento en él, puede demostrarse que los senadores de primera minoría no tienen un sustento real en la actividad legislativa, pues ante todo son candidatos que no lograron convencer con su plataforma política a los electores y no obstante ser derrotados legítimamente en la contienda se les da la oportunidad de acceder al noble e importante cargo de Senador de la República. Por si esto fuera poco, con su inclusión se fortalece a partidos políticos que en campaña no alcanzaron los primeros resultados en cada una de las entidades federativas del país, lo cual, al momento de discutir y aprobar los temas inherentes a su encargo dificulta la consecución de acuerdos.

Como reforzamiento de lo argumentado, es importante mencionar que las razones que tuvo el constituyente permanente para llevar a cabo las reformas por las cuales se introdujo a los

senadores de primera minoría en nuestro sistema legislativo no me parecen válidas ni sostenibles, pues sus fundamentos no son contundentes en manera alguna.

Fue precisamente en el año de 1993 cuando tuvieron lugar las reformas aludidas, en cuyo proceso legislativo se estableció por parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados que:

*“Uno de los debates más importantes respecto de las instituciones representativas legislativas se ha dado en torno a la función y a la integración de la Cámara de Senadores, en los últimos lustros se ha discutido respecto de la introducción de mecanismos que atemperen la rigidez que representa para los partidos minoritarios el sistema electoral de mayoría para dicha Cámara y de esta manera, se busca generar condiciones que propicien una mayor pluralidad en su integración, sin que por ello pierda fuerza la idea tradicional de constituir un cuerpo garante del equilibrio federal.*

...

...

...

...

*Seguramente por estas consideraciones, los partidos políticos coinciden en los planteamientos para la renovación del Senado de acuerdo a fórmulas de naturaleza incluyentes. La reforma propone la ampliación numérica del cuerpo senatorial, en atención a una mejor correspondencia con el número de integrantes de la Cámara de Diputados y al propósito de facilitar una integración pluralista.*

*La nueva integración de la Cámara implica el aumento de 64 a 128 miembros de los cuales, en cada entidad federativa tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno corresponderá al partido que acredite la primera minoría. Al efecto, los partidos políticos deberán presentar fórmulas de candidatos, siendo el primero de la lista del partido que obtenga la primera minoría, quien ingrese al Senado de la República por esta vía.*

*De aprobarse esta reforma constitucional se enriquecerá el debate camaral y se abrirán espacios de competencia política en las entidades, ganando con ello el proceso de consolidación y perfeccionamiento de nuestra vida democrática”.*

Asimismo, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, señalaba:

*“Para satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, la propuesta desarrolla una fórmula para que se puedan incorporar senadores de las minorías, respetando el principio que establece la paridad en la representación de las entidades federativas.*

*La propuesta desarrolla en la norma, la posibilidad de que cualquier minoría pueda acceder a la representación senatorial, porque la cuantificación de sus votos será en relación directa a la fuerza electoral que tenga en la entidad federativa de que se trate, independientemente del porcentaje de su votación nacional, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos en la Ley, para mantener su registro legal.*

*...”*

A su vez, el Dictamen de la Cámara de Senadores, presentado en la sesión del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y tres, con motivo de la misma iniciativa, señalaba:

*“Ahora, con objeto de asegurar la presencia de los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Senadores, pero atentos a la igualdad de la representación de cada estado de la Federación en el cuerpo colegiado, se propone su ampliación a un total de cuatro miembros por entidad federativa y por el Distrito Federal.”*

En virtud de lo expuesto, es fácilmente apreciable que los senadores de primera minoría no tienen una legitimación intrínseca, pues no poseen el mayor grado de representatividad de sus respectivas entidades federativas y sólo encuentran una aparente justificación en el hecho de que con su inclusión en el Senado se pretende abrir un espacio para las minorías y expandir el debate parlamentario, lo cual tampoco opera en la práctica, toda vez que generalmente las primeras minorías las obtienen los grandes partidos políticos nacionales, derivando en que la integración final de la Cámara de Senadores se reduzca a pocas fuerzas políticas y se monopolice su funcionamiento, volviendo más lento el devenir legislativo ya que a mayor número de integrantes con pocos partidos representados, mayor es el estancamiento en el logro de acuerdos.

Baste con lo expresado en los párrafos que anteceden para clarificar la primera finalidad de la propuesta que se presenta mediante el presente trabajo documental, sin más comentarios considero oportuno explicar la intención de la segunda proposición desarrollada en el mismo.

El objetivo que se pretende con ella es que la elección de los treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional sea acorde con la representación paritaria

territorial. De tal manera, que los treinta y dos senadores de representación proporcional lo sean por una entidad federativa diferente cada uno.

Así, cada una de ellas tendrá dos senadores electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno, según el principio de representación proporcional, logrando lo que en doctrina se conoce como la Paridad de Representación.

Por tanto, se propone un sistema electoral mixto que emplearía de manera paritaria los principios de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional, con lo cual se evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en senadores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en tan importante órgano legislativo, sin el menor esfuerzo ni mediante participación en una contienda electoral.

Para precisar un poco más lo anterior, se mencionan los ejes rectores de esta ambiciosa propuesta de reforma legislativa:

- Los Senadores electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa no son objeto de modificación alguna, pues es justo que la fórmula que haya alcanzado el mayor número de votos en cada entidad federativa sea la que obtenga dos escaños en la Cámara de Senadores.
- Como ha quedado manifiesto al principio de este capítulo, se suprimen los senadores elegidos por el principio de primera minoría, es decir, los partidos políticos que hayan obtenido el segundo lugar en la votación total en cada entidad federativa no tienen un lugar asegurado en la Cámara de Senadores.
- Los Senadores por representación proporcional accederán a ese encargo en función de diversas variables en la elección en que compitan y conforme al sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, en las que se registrarán

sesenta y cuatro fórmulas de candidatos –entiéndase por fórmula la conformada por un propietario y su suplente-, dos por cada entidad federativa.

- La nueva forma de elección de dichos Senadores será de la siguiente manera:
  - Una vez que se ha determinado el número de lugares que corresponden a cada partido político en la Cámara de Senadores bajo el principio de representación proporcional, se tomará como base para su asignación al partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación emitida en cada entidad federativa, lo que comúnmente se conoce como primera minoría.
  - Comenzará por asignarse las senadurías correspondientes al partido político que haya obtenido el mayor número de escaños bajo el principio de votación mayoritaria relativa.

Vgr. En la elección federal de 2006, el Partido Acción Nacional fue quien obtuvo el mayor número de escaños por el principio de votación mayoritaria relativa, de tal guisa se le asignarían primero a él los lugares de representación proporcional.

- Se asignará en primer lugar a la entidad federativa en la que el partido político haya alcanzado el mayor porcentaje de votación como segundo lugar y así sucesivamente en orden descendente hasta completar los espacios que le correspondan.

Vgr. El PAN consiguió nueve segundos lugares, de los cuales, en Sinaloa fue donde alcanzó el porcentaje más alto de votación, de tal suerte sus escaños por representación proporcional se asignarán empezando por Sinaloa y terminando con el Distrito Federal, que fue donde obtuvo el porcentaje menor como segundo lugar.

- Enseguida, se asignarán los escaños que correspondan al partido político que haya obtenido el segundo mayor número de lugares por el principio de votación mayoritaria relativa, y así sucesivamente con los demás partidos que tengan derecho a ello, rigiéndose bajo el mismo criterio de prelación señalado en el párrafo anterior.

Vgr. La Alianza por el Bien de Todos fue quien siguió en número de senadurías por votación mayoritaria relativa, por tanto, se le asignarían sus lugares por representación proporcional empezando por Nayarit y terminando en Quintana Roo por lo que toca a sus segundos lugares.

Le seguiría la Alianza por México, misma que alcanzó diecinueve segundos lugares en las diferentes entidades federativas, por tanto, partiendo de la premisa que le corresponden diez lugares por el principio de representación proporcional, empezaría por asignársele a la fórmula de Nuevo León y terminaría con la de Hidalgo por ocupar el primer y décimo lugar respectivamente.

- En caso de que se haya agotado la distribución entre los partidos en atención al criterio de segundo lugar en votación total emitida en cada entidad federativa, y aún falten lugares por asignárseles, se hará la repartición en función de los estados donde hayan quedado como tercer lugar.
- En caso de que las entidades federativas que correspondan al partido político en turno ya estén asignadas, pasarán a asignarse las del siguiente partido que corresponda en función de este criterio.

Vgr. Al Partido Acción Nacional le correspondieron once escaños por representación proporcional, de los cuales nueve le fueron asignados bajo el criterio de segundo lugar, por ende, restan por asignársele dos lugares, los cuales saldrán de entre las entidades donde ocupó el tercer sitio en la votación. En virtud de que las entidades federativas donde Acción Nacional obtuvo el tercer lugar, fueron asignadas a segundos lugares pasa el derecho de asignación a la Alianza por el Bien de Todos, ya que de los diez escaños por representación proporcional que le correspondieron solo se le han asignado hasta esta instancia cuatro de ellos. De tal suerte comenzaría asignándosele Puebla y terminaría con San Luis Potosí, de acuerdo al porcentaje de votación obtenido.

- Una vez agotado el criterio de tercer lugar, y faltando senadurías por repartir a algún partido político, éstas serán asignadas a las fórmulas de las entidades federativas donde ese partido haya alcanzado mayor porcentaje de votación total de entre las que queden disponibles.



Vgr. Conforme al ejercicio realizado, al Partido Acción Nacional restan por asignársele dos escaños y en atención a que solamente faltan tres entidades federativas por repartir, se toma de entre ellas al par en que haya obtenido mayor porcentaje de votación, en este caso, serían los estados de Guanajuato y Jalisco.

- A los partidos políticos que tengan derecho a aportar Senadores bajo este principio, pero que en la votación total nacional emitida no hayan obtenido segundo o tercer lugar en alguna entidad federativa, se les asignarán las senadurías correspondientes empezando por el estado donde hayan alcanzado mayor porcentaje de votación, siguiendo en orden descendente en caso de que éste ya estuviere adjudicado a otro partido.

Vgr. En este caso, el Partido Nueva Alianza tuvo derecho a un lugar bajo este principio, en virtud de que solamente queda una entidad federativa sin representación, se le asigna automáticamente; trátase del estado de Aguascalientes. Sin embargo, conforme a las reglas de la propuesta que se presenta, en primer lugar se le otorgaría Baja California por ser donde mayor porcentaje de votación obtuvo, más como éste ya estaba asignado a otro partido, fue necesario seguir en orden descendente hasta llegar a Aguascalientes, la única entidad libre por asignar.

De tal suerte, se completa la integración de la Cámara de Senadores con un total de noventa y seis, consiguiendo con el nuevo mecanismo de elección de los Senadores por representación proporcional consagrar y consolidar en dicho órgano legislativo el Principio de Paridad Representativa de las Entidades Federativas.

A efecto de ejemplificar la reforma que se ha planteado y con base en los resultados electorales obtenidos en las elecciones federales del año 2006, se muestra a continuación el hipotético escenario en la distribución de los Senadores electos por el principio de representación proporcional.

Los datos que soportan el ejercicio expuesto a continuación fueron obtenidos de la información publicada en el sitio web del Instituto Federal Electoral y corresponden a los resultados electorales del año 2006.

RESULTADOS ELECTORALES DE LA ELECCIÓN DEL SENADO 2006.								DISTRIBUCIÓN PLURINOMINAL						
No.	ESTADOS	FÓRMULA DE MAYORÍA		2º. LUGAR	%	3º. LUGAR	%	PLURIS	SEGUNDOS LUGARES			TERCEROS LUGARES		
1	AGUASCALIENTES	PAN	PAN	PFI	30.76	PRD	15.58	1	NUEVO LEÓN	PRI	40.66	VERACRUZ	PRI	28.65
2	BAJA CALIFORNIA	PAN	PAN	PFI	24.42	PRD	18.26	7	TABASCO	PRI	40.05	MORELOS	PRI	27.96
3	BAJA CALIFORNIA SUR	PT	PT	PAN	29.28	PRI	21.16	5	COLIMA	PRI	38.23	MICHOACÁN	PRI	26.59
4	CAMPECHE	PFI	PFI	PAN	32.07	PRD	20.88	3	YUCATÁN	PRI	38.22	ZACATECAS	PRI	25.41
5	CHIAPAS	PFI	PVEM	PRD	37.29	PAN	15.88	2	NAYARIT	PRD	37.95	PUEBLA	PRD	24.38
6	CHIHUAHUA	PAN	PAN	PFI	37.83	PRD	13.24	5	CHIHUAHUA	PRI	37.83	QUINTANA ROO	PAN	24.07
7	COAHUILA	PAN	PAN	PFI	31.87	PRD	17.91	8	CHIAPAS	PRD	37.29	HIDALGO	PAN	23.87
8	COLIMA	PAN	PAN	PFI	38.23	PRD	14.58	3	SINALOA	PAN	36.98	TAMAUJIPAS	PRD	22.81
9	DISTRITO FEDERAL	PRD	PRD	PAN	25.53	PRI	11.8	9	GUERRERO	PRI	36.05	DURANGO	PRD	22.23
10	DURANGO	PAN	PAN	PFI	31.47	PRD	22.23	6	SONORA	PRI	34.58	ESTADO DE MÉXICO	PRI	21.41
11	ESTADO DE MÉXICO	PRD	PRD	PAN	29.1	PRI	21.41	7	TLAXCALA	PAN	33.85	BAJA CALIFORNIA SUR	PRI	21.16
12	GUANAJUATO	PAN	PAN	PFI	21.82	PRD	12.86	10	OAXACA	PRI	33.03	CAMPECHE	PRD	20.88
13	GUERRERO	PRD	PRD	PFI	36.05	PAN	11.56	6	TAMAUJIPAS	PRI	32.89	BAJA CALIFORNIA	PRD	18.26
14	HIDALGO	PRD	CONVERGENCIA	PFI	32.11	PAN	23.87	10	HIDALGO	PRI	32.11	COAHUILA	PRD	17.91
15	JALISCO	PAN	PAN	PFI	30.16	PRD	11.68	11	CAMPECHE	PAN	32.07	QUERÉTARO	PRD	17.7
16	MICHOACÁN	PRD	PRD	PAN	29.24	PRI	26.59	6	COAHUILA	PRI	31.87	SAN LUIS POTOSÍ	PRD	17.29
17	MORELOS	PAN	PAN	PRD	30.32	PRI	27.96	3	DURANGO	PRI	31.47	TLAXCALA	PRI	17.05
18	NAYARIT	PFI	PFI	PRD	37.95	PAN	16.61	1	PUEBLA	PRI	31.32	NAYARIT	PAN	16.61
19	NUEVO LEÓN	PAN	PAN	PFI	40.66	PRD	7.98	1	AGUASCALIENTES	PRI	30.76	SONORA	PRD	16.61
20	OAXACA	PRD	CONVERGENCIA	PFI	33.03	PAN	15.62	8	VERACRUZ	PAN	30.37	CHIAPAS	PAN	15.88
21	PUEBLA	PAN	PAN	PFI	31.32	PRD	24.38	5	MORELOS	PRD	30.32	OAXACA	PAN	15.62
22	QUERÉTARO	PAN	PAN	PFI	25.11	PRD	17.7	9	JALISCO	PRI	30.16	AGUASCALIENTES	PRD	15.58
23	QUINTANA ROO	PFI	PVEM	PRD	30.14	PAN	24.07	4	QUINTANA ROO	PRD	30.14	COLIMA	PRD	14.58
24	SAN LUIS POTOSÍ	PAN	PAN	PFI	25.07	PRD	17.29	10	BAJA CALIFORNIA SUR	PAN	29.28	SINALOA	PRD	13.77
25	SINALOA	PFI	PFI	PAN	36.98	PRD	13.77	1	MICHOACÁN	PAN	29.24	CHIHUAHUA	PRD	13.24
26	SONORA	PAN	PAN	PFI	34.58	PRD	16.61	7	ESTADO DE MÉXICO	PAN	29.1	GUANAJUATO	PRD	12.86
27	TABASCO	PRD	PRD	PFI	40.05	PAN	3.91	2	ZACATECAS	PAN	28.02	DISTRITO FEDERAL	PRI	11.8
28	TAMAUJIPAS	PAN	PAN	PFI	35.7	PRD	22.81	9	DISTRITO FEDERAL	PAN	25.53	JALISCO	PRD	11.68
29	TLAXCALA	PRD	PRD	PAN	33.85	PRI	17.05	2	QUERÉTARO	PRI	25.11	GUERRERO	PAN	11.56
30	VERACRUZ	PRD	CONVERGENCIA	PAN	30.37	PRI	28.65	4	SAN LUIS POTOSÍ	PRI	25.07	YUCATÁN	PRD	11.34
31	YUCATÁN	PAN	PAN	PFI	38.22	PRD	11.34	4	BAJA CALIFORNIA	PRI	24.42	NUEVO LEÓN	PRD	7.98
32	ZACATECAS	PRD	PRD	PAN	28.02	PRI	25.41	8	GUANAJUATO	PRI	21.82	TABASCO	PAN	3.91

La propuesta anterior tiene sustento en argumentos tales como el que la composición actual del Senado no sólo trae consigo un impacto considerable en el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año, sino también en que dicha conformación rompe con la tradición establecida por la Constitución de 1824, consistente en la representación paritaria de las entidades federativas.

A mayor abundamiento, la vigente composición del Senado atenta contra el sentido histórico y federalista del propio órgano legislativo, en razón de que éste representa teórica y prácticamente, el sentido del Pacto Federal, conforme al cual todos los Estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria; además que la voluntad de los Estados Federados es determinante para la configuración del Senado, así lo acredita su origen lo mismo en Estados Unidos que en México.

Las innumerables ventajas que reportaría la propuesta hecha serían benéficas para la actividad legislativa del país, entre las más sobresalientes podemos mencionar las siguientes:

- 1) Se lograría plenamente la paridad representativa de las entidades federativas en el Senado bajo el principio de representación proporcional, pues cada Estado tendría un representante originario del mismo.
- 2) Complementado por los Senadores electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa, cada entidad federativa tendría tres senadores en igualdad de condiciones.
- 3) Se tendría una noción más clara de las necesidades reales de los estados que integran la Federación, y por tanto se fortalecerían los fundamentos del debate entre los diferentes grupos parlamentarios a fin de llegar a acuerdos a favor de las entidades.

- 4) Se incentivaría a los partidos y sus candidatos a llevar a cabo mejores campañas a fin de alcanzar altos porcentajes de votos que les permitan aspirar a ocupar un escaño por representación proporcional en la Cámara de Senadores.
- 5) Se acotarían los círculos de poder dentro de los partidos políticos, ya que con el esquema del sistema actual la representación proporcional sirve para favorecer intereses de cúpulas bien definidas.
- 6) Con la nueva integración del Senado consistente en 96 legisladores, se agilizaría su funcionamiento y actividad propia.
- 7) Se evitaría el dispendio de recursos del erario público en los legisladores excedentes, lo cual, ayudaría a fortalecer otros ramos gubernamentales asignándoselos para que sean ejercidos en ellos.

Dado que este trabajo de investigación se limita a estudiar las cuestiones propiamente constitucionales relativas al tema de que trata el mismo, sólo se abordan dichos aspectos, aunque es evidente que una propuesta como la que hemos hecho implica necesariamente reformas a la legislación secundaria, las cuales, deberán guardar armonía en su conjunto y con relación a los demás ordenamientos a fin de no vulnerar la seguridad jurídica.

### **5.1 Requisitos de elegibilidad.**

En este apartado se desarrolla con claridad y detalle el segundo aspecto de la propuesta que se presenta mediante este trabajo, es decir, la relativa al aumento de la edad requerida para ser Senador, pasando de 25 a 30 años, lo cual implica necesariamente una reforma al artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correspondientes a la legislación secundaria.

Como ha quedado explicado en capítulos anteriores, el Senado, desde sus orígenes se concibió como el órgano político de mayor nivel en el debate y discusión de los asuntos trascendentes para una sociedad determinada, donde sus integrantes, respaldados por la mayor madurez y experiencia en las diversas ramas del conocimiento deben tomar las decisiones legislativas que conduzcan por buen sendero el devenir del país.

Es notorio que a la edad de 30 años cualquier persona goza de una mayor prudencia en el análisis de las situaciones que se le presentan y en la toma de las mejores decisiones respecto a ellas.

Otrosí de la razón expuesta en el párrafo anterior, el Senado debe ser un cuerpo que sirva como catalizador del agitado trabajo legislativo, pues una de sus funciones debe ser frenar los impulsos generados en su colegisladora. Valga decir, metafóricamente, que el senado debe ser la aduana por donde pasará cualquier iniciativa de ley con miras a convertirse en vigente, la cual, si adolece de defectos técnicos o de contenido deberá rechazarse, en cambio, si se encuentra lo suficientemente viable deberá ser aprobada, ya decía Hobbes en su magna obra “El juicio de lo que es razonable y de lo que debe ser abolido corresponde a quien hace la ley”<sup>80</sup>

Baste citar para reforzar el argumento anterior un episodio de la vida nacional que considero muy ilustrativo al efecto, era el año de 1867, específicamente el 14 de agosto cuando Sebastián Lerdo de Tejada emitió una circular en la que propuso que los senadores tuvieran un poco más de edad, lo cual daría a los mismos mayor experiencia y práctica en los

---

<sup>80</sup> **HOBBS**, Thomas. *“Leviatán”* Fondo de cultura económica. Segunda edición. Décima cuarta reimpresión. México, 2006. p. 219.

negocios, y, dicha experiencia y práctica moderaría convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra Cámara.

Para la consecución de los objetivos antes expuestos y a fin de darle concreción legislativa a la presente Iniciativa, se plantean una serie de reformas a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte se propone el siguiente:

## **5.2 Paquete de reformas**

**Artículo Primero.-** Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 56, para quedar como siguen:

**"Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis** senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional **de los partidos políticos**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

**Los lugares obtenidos por cada partido bajo este principio, serán asignados a los candidatos de las entidades federativas en que el partido político haya conseguido el mayor número de votos, habiendo ocupado el segundo lugar en las preferencias electorales de los ciudadanos.**

**La asignación se hará en orden descendente hasta agotar los lugares que correspondan a cada partido.**

En caso de que falten senadurías por asignar a algún partido, y se hayan agotado las entidades federativas donde ocupó segundo lugar, el criterio para su asignación será el de tercer lugar de entre las que queden disponibles. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos, observando que haya un senador por cada entidad federativa y uno por el Distrito Federal, con objeto de que exista una representación paritaria.

.....”

**Artículo segundo.-** Se reforma el artículo 58, para quedar como sigue:

**"Artículo 58.-** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de **30** años cumplidos el día de la elección."

**Artículo tercero.-** Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 60, para quedar como siguen:

**"Artículo 60.-** El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados **y de senadores** según el principio de representación proporcional de conformidad con **los artículos 54 y 56** de esta Constitución y la ley.

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.

....."

**Artículo cuarto.-** Se reforma el párrafo primero del artículo 63, para quedar como sigue:

**"Artículo 63.-** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; **y** la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido **y la misma entidad federativa que ocupen el segundo lugar en orden de prelación en la lista votada al efecto.**

.....

.....

....."

Sirva lo desarrollado en este capítulo para darse cuenta de la conveniencia de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a nuestra institución senatorial, para que funcione de la mejor manera en beneficio del país, es decir, con el aumento de la edad requerida para ocupar el cargo de Senador y la reducción en el número



total de sus integrantes se logra que su trabajo sea más eficiente, las decisiones son mejor tomadas, pues el trabajo de discusión de las mismas es menos engorroso; además de que con base en el aumento de la edad requerida la capacidad de las personas que desempeñan tan leal y honorable encargo se estima mayor y con un grado de madurez más consolidada, ya en lo psicológico, ya en lo académico.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado es un conglomerado de personas asentadas en un territorio determinado geográficamente, que se encuentra organizado política y jurídicamente, sobre quienes recae la potestad imperativa de dicha organización.

**SEGUNDA.-** El gobierno, como rector de la actividad estatal, se encuentra dotado de las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional, mismas que son ejercidas por un conjunto de órganos constituidos y competencialmente delimitados.

**TERCERA.-** La Constitución es la base y sustento de la organización de un Estado Federal, en su carácter de ley fundamental le da cohesión a la estructura estatal, constituye sus órganos gubernativos y distribuye las competencias entre la federación y las entidades federativas.

**CUARTA.-** El devenir del sistema legislativo mexicano ha sufrido constantes modificaciones, pasando de un régimen a otro hasta que finalmente se instaura el bicameralismo en el año 1874 para no desaparecer más, ya que al amparo del sistema federal se consideró el más conveniente, que no infalible, pues como el unicameralismo; presenta ventajas y desventajas.

**QUINTA.-** El actual principio de elección por representación proporcional en el sistema jurídico mexicano rompe con la figura de representación paritaria de las entidades federativas en la Cámara de Senadores, pues queda al arbitrio de los partidos políticos designar a quienes deban ocupar ese cargo soslayando la representación igualitaria de las entidades federadas ante dicho órgano legislativo.

**SEXTA.-** La edad de 25 años no es suficiente para ocupar el cargo de Senador de la República, en virtud de que no se cuenta con la experiencia y conocimientos necesarios ni se tiene la debida templanza en el carácter para no dejarse llevar por las pasiones.

**SÉPTIMA.-** La elección que hagan los partidos políticos de sus candidatos para ocupar un cargo de elevada responsabilidad como el de Senador, debe encaminarse a buscar los mejores perfiles, es decir, que dichas personas cumplan con un nivel ético, académico y

político que les permita llevar a cabo satisfactoriamente la función que les es encomendada.

**OCTAVA.-** El Senado debe ser un órgano que contenga los eventuales desenfrenos de su colegisladora, sirviendo como el más amplio espacio de reflexión del trabajo legislativo en aras de crear buenas leyes que beneficien a sus destinatarios.

**NOVENA.-** La reducción del número de integrantes de la Cámara de Senadores de ciento veintiocho a noventa y seis, puede depurar la labor legislativa que en ella se desarrolla.

**DÉCIMA.-** A fin de consolidar el principio de representación proporcional, los treinta y dos senadores que sean elegidos por esta vía deberán pertenecer a una entidad federativa diferente cada uno.

**UNDÉCIMA.-** Si se elimina el principio de elección de primera minoría y se recurre a un sistema mixto que combine la mayoría relativa con la representación proporcional sobre la base de la representación paritaria de las entidades federativas, se lograría fortalecer al Senado, amén de eficientar su funcionamiento en vista del bien común nacional.

**DUODÉCIMA.-** La actual composición de la Cámara de Senadores implica un gasto excesivo de recursos del erario público, lo cual repercute indirectamente en las condiciones de vida de los gobernados.

**DÉCIMA TERCERA.-** Con objeto de mejorar la institución senatorial y lograr su mejor funcionamiento, es necesario realizar aquéllas reformas constitucionales y legislativas que permitan llegar a tal fin.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aristóteles. "La Política". Editorial Gernika. Primera Edición. México, 2002.
2. Armenta, Leonel. "La Forma Federal de Estado". UNAM. Primera Edición. México, 1996.
3. Arnáiz, Aurora. "Historia Constitucional de México". Editorial Trillas. Primera Edición. México, 1999.
4. Arteaga, Elisur. "Derecho Constitucional". Oxford University Press. Segunda edición. Décima reimpresión. México, 2006.
5. Barragán, José y otros. "Teoría de la Constitución". Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2005.
6. Berlín, Francisco. "Derecho Parlamentario". Fondo de Cultura Económica. Quinta Reimpresión. México, 2003.
7. Biscaretti, Paolo. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas". Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
8. Bobbio, Norberto e Viroli, Maurizio. "Dialogo intorno alla repubblica". Editori Laterza. Prima edizione. Bari, 2003.
9. Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. Decimoséptima edición. México, 2005.
- 10.-----"El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa. Cuadragésima edición, México, 2004.
11. Cabanellas, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Editorial Heliasta. Vigésima primera edición. Buenos Aires, 1989. Tomo VIII.
12. Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa. Octava Edición. México, 2003.
- 13.-----"La Constitución Mexicana de 1917". PORRÚA-UNAM. Décimacuarta edición. México, 2004.
14. De la Cueva, Mario. "La Idea del Estado". Fondo de Cultura Económica. Quinta Edición. México, 1996.
15. Fernández, Jorge. "Poder Legislativo". Porrúa-UNAM. Segunda edición. México, 2003.
16. García Pelayo, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado". Sexta Edición. Madrid, 1961.

17. González, Arturo. "Apuntes de Teoría General del Estado". Ediciones Jurídicas Alma. Primera Edición. México, 2003.
18. Hobbes, Thomas. "Leviatán" Fondo de cultura económica. Segunda edición. Décima cuarta reimpresión. México, 2006.
19. Jellinek, Georg. "Teoría General del Estado". Fondo de Cultura Económica. Segunda Reimpresión. México, 2004.
20. Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". UNAM. Cuarta Reimpresión. México, 1988.
21. -----"Teoría Pura del Derecho". Ediciones Peña Hermanos. Primera Edición. México, 2001.
22. -----"Esencia y valor de la democracia". Ediciones Coyoacán. Primera edición. México, 2005.
23. ----- "¿Qué es la Justicia?". Distribuciones Fontamara. Decimaquinta reimpresión. México, 2003.
24. Madrazo, Jorge en "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo 1. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985.
25. Malberg, Carré de. "Teoría General del Estado". Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México, 1998.
26. Maritain, Jacques. "El Hombre y el Estado". Ediciones Encuentro. Segunda Edición. Madrid, 2002.
27. Montesquieu. "Del Espíritu de las Leyes." Editorial Heliasta. Primera Edición. Argentina 2005.
28. Ortega y Gasset, Jorge. "La rebelión de las masas". Editorial Espasa Calpe. Primera edición en dicho formato. España, 2005.
29. Osorio y Florit, Manuel en "Enciclopedia Jurídica Omeba". Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1971.
30. Pellet Lastra, Arturo. "El poder Parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos". Editorial Abeledo-Perrot. Primera Edición. Buenos Aires, 1995.
31. Radbruch, Gustav. "Introducción a la filosofía del Derecho". Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. Novena reimpresión. México, 2005.
32. Rousseau, Jean Jaques. "El Contrato Social". Editorial Panamericana. Sexta reimpresión. Colombia, 2004.
33. Ruiz, Eduardo. "Derecho Constitucional". UNAM. Segunda edición. México, 1978.
34. Sabater, Fernando. "VOLTAIRE. Sarcasmos y Agudezas". Editorial Edhasa. Segunda Reimpresión. España, 1999.

35. Sartori, Giovanni. “¿Qué es la Democracia?” Editorial Taurus. Primera Edición. México, 2003.
36. -----“Ingeniería Constitucional Comparada”. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Reimpresión. México, 2000.
37. Serra Rojas, Andrés. “Teoría del Estado”. Editorial Porrúa. Decimoséptima edición. México, 2005.
38. Tena, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Editorial Porrúa. Trigésima quinta edición. México, 2003.
39. Wheare, K.C. citado por Manuel Barquín Álvarez en “Diccionario Jurídico Mexicano”, voz confederación, Porrúa-UNAM, Decimaquinta edición. México, 2001.
40. Xifra Heras, Jorge. “Curso de Derecho Constitucional”. Editorial Bosch. Segunda edición. Barcelona, 1962.