



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**PROPUESTA DE REFORMAS A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA
FORTALECER EL SENADO DE LA
REPÚBLICA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARTÍN RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

ASESOR DE TESIS: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

MÉXICO, ARAGÓN

SEPTIEMBRE 2009





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.

A DIOS

Por todas sus bendiciones

Después de tantas esperanzas y desilusiones, cuando te imaginas que algo es casi imposible, hay cosas que suceden por tu infinita misericordia, por ello te doy las gracias, por esta nueva oportunidad que me das de rectificar mi camino.

A MIS PADRES + +

IGNACIO RODRÍGUEZ HUERTA y CARMEN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Por su ilusión tardía

A MI HIJA

LAURA CELESTE

Quien siempre ha estado presente en mi vida

A MI FAMILIA

Que siempre me apoya e impulsa para seguir adelante

A UNA PERSONA MUY ESPECIAL

D. M. MAYORKYNN

Mi agradecimiento eterno

De un viejo trapero

A MI PROFESOR

LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

Por toda su integridad, tolerancia y conocimientos

Que hicieron posible la realización de este trabajo.

A LA U.N.A.M.
Por la oportunidad de desarrollo que me brindo

A LOS PROFESORES
MTRA. BLANCA LAURA RIVERO BANDA
LIC. JOSÉ EDUARDO CABRERA MARTÍNEZ
LIC. ANDRÉS GARCÍA GRIMALDO
LIC. ANSELMO ALPIZAR OLVERA
Por todo su apoyo mi gratitud

A MIS AMIGOS
JOSE JUAN VÁZQUEZ PINEDA
RAMÓN CRISTOBAL CONTRERAS M
FRANCISCO MORENO BERNAL
MARÍA DEL REFUGIO GUDIÑO CORTES
MARO BENAVIDEZ RESENDIZ
MARÍA ALEJANDRA SANDOVAL MONROY
ROBIN H. SELMAN
A todos aquellos que no olvido y que por espacio
Me es imposible mencionar

A MIS AMIGOS ANÓNIMOS
Porque contribuyeron para llegar este momento

“PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA FORTALECER EL SENADO DE LA REPUBLICA”

ÍNDICE INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES DEL SENADO

	pág.
1.1 EL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL NORTEAMERICANO	12
1.1.1 SU NACIMIENTO	15
1.1.2 SU JUSTIFICACIÓN	19
1.2 EL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO	28
1.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1824	33
1.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1836	49
1.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1843	62
1.2.4 ACTAS DE REFORMAS DE 1847	73
1.2.5 CONSTITUCIÓN DE 1857	84
1.2.6 CONSTITUCIÓN DE 1917	105
1.3 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SENADO	107
1.3.1 ANTECEDENTES DE LA PALABRA SENADO	109
1.3.2 CONCEPTO GRAMATICAL	110
1.3.3 CONCEPTO LEGAL	119
1.3.4 CONCEPTO DOCTRINAL	113
1.3.5 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL	114
1.3.6 CONCEPTO QUE SE PROPONE	116
1.3.7 NATURALEZA JURÍDICA	116

CAPÍTULO SEGUNDO SEPARACIÓN DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

2.1 LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	118
2.2 FACULTADES Y COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN	122
2.3 PODER EJECUTIVO	128
2.4 PODER JUDICIAL	135
2.5 PODER LEGISLATIVO	143
2.5.1 RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	156
2.5.2 RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL FEDERAL	159
2.6 SALARIOS COMPARADOS ENTRE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN	164
2.7 HOMOLOGACIÓN DE LOS SALARIOS DE LOS PODERES DE LA UNIÓN	181

CAPÍTULO TERCERO PARTICULARIDADES DEL PODER LEGISLATIVO

	pág.
3.1 CÁMARA DE DIPUTADOS	187
3.2 CÁMARA DE SENADORES	189
3.3 LA INMUNIDAD Y EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO	191
3.4 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO	193
3.4.1 RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS	196
3.4.2 LA CÁMARA DE SENADORES COMO TRIBUNAL POLÍTICO	198
3.4.3 DESAPARICIÓN DE LOS PODERES DE LOS ESTADOS	205
3.4.4 LA GUARDIA NACIONAL	211
3.4.5 EL SENADO Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA	217

CAPÍTULO CUARTO FORTALECIMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES

4.1 SEMBLANZA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA DE SENADORES	225
4.2 AMPLIACIÓN DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	236
4.3 PERFIL QUE DEBE TENER EL SENADOR DE LA REPÚBLICA	239
4.3.1 VOCACIÓN DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO	243
4.3.2 PERMANENCIA EN EL CARGO PROPUESTO	244
4.3.3 SEPARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES	247
4.3.4 OBLIGACIÓN DE UNA CUENTA BANCARIA ÚNICA	250
4.3.5 CONTAR CON ESTUDIOS PROFESIONALES CONCLUIDOS Y CONOCIMIENTOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO	252
4.4 DE LAS ELECCIONES PARA ELEGIR SENADORES	254
4.5 LA REELECCIÓN COMO UNA ALTERNATIVA	256
CONCLUSIONES	262
BIBLIOGRAFIA	267
HEMEROGRAFIA	271

"De hecho, las leyes son siempre útiles para los que poseen algo y perjudiciales para los que nada tienen"¹

J.J. ROUSSEAU

"Sé que me voy a morir muy pronto; pero él tiempo es precioso, no hay que perderle, y yo estoy resuelto a consagrar a mi patria mis últimos días"²

LUCAS ALAMAN

¹ ROUSSEAU, Jean Jacques, Contrato Social, Ed. Aguilar, S. A., Madrid, 1967, p. 50.

² VALDÉS, José C., Alaman Estadista e Historiador, Ed. U.N.A.M., México, 1987, p. 537.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de nuestra historia, como país independiente, se han vivido demasiados acontecimientos y en ocasiones olvidamos la historia, sobre todo a los hombres que la forjaron, este es un pequeño e insignificante homenaje a todos aquellos hombres y mujeres que en el pasado idearon las normas que rigen la convivencia y progreso en un enlace fraternal, que ha hecho posible un México más justo, hoy con emocionada y profunda convicción, valor cívico y valentía es necesario retomar ese ejemplo, que nos permita defender a nuestra Patria, con fiel apego a la Constitución que representa la majestad jurídica de la norma constitucional, símbolo de decisión indeclinable del pueblo de México, como muestra inquebrantable de ser fiel a su raza, a sus ideas, por su moral, por sus instituciones y como forjadores de una nacionalidad. Ya que sólo, con la sangre derramada por nuestros patriotas, ha sido posible, la ratificación de un gobierno libre y democrático demostrando con ello su amor a México.

Ante desmedido patriotismo, corresponde a las futuras generaciones, no olvidar tanto dolor y sangre derramada, en consecuencia impulsar los cambios profundos que requiere el país, entre otros, es necesario crear una carrera legislativa en la Cámara de Senadores y Diputados, que permitan un equilibrio real ante los poderes metaconstitucionales del poder Ejecutivo, fortaleciendo la autentica separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo que se necesita actuar con profundidad, lucidez y sensibilidad en el desarrollo socioeconómico y político del país, para avanzar dentro del cause constitucional, sin olvidar nuestro pasado histórico y seguir enarbolando el símbolo universal de la no intervención y conservar el derecho a la autodeterminación, como reflejo de las luchas sostenidas por los mexicanos, para encontrar un régimen de justicia social, el cual culmina en su Constitución.

Éste es un pequeño tributo a todos los mexicanos que a costa de su propia vida, han realizado las tareas que su razón les dicta, con la única justificación histórica de servir al pueblo desinteresadamente y que en ocasiones injustamente han permanecido ignorados por la historia.

Nuestras Constituciones fundamentales son las de 1824, 1857 y 1917, naciendo la primera del movimiento insurgente, que se originó en Dolores y se convierte en la flama de libertad de Apatzingan, la cual se consolida en una Constitución a la que le debemos dos conquistas trascendentales que son: la República y la Federación.

Los legisladores del 24, Zavala, Rejón, Gómez Farias, Godoy, Gómez Anaya, Ramos Arizpe, Teresa de Mier, Bustamante, Marín, Guridi, Gama y todos aquellos que defendieron e impusieron conceptos que crearon una armónica figura jurídica, han manifestado su proyección expositiva a través de la historia, excluyendo cualquier concepto de monarquía, poniendo de relieve la idea de que no basta, que el poder se divida para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que es importante replantear su competencia en dos grandes esferas: los Estados libres y soberanos en su régimen interior y el centro que los conjuga y organiza, sin importarles más restricciones que las que expresamente se precisan en la propia Constitución.

Loables sacrificios requirió para que se llegara a la expedición de la Constitución de 1857, y más grande sería el esfuerzo para hacerla prevalecer y respetar: la guerra de reforma y la intervención francesa, son acontecimientos heroicos que muestran el carácter de un pueblo unido, que cuando se lo propone, deja atrás cualquier adversidad y los resultados son palpables.

A lo largo de nuestro devenir histórico, ha existido personajes que con su talento y patriotismo, llegaron a la expresión más elocuente y sublime aportación legislativa, reflejando las pasiones liberales, su obra es brillante y sugestiva al proclamar principios fundamentales: de igualdad, de libertad y de respeto a la persona humana, enarbolando los derechos del hombre y buscando las adecuaciones legales para protegerlo, consagra las libertades de enseñanza, de expresión, de pensamiento y de conciencia, ampliando las dignidades del ser humano, por sobre las facultades del gobernante y sobre todo se forja la Ley del Amparo, como instrumento para hacer frente a un sistema jurídico arcaico y decadente, entre estas personalidades podemos mencionar a figuras innovadoras de su tiempo. Isidoro Olvera, Juan Bautista Barragán, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, José María

Mata, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Marcelino Castañeda y muchos mexicanos más cuyo patriotismo es inapelable.

El Porfiriato se hundía, la estructura política, económica y social, levantada a lo largo de una dictadura, se desmoronaba lentamente y no prevaleciendo el mismo estado de cosas reinantes, por los privilegios de unos cuantos adictos a un sistema caduco, ante el acaparamiento de los recursos naturales y de concesiones fuera de toda realidad, y sobre todo del abuso de la ley, nuestro devenir histórico nos ha advertido que cuando se llega al abuso indiscriminado en detrimento de las clases menos favorecidas, deberá de surgir un nuevo movimiento que destruya, tal estado de cosas reinantes y lo sustituya, por otro más justo y equitativo, en el que todos tengan oportunidad de acceso al bienestar social y a la riqueza mínima de sus necesidades.

Así nació la revolución de 1910, la cual plasma sus ideales en el Congreso Constituyente de Querétaro, debemos decir que si la Constitución del 24, finca una forma de gobierno y la del 57 los derechos del hombre, la del 1917, establece los principios de equidad jurídica y las bases que han de permitir la convivencia pacífica y constructiva del pueblo de México.

Al conjugar la libertad de imprenta, expresión de ideas, de trabajo y garantizar el equilibrio entre los grupos sociales más antagónicos y el derecho a luchar dentro de la ley por una justicia social, inspirados en ella como norma de gobierno y guía de acción, a fin de continuar el avance y desarrollo, para poder seguir engrandeciendo los principios de los valores de los mexicanos, reafirmar nuestra nacionalidad, extender el bienestar y asegurar las libertades del pueblo de México, es hoy un legado invaluable que no debemos olvidar.

Es la historia la que consagra la valentía de los hombres y mujeres que en sus actos y amor a México, han sido ejemplo de rectitud y de primicias fundamentales que han servido para el desarrollo de los pueblos. Los nombres de esas personalidades se encuentran en el lugar de honor que les corresponde, la historia habrá de evaluar su justa dimensión, así podemos mencionar al prócer Venustiano Carranza, Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Héctor Victoria, Pastor Rouaix, Luís G. Monzón, Esteban Baca Calderón, Froylán Manjarrés, Luís Manuel Rojas, Alfonso Gravioto, José Natividad Macías, José María Truchuelo, por citar algunos cuantos, recordando el mérito

a su esfuerzo, al desinterés y pasión revolucionaria, a su probado patriotismo al establecer en su obra de 1917, las bases principales de todo lo que hoy nos enorgullece y satisface como país y nos ha dado una magna posición entre los pueblos del mundo, aún con las imperfecciones de que adolece.

La Constitución de 1917, además de ser la norma máxima, ha permitido que afrontemos la adversidad, teniendo una convivencia pacífica y constructiva en lo interno, también ha operado como instrumento jurídico que, modificando substancialmente la estructura social, económica y política, garantiza la consolidación del esfuerzo pleno a la sangre derramada de miles de mexicanos, lo que imposibilita el retroceso a la barbarie y por tanto la solidez de lo obtenido y el carácter inexorable del avance a un florecimiento democrático inimaginable.

No es fácil vencer los miedos que se generan, cuando se afectan intereses creados, pero no por ello debemos de dar marcha atrás y dejar de hacer todo lo que nuestra fuerza y vigor nos permitan, ya que la única certeza es saber, que el sacrificio que se empleo no tiene limitación alguna, sino la satisfacción de servir a la patria y de ello nos han dado muestra plena nuestros compatriotas Belisario Domínguez y Francisco Field Jurado.

La historia nos ha enseñado que la independencia y la forma de gobernar no lo es todo, cuando se violan los principios elementales de nuestra Carta Magna, en virtud de que las necesidades más apremiantes del pueblo de México no han sido satisfechas, ya que una potestad avasalladora pretende frenar su desarrollo y se opone a toda manifestación progresista, sin importar el daño que se cause a la Nación. Por lo que es necesario, una opción real de cambio en la que se tenga contemplado a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad, por lo que es incuestionable que estos grupos han sido la clase obrera, campesina y popular, ya que siempre son los primeros en otorgar su buena fe, que es lo único que tienen y han apoyando las políticas económicas, sufriendo los costos que las regulaciones financieras implican, como consecuencia, hemos tenido que sufrir crisis económicas, ante la falta de políticas públicas sanas o estrategias de organización social que cumplan mínimamente con los compromisos de garantizar un desarrollo armónico, que es la justa garantía social de las luchas armadas.

En la medida que se olvide a las clases menos favorecidas y marginadas del compromiso social, uno de nuestros máximos postulados constitucionales, el legislador deberá de enfrentarse en forma honesta con proyectos debidamente definidos, y todos los partidos políticos deberán de asumir la plena madurez de un nuevo México, para poder asegurar de manera permanente a un electorado, atento, preocupado y en ocasiones molesto, por la falta de seriedad de la propuesta con la realidad, en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales más apremiantes, que le permitan independientemente de la filiación partidista o ideológica que tenga, de poder contar con un México más justo, más equitativo, más nacionalista, más unido, con mejores ofertas de trabajo y sobre todo más democrático, en el que nos veamos reflejados de manera incluyente en los grandes problemas sociales que nos aquejan, pero sobre todo que se tenga respuesta a las demandas, basta de promesas, no queremos más leyes sin una justicia social plena.

Ha sido nuestro propósito, al escribir esta tesis, demostrar, en contra de los que se sostiene por diversas corrientes políticas tanto de épocas anteriores y contemporáneas, que es un beneficio para el país, la división del poder legislativo en dos Cámaras y para sostener la anterior afirmación a la luz de las consideraciones inequívocas, habrá de observarse cual ha sido a lo largo de la Historia de México el proceso del poder legislativo en sus Constituciones, y el trato que se ha dado a nuestra segunda Cámara, es decir, al Senado de la República Mexicana y por ello proponemos su fortalecimiento.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL SENADO

1.1 EL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL NORTEAMERICANO

Es preciso aclarar de manera pertinente, que este sistema tuvo su nacimiento por primera vez en los Estados Unidos. Se pensó en Europa que la Constitución de los Estados Unidos por lo que se refiere a su creación y marco legislativo de contar con dos Cámaras no era sino un producto del deseo de poder imitar la organización política de los ingleses, “sin embargo, la división del Congreso en dos Cámaras... se justifica como mejores razones que la diferencia para con los precedentes ingleses”.³

En la convención de Filadelfia, encargada de elaborar la Constitución Estadounidense; prevalecieron dos tendencias. Por un lado la de los Estados grandes y, por el otro, la de los Estados pequeños. Los primeros exhibieron un plan para la organización del Estado Federal el cual se conoce como Plan de Virginia, el cual planteaba la instauración de un poder nacional dividido en tres grandes ramas, legislativa, ejecutiva y judicial; por lo que respecta a la rama legislativa, se proponía que estuviese dividida en dos cuerpos, cuyos miembros serían designados de manera proporcional por la población de todos los Estados.

Los Estados pequeños que con justa razón temían ser absorbidos por los grandes, nos dice Laboulaye, despertó “un justísimo sentimiento que los inducía a mantener su independencia local”⁴, como consecuencia de ello, los Estados inconformes con el Plan de Virginia, se dieron a la tarea de elaborar un contraproyecto que recibió el nombre de Plan de New Jersey, en el que se buscaba una igualdad con los Estados grandes, proponiendo el sistema de una Cámara única, con una representación igual para todos los Estados, Toda vez de que cada uno constituía una república soberana.

³ BRYCE, James, La República Norteamericana, T. I, p. 249., trad. por Adolfo Buyla y Adolfo Posada, La España Moderna, Madrid.

⁴ Vid. LABOULAYE, Eduardo, Historia de los Estados Unidos, trad., por Manuel Dublán, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1870, p. 259.

Es de destacar el hecho que de las trece colonias que formaron la Unión, todas excepto los Estados de Penssylvania y Georgia organizaron Senado el primero en 1789 y el segundo en 1790, tenían dos Cámaras en su legislatura local.

Por otro lado “Los grandes Estados observaron que de esta manera se llegaba a la consecuencia de hacer prevalecer a la minoría sobre la mayoría. Es patente que existían trece Estados muy desiguales tanto en extensión, riqueza, y población, si los siete más pequeños se unían podían formar la mayoría legal, un tercio de la confederación habría gobernado a los dos tercios restantes. A esta realidad replican los Estados pequeños: no queremos abdicar nuestra soberanía”.⁵

Es claro, que la situación prevaleciente era la siguiente: “El plan de Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. El plan de New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes”.⁶

Ante ese estado reinante, se elaboró un tercer plan por la comisión integrada por un miembro de cada Estado, la que adoptó una solución que conciliaba los intereses de los dos grupos de Estados, este plan conocido por Transacción de Connecticut, “recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, ... acogió, en cambio, del plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació un bicamatismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas”,⁷ dándose satisfacción a los intereses de uno y otro grupo de Estados.

El Senado recibió su representación existente como un reconocimiento de igualdad de los Estados y si esta concesión no hubiese otorgado por la

⁵ LABOUYE, Eduardo, op cit., p.259.

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 29ª edición, México, 1995, p.107.

⁷ Ídem.

convención que formulo la Constitución, los Estados pequeños no habrían aceptado probablemente este instrumento.

“El país se construía en Federación ante el Senado y en Nación frente a la Cámara”.⁸

Una vez que se constituyó el Senado como un órgano del Gobierno Nacional en el que los Estados disfrutarían una representación igual, se resolvió que los Senadores votarían, no como delegados de los Estados, sino como individuos, es decir, cada Senador tendría su voto propio, que en el Senado no serían los Estados los que votarían, “ sino Senadores que obedecieran a su propia conciencia”⁹, no obstante lo anterior, en un principio los miembros del Senado se consideraban a sí mismos como los embajadores de sus respectivos Estados, teniendo la costumbre de pedir consejos e instrucciones a las Cámaras legislativas de sus Estados.

De tal suerte que en el año 1828, un Senador, después de haber impulsado con gran vigor un proyecto de ley, expresa su deseo, pronto a votarle porque sabia que era anhelado en su Estado.

Es de esperarse que al armonizar y tranquilizar el espíritu de Independencia en los diferentes Estados, otorgando a cada uno, lo mismo a los pequeños que a los mayores, una representación igual, está constituye el más fuerte dique contra una legislación precipitada u opresiva, y solo dos cosas podrán poner a salvo la autoridad del Senado: una política inteligente y esclarecida, y una adhesión grande al bien público, cumplido esto el Senado disputará con la Cámara de Representantes las simpatías y el apoyo del pueblo.

De esta manera nos ilustra Manuel García Pelayo, al referirse a la Constitución de los Estados Unidos, esta se debía entre otras cosas al resultado de una serie de compromisos algunos de ellos no generales, sino de carácter temporal, responsabilidades que se hacían necesarios en el momento de su aparición, siendo uno de ellos, el compromiso entre Estados grandes y pequeños cuyo resultado fue un sistema bicamaral es decir: la Cámara de

⁸ BRYCE, James, op. cit., T. I, p. 291.

⁹ LABOULAYE, Eduardo, op. cit., p. 259.

Representantes se compondría por un número de Diputados proporcional a la población de cada Estado y el Senado estaría integrado por dos representantes de cada Estado, sin importar el tamaño de éstos, y de igual forma describe al derecho Constitucional de los Estados Unidos, como el derecho que tienen los Estados miembros a la participación en la formación de la voluntad federal.¹⁰

Después de haber tenido la experiencia del funcionamiento de este sistema en los Estados Unidos, es interesante mencionar la observación que hace James Bryce, así como la Cámara jamás ha sido el órgano propio de los grandes Estados, ni ha estado dispuesta a obrar en su exclusivo interés, el Senado tampoco ha sido la ciudadela de los Estados pequeños, y de ello la historia nos demuestra que las Cámaras no fueron utilizadas en la forma en que preveían aquellos dos primeros grupos de Estados. Además de los compromisos que interesaron al Senado en aquella convención fue la siguiente: una serie de compromisos entre los defensores del poder popular, representado por la Cámara, y los del poder monárquico, personificado en el presidente, fue la causa de que se atribuyeran al Senado determinadas funciones y prerrogativas.¹¹

1.1.1 SU NACIMIENTO

Previo a entrar al estudio histórico de las segundas Cámaras, es pertinente aclarar la idea de las mismas, toda vez que lo que nosotros conocemos con el nombre de Senado, en otros países se conoce como Cámara Alta, Cámara de los Loes en Inglaterra, Bundersrat en la antigua República Federal Alemana. El origen de estas segundas Cámaras lo localizamos en los antiguos Consejos de Guerra que auxiliaban al jefe de la comunidad. Como lo muestra Herbert Spencer, al considerar al “El Consejo de Guerra, formado por los principales guerreros que discuten en presencia de la muchedumbre, es el germen del cuerpo consultivo” .

¹⁰ Vid. GARCÍA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, 6ª edición, Madrid, 1961, p. 336.

¹¹ Cfr. BRYCE, James, op. cit., T. I, pp. 179 y 292.

La necesidad de defensa en común de los pueblos es lo que determinó la deliberación colectiva, en efecto, la asamblea política fue en sus principios una asamblea de hombres armados.

Es pertinente señalar, que en estas asambleas de hombres libres armados, nos hallamos en un plano jerárquico con que existe un jefe militar reconocido por todos, que se convierte en rey, y surge además una división inicial en dichas asambleas: Un grupo de guerreros más ilustres esto es, los jefes militares de segundo orden, que va a integrar un consejo de jefes y, el resto de los hombres armados. Como resultado de los progresos y de las fusiones de grupos sociales el consejo de jefes comienza a definirse de tal manera que se distingue claramente de la población, por estar formado por los hombres que poseen mayores propiedades y en consecuencia tiene mayor poder. “Diferenciándose cada vez más de la multitud de los hombres armados, el cuerpo consultivo tiende gradualmente a sobreponerse a la muchedumbre y por fin se separa y se hace independiente de ella”

El consejo de jefes que inicialmente surge como un consejo de guerra que se reúne cuando es convocado por el rey en los casos en que la comunidad está alzada en armas, a fin de que exprese su opinión y dé su consejo en asuntos militares, con el tiempo se evoluciona en un cuerpo consultivo permanente, y toca a el monarca, en calidad de soberano presidir las deliberaciones sobre los negocios públicos en general.

“como todos los demás títulos de honor que nacieron en los tiempos primitivos, tienen un origen que se ha explicado de diversas maneras, sin embargo, la generalidad están conformes en derivarlo de un origen remoto, de la palabra sánscrita ganaka que significa productor, progenitor y rey”.¹²

El consejo consultivo se forma de jefes secundarios, jefes de clanes o de señores feudales en cuyas personas se reúnen, por lo común los mandos civil y militar de los grupos locales y la tenencia de amplios territorios.

La firmeza del cuerpo consultivo como órgano de gobierno permanente, trae como resultado una serie de pugnas entre este último y el soberano, en

¹² SPENCER, Herbert, Instituciones Sociales, Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia, Ed. La España Moderna, Madrid, pp. 245 y 246.

razón de que ambos buscan el predominio y la supremacía; la forma en que resuelven los conflictos entre una y otra autoridad, al respecto nos señala Spencer es de la siguiente manera: Los cambios en el poder relativo del Soberano y del consejo obedecen a causas visibles. Si el Rey conserva o adquiere el renombre de una filiación o de una autoridad sobrenatural, o si la sucesión hereditaria está fijada de manera que excluye la elección, los hombres que, en otras condiciones, hubieran formado el consejo consultivo con autoridad equivalente a la del monarca, se convierten en meros consejeros de éste, nombrados por él. Pero si el Rey no tiene prestigio de un origen sagrado o de una misión recibida de los dioses y la dignidad real permanece electiva, entonces el cuerpo consultivo conserva su poder y puede convertirse en oligarquía.

Es suma, de lo que se refiere al origen primitivo de las segundas Cámaras: los cuerpos consultivos del monarca, en épocas posteriores, con la aparición de nuevos países, en lo que por acontecimientos obvios dado su nueva formación, el comienzo y la estructura de sus segundas Cámaras no se relaciona a lo que hemos expuesto: las asambleas (en este asunto, las segundas Cámaras) nacen bajo la influencia de la tradición y del ejemplo, a falta de hombres como los de las asambleas primitivas, las forman otros en general los que en su posición, su edad y experiencia de los negocios públicos sobresalen sobre los que componen las asambleas populares.

“siendo la edad objeto del respeto, las palabras que indican la vejez conviértense en títulos de honor... Entre los bárbaros puede verse el origen de esta usanza. Componiéndose de ancianos los consejos, el nombre local que sirve para designar á un viejo asóciase en la mente con una función, á la cual corresponde la autoridad, y, por tanto, el honor... Entre los romanos senador ó miembro del senado tiene la misma raíz que la palabra senex: este era el nombre de un miembro de la asamblea de ancianos. En los primeros tiempos esos senadores o ancianos, llamados también patres, representaban á las tribus componentes de la nación; así pues padre y anciano representaban ser sinónimos”.¹³

¹³ Íbidem, p. 244.

Los Senados o Cámaras altas, que surgen en condiciones modernas y complicadas, son en cierto modo semejantes a esos cuerpos consultivos que por su estructura y el papel que desempeñan, deben de adaptarse a las nuevas circunstancias.

En los países cuyas segundas Cámaras son de tipo aristocrático y en donde la democracia se ha establecido y desarrollado, es lógico que se pugne por la desaparición de este tipo de asambleas que en realidad no constituyen ningún beneficio eficaz para el pueblo, sin embargo, si a estas segundas Cámaras se le da otro perspectiva y no el de una simple representación de una clase social que ha perdido o está perdiendo toda influencia sobre el pueblo, existen diversas razones para justificar su existencia.

En apoyo a lo que hemos expuesto sobre el origen de las segundas Cámaras, encontramos la siguiente cita que se reproduce textualmente:

“Se considera, por tanto, que la primera experiencia bicamarista se produjo como las Segundas Cámaras Aristocráticas o Cámaras Altas. El Parlamento británico, antecesor y modelo de los parlamentos modernos, procedía de la asamblea feudal de los vasallos del rey, señores laicos y eclesiásticos. La Cámara de los Lores fue la que se constituyó en primer lugar. Los diputados populares se incorporaron más tarde y progresivamente se fueron separando hasta formar la Cámara de los Comunes”¹⁴

Para finalizar el maestro Tena Ramírez, nos dice sobre este particular. “Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo”¹⁵.

¹⁴ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO, Salvat Universal, Vol. IV, Ed. Salvat Editores, S. A., Barcelona, España, 1975, p. 472.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 269.

1.1.2 SU JUSTIFICACIÓN

El fin que se persigue al tratar este tema, es el facilitar una noción de lo que es el sistema bicameral, cuales han sido los motivos que se han invocado para justificar su existencia, por parte de diferentes autores en otras épocas, además de algunas críticas que se han agudizado en su contra, efectuando un análisis sobre su justificación y por último, llegar a una conclusión sobre el particular. Cabe señalar que este punto de la tesis es de suma importancia, ya que nos permitirá concluir sobre el beneficio o contrariedad del sistema bicameral y como resultado la permanencia o desaparición de las segundas Cámaras, debiendo tomar esto, con el debido cuidado y reserva de lo que más adelante se expondrá, al hablar de las segundas Cámaras como parte del sistema federal mexicano.

Empezamos por presentar brevemente un concepto del sistema bicameral, así, podemos decir que: “El sistema bicameral no es otra cosa que la existencia de dos cámaras o asambleas parlamentarias en el sistema Constitucional de distribución de poderes y funciones del Estado”, esto es, que el sistema bicameral coexiste cuando de acuerdo con la organización Constitucional de un Estado, existen dos Cámaras que componen uno de los poderes que integran el poder legislativo y que se comprometen a realizar conjuntamente en el ejercicio de las facultades que se le atribuyen a dicho poder, o sea, que la voluntad del órgano se forma por la concurrencia de las voluntades de las dos asambleas que lo integran, voluntades que deben establecerse y pronunciarse de acuerdo con lo que dispongan las normas legales respectivas.

Estamos de acuerdo que el bicamarismo es en un principio una fórmula política de división del poder parlamentario, nacida de la necesidad de limitar su alcance ideológico y jurídico en cuanto al principio legitimador.

Los motivos que justifican la existencia del sistema bicamaral son múltiples y de muy diversa índole: como medio para limitar un poder, ya por razones de interés práctico, o bien a fin de lograr un mejor progreso en la función encomendada, etc., los diversos autores quienes aún con algunas

diferencias la mayoría concuerda en los argumentos y invoca las mismas razones, sin embargo, aspiramos a presentar las ideas de algunos de ellos, aún cuando pudiera parecer repetitivo, trataremos de apegarnos a ellas lo más posible, en virtud de que un mismo argumento puede ser valorado desde diferentes puntos de vista, partiendo de la importancia que cada autor le dé a uno u otro de sus elementos. A continuación consideramos conveniente analizar la postura de el:

“EL FEDERALISTA”

Al buscar los propósitos a los que debe responder un Senado, El Federalista opinó que sería bueno examinar primeramente, los inconvenientes que ha de sufrir una república que carezca de una institución semejante, lo cual interpretado bien podría considerarse como uno de los argumentos que se exponen para justificar la existencia de la Cámara de Senadores. Debemos decir que algunos de estos argumentos responden de modo particular a la forma en que fue organizado el Senado en los Estados Unidos, y la importancia radica en la aplicación que enfrentan los países que han adoptado una organización semejante para sus segundas Cámaras. Dichos argumentos son los siguientes:

1. El Senado como un freno en el gobierno que refuerza la seguridad del pueblo. “Es un mal inherente al gobierno republicano... que quienes los administran olviden los deberes que tienen para con sus electores, traicionando la confianza en ellos depositada. Desde este punto de vista, un senado como segunda rama de la asamblea legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno. Refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos distintas entidades para llevar a cabo cualquier estratagema de usurpación o perfidia, donde de otro modo la ambición o la corrupción de una sola hubiera sido suficiente”.¹⁶

Otra prerrogativa que resulta de la formación del Senado, es el obstáculo que representaría contra actos legislativos inconvenientes. Ninguna ley ni resolución, lograría ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la

¹⁶ HAMILTON, MADISON y JAY. *El Federalista*, Prólogo y versión española de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 269.

mayoría del pueblo, primero y de la mayoría de los Estados después. Debe decirse que este complicado freno sobre la legislación puede resultar nocivo tanto como beneficioso en algunos casos, y como la facilidad y el exceso de legislación parecen ser los trastornos que a nuestros gobiernos están más expuestos, no es inverosímil que esta parte de la Constitución sea más conveniente en la practica de lo que parece a muchos que reflexionan sobre ella.

2. El Senado órgano de control dentro de la función legislativa, formando un obstáculo contra los actos legislativos inconvenientes, a fin de corregir la tendencia que puede tener la cámara de Diputados al ser una asamblea numerosa, y más si ésta fuese la única depositaria de esta función, a obrar bajo el impulso de alguna pasión pasajera o a dejarse seducir por los deseos de una sola persona, adoptando en consecuencia resoluciones poco meditadas y a la postre perjudiciales.¹⁷

Es por ello que se hace imperativo que el cuerpo destinado a corregir este mal, se encuentre a su vez libre de él, siendo menos numeroso, y teniendo una gran firmeza, para lo cual deben sus miembros contar con un período de duración considerable, he aquí también la justificación de la organización propia del Senado como un cuerpo poco numeroso y sumamente estable.

3. En el Senado se logra una mayor comprensión de los intereses del país, y de la función legislativa, así como de las leyes vigentes, que le permite coordinar estas últimas, con la adopción de otras normas en lo futuro, o modificarlas en forma conveniente.

Apoyándonos de manera casi textualmente, en El Federalista podemos decir que las personas que han de ejercer su cargo por un corto período y que por tanto necesitan de un incentivo que les permita dedicarse permanentemente al estudio de las leyes, negocios e intereses generales de su país, y no estar expuestos si se les deja solos a incurrir en errores al ejercer la función legislativa.

Hamilton, Madison y Jay, autores de El Federalista destacan el valor y trascendencia que tiene la cooperación en el desarrollo de la función legislativa,

¹⁷ Vid. Íbidem, pp. 269 y 270.

como un órgano que debido a la mayor duración de sus miembros en el ejercicio de su función, es posible creer que los mismos tienen un amplio conocimiento y dominio de la misma, así como de las leyes e intereses del país, de tal forma que puedan ampliar y reforzar el horizonte del poder legislativo, a fin de que sus decisiones no respondan solamente a la idea de satisfacer una necesidad inmediata, olvidándose de las consecuencias que posteriormente traería la adopción de tales medidas, ocupándose con ello el obtener en el poder legislativo una visión más profunda y razonada, a fin de que puedan adoptarse soluciones y medidas que tiendan en lo posible a ser duraderas en el tiempo y a resolver las verdaderas necesidades del país, ¿qué deben ser, sino esto, en resumen, todas las leyes?.

4. Por otra parte, es importante contar con la presencia de una continuidad en el gobierno, a través de una institución estable, así lo dice El Federalista en los siguientes términos: “La mutabilidad que surge en los consejos públicos como resultado de la rápida sucesión de nuestros miembros, por muy capacitados que estén, hace resaltar vigorosamente la necesidad en el gobierno de una institución estable... Este cambio de hombres origina por fuerza un cambio de opinión; y este cambio de opinión un cambio de medidas. Pero el cambio continuo, aún cuando se trate de medidas acertadas, es incompatible con las normas de la prudencia y con toda perspectiva de éxito”.¹⁸

Debido a que el desequilibrio del gobierno en su línea de acción, su mutabilidad, provocaría entre otras cosas una falta de respeto en el exterior hacia el país que no refleja una continuidad en su política, siendo presa fácil de todas las naciones que se hallan interesadas en especular con sus inestables asambleas.

Así mismo, la inconstancia del gobierno induciría a una falta de seguridad y de confianza en los gobernados, viciándose además el sentido y la finalidad de la ley, ya que si “la ley se define como regla de conducta ¿cómo ha de servir de norma lo que se conoce apenas y carece de fijeza?”.

¹⁸ *Íbidem*, pp. 270 y 271.

Por otro lado, “la falta de confianza en las asambleas públicas desalienta todas las empresas útiles, cuyo éxito y provecho puede depender de la continuidad de las disposiciones existentes”.

5. La utilidad de la existencia del Senado, El Federalista nos dice que el Senado responde a “la necesidad de un verdadero sentimiento de carácter nacional”.

Razón que explica la necesidad de presentar hacia el exterior un bloque fuerte y bien constituido, a fin de merecer el respeto y la confianza de otros países, lo que no sucede con un gobierno que esta permanentemente mudando sus decisiones.

6. El Senado requiere de estabilidad y La ausencia de la responsabilidad necesaria en el gobierno frente al pueblo, es un defecto que se provocaría por la corta duración en el cargo y el constante cambio de gobernantes.

La explicación de este argumento por El Federalista es el siguiente: “Los objetos del gobierno pueden dividirse en dos clases generales: la primera depende de medidas que tienen exclusivamente un efecto inmediato y visible; la segunda depende de una sucesión de medidas bien seleccionadas y bien relacionadas, cuyo efecto es gradual y tal vez imperceptible ... Y, sin embargo es evidente que a una asamblea elegida por un período tan corto que durante él sólo pueda añadir uno o dos eslabones a esta cadena de medidas, a la que es posible que esté subordinado el interés general, no se la puede hacer responsable del resultado final, de la misma manera que no se puede exigir en justicia a un mayordomo o inquilino, cuyo contrato se concierta por un año, que responda de mejoras que no podrían realizarse en un plazo menor de seis años El remedio adecuado para este defecto consiste en un cuerpo suplementario dentro del departamento legislativo que, poseyendo suficiente estabilidad para ocuparse de los objetos que requieren una atención continuada y una serie de medidas, sea capaz de responder justa y eficazmente de la consecución de ellos”.¹⁹

Esta explicación se entiende como la verdadera necesidad de que exista en forma permanente y continuando con mejores normas en el Estado, para

¹⁹ *Íbidem*, pp. 273 y 274.

que de esta manera pueda alcanzar los fines propuestos en un periodo largo y en consecuencia pueda hacerse responsable a determinadas personas de la adopción de las medidas necesarias para su logro.

7. La institución del Senado “puede ser necesaria en ocasiones para defender al pueblo contra sus propios errores e ilusiones transitorias”.²⁰

Hay momentos en que el pueblo estimulado por una pasión o engañado por las ideas de algunos hombres, elige caminos y pugna por la adopción de medidas que no constituyen las más adecuadas para la solución de sus problemas, y de las cuales, él mismo se arrepentirá después. Es precisamente cuando la intervención de un cuerpo sensato, reflexivo y tranquilo se hace ineludible para frenar esos arranques que no conducen al aseguramiento de medidas justas.

8. Se ofrece a favor del sistema bicameral, la seguridad que proporciona a los gobernados, el que una misma medida haya sido considerada, discutida y aprobada por dos órganos distintos, ya que, si bien es cierto que “el pueblo jamás traiciona sus propios intereses voluntariamente, pero estos pueden ser traicionados por sus representantes; y el peligro será mayor evidentemente cuando la plenitud de la función legislativa se deposita en manos de un solo cuerpo, que cuando se requiera para todo acto público el acuerdo de dos cuerpos distintos y diferentes”.²¹ A esto habría de agregar, la mayor seguridad que proporciona la protección de una medida establecida, cuando dos cuerpos distintos integrados por diferentes personas la han considerado adecuada para el bien común.

A los argumentos anteriormente expuestos, consideramos en complementar con lo siguiente:

La división del poder legislativo, representado en dos Cámaras, aprueba que además del ejercicio de la función legislativa, se obtenga un control y se aproveche esta división con el fin de atribuir a órganos del gobierno ya existentes, o sea a cada una de las Cámaras, poderes diferentes de aquellos que deben ejercer conjuntamente, que vienen a representar por tanto,

²⁰ Ídem. p. 274.

²¹ Íbidem, p. 275.

facultades exclusivas, tratando de buscar con esto el mejor beneficio del ejercicio de una función determinada y en algunos casos cuando la facultad implica la cooperación necesaria con otro órgano del mismo poder legislativo, para la realización de un acto determinado, esto viene a vigorizar un mejor control y por tanto la unidad y el equilibrio.

En la teoría de la división de poderes, la división no debe ser absoluta; sino que los diferentes poderes deben cooperar entre sí para la realización de determinados actos en beneficio del bien común, ya que el auténtico significado de la teoría de la división de poderes, es evitar la concentración del poder absoluto en un solo detentador y omitir establecer una separación absoluta de funciones vendría a enfrentar a los diversos poderes entre sí. De tal forma, que la atribución de facultades exclusivas a cada una de las Cámaras, debe hacerse tomando en cuenta la consideración de que es un órgano eficaz para su ejercicio, debido a su particular naturaleza, significación política, organización y funcionamiento.

A continuación hacemos una síntesis de argumentos a favor del Sistema Bicameral:

- Es el bicameralismo un medio para lograr que el órgano legislativo no se precipite en sus decisiones, o sea manipulado por intereses particulares, o por impulsos pasionales, y viene a constituir, un impedimento en contra de los actos legislativos inconvenientes al bien social.
- Las segundas Cámaras, debido a la permanencia del puesto de representante legislativo, así como a su renovación periódica y en cierta medida a la edad más avanzada de sus miembros, se logra un mejor conocimiento en la función legislativa, de las leyes existentes, lo que aprueba tomar las medidas necesarias que se habrán de adoptar en lo futuro y coordinar las nuevas leyes con las ya vigentes, y una mayor experiencia en el órgano legislativo.
- En razón de su estructura, organización y funcionamiento, las segundas Cámaras, permiten del desarrollo de una institución estable en el crecimiento armónico de gobierno, que da continuidad, a los beneficios

comunes de la sociedad, entre otras cosas y procura el respeto de otras naciones, proporciona una garantía, contra los cambios radicales y la constante mutabilidad de decisiones, con lo que se consigue una estabilidad en la legislación, una seguridad para los gobernados y un respeto por sus instituciones, abriendo con ello amplios horizontes tanto económicos, políticos y sociales. En los países de Constitución flexible las segundas Cámaras constituyen un medio de garantizar la estabilidad que establece la Constitución del Estado.

- Las segundas Cámaras tienen un sentimiento de carácter nacional, ya que permite presentar hacia el exterior un bloque fuerte de unidad nacionalista y por tanto un gobierno que no es inestable en sus decisiones.

- Las segundas Cámaras, son el medio idóneo de proteger al pueblo en contra de sus propios errores e ilusiones transitorias, al evitar ciertas medidas que no son convenientes al interés nacional. De esta forma una segunda Cámara obliga a la reflexión, y con ello sus deliberaciones dan tiempo para que en ésta se produzca y se calmen las pasiones prevaleciendo el sano juicio, las cosas se piensan cuando menos dos veces por distintos órganos que son independientes entre sí.

- Es claro que al discutirse dos veces el asunto planteado, trae consigo mantener informado al pueblo de estas discusiones, se educa al pueblo y lo hace participe en las determinaciones.

- Se busca obtener la seguridad y garantizar a los gobernados, que una misma ley, haya sido examinada y adoptada por dos órganos distintos. Y tener la seguridad de que existen grandes probabilidades de que esa medida sea la adecuada.

- Son las segundas Cámaras un órgano en el que están representadas las tradiciones de un pueblo, que deben ser tomadas en cuenta como un antecedente al adoptar una decisión, para certificar que la misma tenga una sólida base de éste y en consecuencia se pueda estar de acuerdo con la naturaleza y forma de pensar del pueblo.

“El presente es la etapa reivindicatoria de nuestro pasado histórico”.

- Se establece un freno a la corrupción y al engaño, ya que es más difícil corromper o engañar a dos cuerpos políticos, que a uno sólo.

- La función legislativa es la encargada de operar sobre toda la comunidad y en razón de su importancia, debe ejercerse con suma prudencia, abrazar intereses difíciles y complicados, por la que es necesario que al formular las leyes, debe contarse con gran experiencia y tomar en cuenta las diversas opiniones y sentimientos, aún los más radicales.

- En los asuntos que exista algún conflicto entre el Poder Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras existe una presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

- Para reparar la ausencia de responsabilidad ineludible del gobierno frente al pueblo, debido en gran parte a la poca duración en el cargo propuesto y al frecuente cambio de gobernantes, existen medidas cuyos efectos y resultados no se conocen inmediatamente, sino después de haber transcurrido cierto tiempo, por tanto, la creación de las segundas Cámaras se establece en algunos países como el nuestro, un tribunal apropiado para juzgar la responsabilidad oficial de determinados funcionarios, poniendo de tal manera, una corrección a sus abusos. Este es lo que llamamos juicio político.

- Es necesario tener presente que el poder debe ser limitado, ya que de lo contrario nunca se autolimitará, más bien tiende a propagarse lo más posible en perjuicio de la libertad y de los derechos de los hombres, pretendiendo justificar en ocasiones las usurpaciones con el pretexto de la necesidad o del beneficio público.

- La división del poder legislativo, viene a ser un verdadero control interorgánico, pues es este poder donde se acentúa más la citada división, al impedir que el mismo se sobreponga a los demás en perjuicio del equilibrio de poderes que debe existir en el Estado, y que se debe manifestar de una manera armónica.

- En resumen, consideramos que el sistema bicameral sigue conservando su utilidad y su vigencia, por más que determinadas corrientes políticas pretendan su supresión para apresurar los cambios sociales,

constituye y consagra las garantías que este sistema nos brinda, al contar con una mejor organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Ya que con su eliminación se perdería de manera significativa más de lo que podría lograrse con el mejoramiento y avances reunidos en una sola Cámara.

1.2 EL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

Lograda la separación de México del gobierno de España, después de una ardua lucha armada de once años sangrientos y formalizada la Independencia del pueblo de México, éste no quiso conservar la organización política heredada de España, sobre el particular es importante señalar que dicha organización, tampoco pudo ser destruida mientras luchaba por su independencia, once años de guerra fue un plazo demasíadamente breve para sacudirse tres siglos de una dominación política, económica y cultural casi absoluta, por lo que la primera tarea que en 1821 debió enfrentar el México independiente, fue decidir su nueva organización política.

El país inició su vida independiente en un ambiente económico precario, para entender la situación de caos económico en que se encontraba nuestro país, baste señalar hechos como el que en el año 1804 se haya expedido la Real Cédula de Consolidación de Vales, que consistió en la venta de los bienes de Obras Pías en los Reinos de Indias e Islas Filipinas, documento que constituye la primera acción directa tomada contra los bienes de la iglesia, medio siglo antes de las leyes de reforma. Y que influyo en la salida de capitales y personas económicamente poderosas de nuestro país, lo que repercutió seriamente en la economía del aún virreinato de la Nueva España, que tendrá repercusiones serias años más tarde al independizarse México de España.

Si a lo anterior, sumamos las contribuciones que se debían pagar para sostener la guerra en España en contra de Napoleón, así como el hecho que la Independencia había costado a nuestro país seiscientas mil vidas, que representaba aproximadamente la mitad de la población trabajadora, lo que redujo grandemente la producción agrícola y minera, daño gravemente la

industria y el comercio, y si además agregamos a todos estos males que nuestro país reconoció una deuda pública sumamente elevada, podemos tener una idea clara de las lamentables circunstancias en que nuestro país iniciaba su vida independiente, pues por falta de presupuesto, las instituciones creadas resultaron débiles y por lo mismo constantemente se vieron amenazadas por los pronunciamientos y las revueltas.

Con estos antecedentes pasamos ahora a ocuparnos del Senado de la República en el Estado Mexicano, en razón de ello, en los siguientes apartados analizaremos los documentos que de acuerdo con nuestro criterio tuvo mayor relevancia sobre el tema que nos ocupa.

Los tratados de Córdoba de conformidad con lo establecido en su artículo 12, implantaba que el poder legislativo residiría en las Cortes, que deberían integrarse por Diputados electos de conformidad con la convocatoria que la Regencia debía hacer, esto de acuerdo con el método que determinase la Junta Provisional de Gobierno, en tanto las Cortes no fuesen integradas y pudiesen reunirse, la Junta ejercería el poder legislativo, primero, para los casos que pudieran ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, entonces procederá de acuerdo con la Regencia, segundo para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones.

De acuerdo a lo convenido en los tratados de Córdoba, el nuevo gobierno independiente debía de recaer en una "Junta de Notables", cuyo compromiso era organizar el régimen del México independiente, la proclamación se efectuó un día después. Se trataba de gobernar a nombre del monarca en tanto éste resolvía el asunto y convocar a elecciones para la conformación del Congreso que debía redactar la Constitución Política y expresarse acerca de la integración de los símbolos nacionales, el escudo y la bandera, primeramente se definen los colores de la bandera, rojo, verde y blanco y como comentario, la Acta de Independencia del Imperio Mexicano, fue pronunciada por su Junta Soberana, congregada en la capital el 28 de septiembre de 1821, en "donde la nación mexicana, que por trescientos años,

ni ha tenido voluntad propia, ni libre uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido”.²²

Posteriormente, en el mes de noviembre, se anuncia la convocatoria para el Congreso Constituyente.

El Primer Imperio:

Efectuadas las elecciones estas favorecieron en su mayoría a los criollos de clase media, el Congreso inicia sus sesiones el 24 de febrero de 1822, para la elección y organización del Congreso Constituyente la Regencia que era presidida por Agustín de Iturbide y la Junta Provisional de Gobierno expresaron sistemas distintos. La Regencia planteaba el sistema bicameralista: Una Cámara Alta en la que estarían representantes del clero, del ejército, de las ciudades y de las provincias, una Cámara baja que estaría compuesta de ciento veinte Diputados repartidos según la importancia e ilustración de cada clase social o gremio. Proponía el voto directo y en lo que tocaba a las clases sociales, no se admitía la representación de los del propio gremio, sobre todo de las llamadas clases inferiores, sino que los artesanos, a los que se creía poco capacitado, debían delegar su representación en personas preparadas intelectualmente. Desde entonces se estableció que la Cámara Alta podría ejercer el voto, y si no éste, constituirse un medio de equilibrio legislativo y político.

La Junta Provisional de Gobierno, proponía una representación por cada una de las divisiones geográficas del territorio, postulando el sistema adoptado para las elecciones de Cortes por la Constitución de Cádiz, con elección indirecta en tres grados y una sola Cámara.

Debemos expresar que el maestro Tena Ramírez, consigna en su obra que los proyectos que se presentaron en relación a la organización y elección del Constituyente fueron tres: el proyecto de la Junta Provisional de Gobierno en los términos señalados; el de la Regencia que establecía un bicameralismo correspondiendo a la Cámara Alta la representación del clero, el ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la Cámara Baja la representación de los

²² Vid. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional, Ed. Harla S.A. de C.V., México, 1990, pp. 66 y 67.

ciudadanos elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. El proyecto de Iturbide, también bicameralista y de elección directa, propugnaba la elección por clases o gremios. Con elementos de los tres proyectos la junta formo uno solo, que en parte tomó en cuenta para la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales.²³

Cuando de España llega la noticia que habría de alterar los acontecimientos de forma más vertiginosa que la prevista, las Cortes de Cádiz repudiaban los tratados de Córdoba y había expulsado de la misma a los diputados mexicanos. Ello planteaba el problema de la elección del gobernante y nulificaba la opción de que llegara un príncipe extranjero, ante el rechazo de la casa de los Borbón.

Con el argumento de que era urgente encauzar el gobierno de la nación, se decretó la designación de Agustín de Iturbide como emperador de México, con el nombre de Agustín I, al tiempo que se concedían títulos de nobleza a los familiares del nuevo monarca, para crearle una corte se ofrecieron otros títulos nobiliarios, que fueron adquiridos por ricos hacendados y acaudalados comerciantes.

Iturbide fue coronado emperador del Imperio Mexicano, en la catedral de la ciudad de México, el día 21 de julio de 1822.²⁴

La disolución del Congreso:

Don Agustín de Iturbide, fue proclamado emperador del Imperio Mexicano. Y con ello se inició una serie de desavenencias suscitadas entre el Congreso y el emperador, al grado de que algunos Diputados son aprehendidos por sospechas de conspiración, todo esto culmina con la decisión de Agustín de Iturbide de disolver el Congreso. Y al efecto manada expedir un decreto en ese sentido, firmado el 31 de Octubre de 1822, ejecutado en la misma fecha, lo que aconteció de la siguiente manera: 31 de octubre. El General Luís Cortazar se presenta ante el Congreso y comunica del decreto de Iturbide que expresa: Queda disuelto el Congreso en el momento en que se le

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991, Ed. Porrúa, S.A., 16ª edición, México, 1991, pp. 120 y 121.

²⁴ CALZADA PADRON, Feliciano, Derecho Constitucional, op.cit. p.68

haga saber este decreto. En el oficio al General Cortazar se le ordena que si el decreto no se cumple en diez minutos se usara de la fuerza para el cumplimiento de lo proveído. Claro que el decreto fue cumplido.

Para simular un golpe de Estado, el emperador decide integrar una junta instituyente a la que encarga un reglamento político provisional y la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.

En efecto, como ya se señalo anteriormente el sistema adoptado, en ese entonces, por cuanto toca al poder legislativo, fue el unicameral

El Plan de Casamata y la caída de Iturbide:

El Imperio, inmerso en las más terribles contradicciones y en el despotismo propio del monarca, empieza a sentir resentida su estructura y va quedando solo. El brigadier Antonio López de Santa Anna, el 1 de enero de 1823, se subleva en Veracruz y proclama la República, se adhieren antiguos insurgentes tales como Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, y Nicolás Bravo, el general Echávarri, encargado de combatir a los rebeldes, se suma a ellos, pronto muchas ciudades abrazan el movimiento, ante los acontecimientos, Iturbide reúne al Congreso que había disuelto, pero la animadversión y la gran oposición de los Diputados lo obligaron, abdicar a la corona ante la misma Cámara, el día 19 de marzo de 1823; sin embargo, la Cámara se abstuvo de aceptarla y declaró nula su elección como emperador, y la sucesión hereditaria, así como ilegales todos los actos realizados por el Imperio, por lo que resolvió condenar a Agustín de Iturbide al destierro y le otorga una pensión anual. De igual forma, el Congreso declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el plan de Iguala, el Tratado de Córdoba, y el decreto de 24 de febrero de 22, “quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode”,²⁵ al tiempo que resuelve elegir un gobierno provisional, el cual recayó en un triunvirato compuesto por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, al que se le encargaría desempeñar el poder ejecutivo en tanto la nación adoptaba el sistema republicano y sepultaba para siempre al monárquico.

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -1991, op. cit., p. 122.

Primer Congreso Constitucional:

En acatamiento a los acuerdos convenidos en el Plan de Casamata, el Supremo Poder Ejecutivo convocó a la integración de un nuevo Congreso Constituyente, el cual se instaló el 7 de noviembre de 1823. En su seno brotaron dos partidos, el centralista, dirigido por Fray Servando Teresa de Mier, y el federalista, cuya representación principal es Miguel Ramos Arizpe, casi de inmediato, los federalistas lograron convertirse en mayoría dentro del Congreso Constituyente, lo que facilitó votar la Acta Constitutiva Provisional, la que instituía la forma de gobierno federal, en tanto se dictaba la Constitución también de índole federal, abriendo un paréntesis en el proceso histórico constitucional hasta hora realizado, es justo mencionar que en el año de 1822, Esteban F. Austin, formuló un proyecto intitulado Plan de Organización del Congreso, en el que proponía el establecimiento del sistema bicameral, y combinaba los principios de la Constitución Norteamericana con la Constitución de Cádiz. Este proyecto fue entregado a Ramos Arizpe, “alma de la Constitución de 1824”,²⁶ y en opinión de Hugo Castro Aranda, fue tomado en cuenta en la redacción del proyecto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

1.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1824

Después de las discusiones de los Constituyentes, el 4 de octubre de 1824, fue sancionada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo modelo fue la Constitución Norteamericana y en la que se adoptó como forma de gobierno de la nación mexicana la de una república, representativa, popular y federal.

Para tener una idea de lo que representó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en la vida política de nuestro país, es necesario resumir dos reflexiones, la primera en la época del Dr. José María Luís Mora y la segunda contemporánea del Lic. Jesús Reyes Heróles, que

²⁶ CASTRO ARANDA, Hugo, Manual del Senado, Ed. Por La Gran Comisión del Senado XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1971, p. 149.

vienen a establecer en resumen el sentido que tuvieron las luchas en nuestro país durante el siglo pasado: renunciar a una estructura heredada para construir una organización política nueva.

Al respecto, el Doctor Mora decía, que una vez efectuada la independencia nada se omitió para contener el movimiento social y la tendencia a los cambios políticos que empezaba a ser más viva, pero que no salía todavía de la esfera de un deseo. La voz república vino a sustituir a la de Imperio en la denominación del país; pero una y otra eran poco adecuadas para representar, mientras se conservasen las mismas instituciones, una sociedad que no era realmente sino el virreinato de Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa.

El Dr. Mora designaba con el nombre de marcha de retroceso a la corriente que se pronunciaba a favor de la situación heredada de la colonia, y la marcha de progreso significaba para él, un orden sustentado en la liquidación de los privilegios tradicionales, en el establecimiento de un régimen democrático y en la edificación de un estado laico y de corte moderno tanto en lo político como en lo económico.

A la voz república se añadió la palabra federal, y esto ya empezó a ser algo; pero este algo estaba tan envuelto en dificultades, tan cercado de resistencias y tan en oposición con todo lo que se quería conservar, que no se necesitaba mucho discernimiento para proveer una lucha no muy remota entre el progreso y el retroceso, y la ruina de una Constitución que sancionaba los principios de ambos, es decir que el Doctor Mora consideraba al texto constitucional como un documento de transacción.

Por otro lado Jesús Reyes Heróles, en su obra. El Liberalismo Mexicano, considera que nuestro país, consumó su independencia jurídicamente a través del texto de 1824. Más a partir de esa fecha se mantuvo vacilante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no acababa de morir. Los disturbios, desórdenes y perturbaciones que sufrió nuestro país durante un largo período en el siglo pasado, no fueron otra cosa, sino el resultado de esa permanente indecisión, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía.

En otro segmento de su obra, expresa Reyes Heróles que la Constitución de 1824, fue un documento de transacción; pero no una transacción para mantener el status quo, sino dirigida cautelosamente a que el orden colonial fuese modificado. El texto proyectaba dar salida a las fuerzas nuevas y a ello obedeció la definición federal. Floreciendo un contexto de transacción, contenía aquellos elementos innovadores factibles, que se presumía coadyuvarían a la transición de la situación existente, como auxiliares de las fuerzas positivas que se mostraban.

La Constitución era una forma nueva que al no poder suprimir las fuerzas antiguas las debilitaba, acercando el surgimiento de la sustitutas, se creía que el pensamiento pronunciado mediante la libertad de imprenta, y el federalismo, ayudarían a las fuerzas nuevas y que éstas enterrarían a las antiguas; por este concepto la Constitución venía a ser auxiliar para el nacimiento de la nueva sociedad.

La realidad es, que si bien la Constitución de 1824, “fue insuficiente para cambiar la estructura de la sociedad, si fue en cambio un medio eficaz para impedir que ésta se perpetuara, y para ayudar a que en menos de 40 años las fuerzas de la nueva sociedad se impusieran por sí mismas”.²⁷

De lo anterior podemos concluir que la Constitución de 1824, vino a encarnar para nuestro país, la concretización de un esfuerzo para darse a sí mismo instituciones que fueran acordes con la idea de lograr una fisonomía propia, diferente de la que se había tenido durante los trescientos años del virreinato español, dentro de las posibilidades de acción que le imponían las circunstancias de su tiempo, las cuales le reclamaban a ser un instrumento de transacción entre las fuerzas políticas existentes, mismas a las que el Dr. Mora calificó en su tiempo como partidos del progreso y del retroceso.

Una vez que hemos hecho una breve narración a modo de antecedente del papel que desempeñó la Constitución de 1824, pasaremos ahora a ocuparnos del proyecto de Constitución en sus partes relativas a la estructura del poder legislativo y Cámara de Senadores.

²⁷ REYES HEROLES, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura de la Cámara de Senadores, 2ª edición, T. II, México, 1974, p. 11.

Proyecto de Constitución de 1824:

En el apartado que nos ocupa, nos concretaremos únicamente a presentar las normas del proyecto que se relacionan con la estructura del poder legislativo, la organización de la Cámara de Senadores, y el Consejo de Gobierno, órgano que se componía de la mitad de los miembros del Senado y que viene a ser un antecedente de nuestra actual Comisión Permanente.

Estructura del Poder Legislativo:

El artículo 4° del proyecto disponía: “El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado que compondrán el Congreso General”,²⁸ se instituía así mismo que la formación de las leyes podría comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras (Art. 6°), y todos los proyectos de la ley, sin excepción alguna deberían discutirse sucesivamente en ambas Cámaras (Art. 8°). De lo anterior se desprende que el proyecto adoptaba para la estructura del poder legislativo el sistema bicameral, atribuyendo al Senado el carácter de Cámara colegisladora.

Organización de la Cámara de Senadores:

El Senado de la Federación se compondría de dos Senadores de cada Estado, que serían elegidos por sus respectivas legislaturas, renovándose por mitad cada dos años (Art. 42); la elección se haría en todos los Estados en un mismo día, que sería el señalado para la elección de los integrantes del Poder Ejecutivo (Art. 43). Una vez que se hallare reunido por primera vez el Senado designaría por medio de la suerte los Senadores que habrían de cesar al final del segundo año, debiendo ser uno de cada Estado, posteriormente la renovación bienal seguiría el orden de antigüedad (Art. 44).

La manera de llenar las vacantes que ocurrieren en el Senado de acuerdo con el artículo 45 era la siguiente: “Cuando falta algún senador por muerte, renuncia, destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviese reunida, y no estándolo, podrá el Gobernador respectivo nombrar uno que sirva en clase de interino hasta la

²⁸ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano, T. II, Ed. Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, dirigida por Sábas A., y Mungía, p. 72. Los artículos del proyecto han tenido como fuente esta obra.

próxima reunión de la legislatura, a quien entonces toca proveer en propiedad”.²⁹

Según el Artículo 46 del Proyecto, para ser Senador, se requería tener al tiempo de la elección:

- I. La edad de treinta años cumplidos.
- II. La vecindad por nueve años en los Estados de la Federación, con residencia actual en el Estado que elige, o naturaleza por nacimiento en el mismo Estado, aunque actualmente no resida en él.
- III. La propiedad en bienes raíces de dos mil pesos lo menos, y en su defecto el usufructo o renta de mil pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia.
- IV. Una integridad e ilustración conocida.

Para que lograsen ser Senadores los no nacidos en alguno de los Estados de la Federación, se requería además de la residencia y vecindad previstas, el poseer doce mil pesos en bienes raíces; se exceptuaban de este requisito los nacidos en cualquier parte de América que en 1810 dependía de España y que no se hubiese unido a otra nación extranjera, o permaneciera dependiente de España, a quienes bastaría con tener seis años de residencia, y seis mil pesos en bienes raíces (Art. 48).

La elección por razón de nacimiento se preferiría a la que se hiciese en consideración a la residencia (Art. 47).

No lograrían ser Senadores: los que estuviesen privados o suspendidos en el goce de sus derechos de ciudadano; los miembros del poder ejecutivo de la Federación; los ministros de la Corte General de Justicia; los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; los gobernadores de los Estados; y por último, los arzobispos, obispos, gobernadores de los obispados, provisos y vicarios generales (Arts. 48 y 38).

El vicepresidente sería el presidente nato del Senado, pero no se le concedía el derecho de voto más que para decidir en los casos de empate, en su ausencia o cuando desempeñare funciones en el gobierno, sería sustituido

²⁹ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. II, p. 78.

por un presidente que para tales casos elegiría anualmente el Senado, entre los individuos de su seno.

Le correspondería al Senado la facultad de actuar como gran jurado en los casos de acusación hecha por la Cámara de Diputados en contra de los individuos del poder ejecutivo por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno adoptada; de los miembros de la Corte General de Justicia, por los mismos delitos, por procedimientos indubitablemente contrarios a los deberes a su cargo, o por otros delitos graves que pudiesen perturbar el orden social; de los gobernadores de los Estados, por manifiestas infracciones de la Constitución General y de las leyes de la Unión; y de los secretarios del despacho y demás empleados generales, por el mal desempeño de sus funciones u otros crímenes de gravedad. (Arts. 50, 39 y 40).

En éstos casos, la Cámara de Senadores se limitaría a declarar por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes si había lugar a la formación de causa en contra del funcionario acusado, en tal supuesto el funcionario acusado quedaría suspenso de su empleo y se le pondría a disposición del tribunal competente (Arts. 50 y 51).

De la organización antes expuesta, se desprende que en el proyecto se postulaba la existencia de un Senado de carácter federal, en el que cada una de las entidades federativas tendría una representación igualitaria.

El Consejo de Gobierno:

Este órgano viene a ser un antecedente de nuestra actual Comisión Permanente. Nos concierne hablar de él porque se trata de un organismo que se integraba en su totalidad por miembros de la Cámara de Senadores, no obstante esto, las facultades que se le atribuyen no pueden considerarse como exclusivas del Senado, ya que el espíritu del proyecto no es éste, sino el de instaurar un órgano que funcionara durante los recesos del Congreso General al que se le atribuían determinadas facultades, mismas que salvo algún caso particular no corresponden al Senado cuando éste se encuentra reunido.

El proyecto de la comisión planteaba, con relación al Consejo de Gobierno, lo siguiente:

Art.- 107. Durante el receso del Congreso General habrá un Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno de cada Estado.

Art.- 108. En los años primeros formarán éste Consejo los primeros nombrados por sus respectivos Estados, y en lo sucesivo los más antiguos.

El artículo 109 señalaba en seis fracciones las atribuciones del Consejo de Gobierno.

Constitución de 1824 (texto Constitucional aprobado)

Seguiremos el mismo orden de exposición que adoptamos al hablar del proyecto de Constitución, en el texto definitivo de 1824, el sistema bicameral, otorgándose al Senado el carácter de una Cámara Colegisladora puesto que ambas Cámaras tienen igual participación en la formación de las leyes.

Estructura del poder legislativo:

De ésta forma se decía en la exposición de motivos que precedía a la Constitución, que uno de los objetos que se planteó el Congreso General al exponerla fue el de arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío.

La aseveración anterior se apoya en los siguientes artículos de la Constitución que nos ocupa:

Art. 7.- 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.

Art. 51.- La formación de las leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.

Art. 53.- Todos los proyectos de ley o decreto sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41, cualquier Senador podía hacer por escrito proposiciones o presentar proyectos de ley o decreto en su Cámara, lo que significa, que les incumbe el derecho de iniciativa de leyes.

La organización de la Cámara de Senadores:

El Senado estaría compuesto por dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, se trataba por tanto de una elección indirecta en segundo grado, y que serían renovados por mitad cada dos años (art. 25), cesando al fin del primer bienio los Senadores nombrados en segundo lugar y en lo sucesivo los más antiguos (Art. 26); la elección periódica de los Senadores se haría en todos los Estados en un mismo día, el día primero de septiembre próximo a la renovación parcial del Senado (art. 32); una vez concluida la elección, las legislaturas remitirían al presidente del Consejo de gobierno testimonio de las actas de las elecciones, y avisarían a los elegidos su nombramiento por medio de un oficio que les serviría de credencial (art. 33). De lo manifestado se desprende que los Senadores, excepto los nombrados en segundo lugar en la primera elección de Senadores, quienes durarían en su cargo cuatro años, y respondían al concepto de las segundas Cámaras federales, según el cual cada una de las entidades federativas debe tener una presentación igual a la que corresponde a las demás en uno de los órganos legislativos nacionales.

Si existiere alguna vacante disponible en el Senado, ésta se llenaría por la legislatura correspondiente si estuviere reunida, y no estándolo luego que se reúna (art. 27); en éste punto el proyecto proveía una forma más rápida de llenar la vacante en caso de que las legislaturas de los Estados no estuvieran reunidas, facultando al gobernador para hacer el nombramiento con carácter de provisional, con lo que se ayudaba a los Estados que careciendo de algún Senador, no tendrían una representación igual a la de los demás en el Senado.

Requisitos para ser Senador, se pedía:

a) Si se trataba de individuos nacidos en territorio nacional:

I. Tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque estuviera avecindado en otro (Arts. 28 y 19).

b) Los no nacidos en territorio nacional debían:

I. Tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

II. Tener por lo menos ocho años de vecindad en territorio nacional, y

III. Tener ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que le produjese mil pesos cada año (Arts. 28 y 20).

Acerca de las personas no nacidos en territorio nacional se nos presenta una incertidumbre ¿debían o no ser vecinos del Estado que los elegía? porque conforme a la letra de la Constitución este requisito no era necesario; lo cual obstaculizaba el espíritu de texto que exigía, en el caso de los nacidos en territorio nacional la vecindad de por lo menos dos años en el Estado que los elegía, esto nos hace suponer, que los constituyentes querían que la persona que fuese elegida en un Estado, tuviera un lazo de unión con el mismo, como lo es la vecindad, y que en otro sentido, los electores tuvieran conocimiento de la persona que elegían para representarlos, así nos encontramos con un artículo 22 a la letra decía:

“La elección de diputados por razón de la vecindad, preferirá a la que se haga en consideración al nacimiento”.

Esta interesante disposición de acuerdo con el artículo 30, también era aplicable a la representación de los senadores.

c) Algunas personas no nacidas en territorio nacional recibían un tratamiento especial en cuanto a los requisitos que debían satisfacer para poder ser senadores, así asumimos que:

1) Los nacidos en cualquier otra parte de América que en 1810 dependía de España, y que no se haya unido a otra nación, ni permaneciera en dependencia de aquella, les bastaba tener tres años completos de vecindad en

territorio nacional, y satisfacer los requisitos señalados en el inciso a) anterior, excepto en lo que se refiere al nacimiento en el Estado que lo elige, por razones obvias (art. 21, fracc. I).

2) Los militares no nacidos en el territorio de la república que con las armas sostuvieron la Independencia del país, les bastaba con tener ocho años cumplidos de vecindad en territorio nacional, y llenar los requisitos mencionados en el inciso a), siendo aplicable la salvedad hecha al final del párrafo anterior (art. 21, fracc. II).

Impedimentos para ser Senador:

No podían ser senadores (arts. 29 y 31)

I. Los que estuviesen privados o suspensos de los derechos de ciudadano;

II. El presidente y vicepresidente de la federación;

III. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia;

IV. Los Secretarios del Despacho y los oficiales de sus Secretarías;

V. Los empleados de Hacienda cuyo cargo se extiende a toda la federación; y

VI. Los gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los M.R.R. arzobispos y R.R. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y vicarios generales, los jueces de circuito, y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los Estados o Territorios en que ejerzan su encargo y ministerio.

Para el caso que una persona sea elegida para desempeñar a un mismo tiempo los cargos de Diputado y Senador, deberá preferir la elección primera en tiempo (art. 31). Por otro lado, sí un Senador fuere electo para ministro o

fiscal de la Corte Suprema de Justicia debería preferir la elección que se hiciese para estos destinos (Art. 134).

Los Senadores electos gozan de algunas prerrogativas como las siguientes: el ser inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo, por las que de ningún modo podrían ser reconvenidos; también gozaban de fuero constitucional respecto de las causas criminales que se intentaren en su contra, esto es, que no podrían ser acusados ante los tribunales comunes competentes, en este caso la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto con el punto segundo de la fracción V del artículo 137 de la Constitución de 1824, sin que antes fuesen separados o suspendidos en el ejercicio de su encargo a través del procedimiento que la Constitución señalaba para tal efecto.

Facultades particulares de la Cámara de Senadores:

Al clasificar las facultades particulares o exclusivas de la Cámara de Senadores, expresión que en adelante utilizamos como sinónimos, nos referimos a aquellas facultades que pertenecen únicamente a una de las Cámaras, en este caso al Senado, con exclusión de la otra, que por lo tanto no goza de una facultad igual a la que se califica como exclusiva de la otra Cámara, tratándose en consecuencia de facultades que se ejercitan de manera separada, pero no sucesivamente, por cada una de las Cámaras; y cuyo ejercicio se agota en la Cámara a la que corresponda dicha facultad, no debiendo pasar el asunto de que se trate al conocimiento de la otra Cámara.

En lo tocante a éste proyecto de igual forma se atribuye la facultad exclusiva al Senado de actuar como gran jurado, en los casos en que la Cámara de Diputados hiciera alguna acusación en contra de altos funcionarios tanto de la federación como de los Estados, sin embargo, en este punto la Constitución no siguió al proyecto y estableció la facultad común para ambas Cámaras de conocer en calidad de gran jurado de las acusaciones hechas en contra de los altos funcionarios que se mencionan en el art. 38.

Implícitamente en el artículo 39 se atribuye a la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de actuar como gran jurado en determinados casos. Solo le quedó al Senado la facultad de constituirse en gran jurado para conocer de las

causas criminales que se intentaren en contra de los Diputados y declarar si había o no lugar a la formación de causa, idéntica facultad se concedía a la Cámara de Diputados respecto de las acusaciones hechas en contra de algún Senador.

No existía en la Constitución de 1824 un precepto único que estableciera las facultades exclusivas del Senado, como lo precisa nuestro actual artículo 76, pero del estudio de la Constitución del 24 podemos desprender las siguientes facultades que en particular se atribuían al Senado y que no debían pasar al conocimiento de la Cámara de Diputados.

1) La facultad de constituirse en gran jurado para conocer de las causas criminales que se intentaren en contra de los diputados (Art. 43).

2) La facultad de aprobar los nombramientos que hiciera el Presidente de la República de los jefes de las oficinas generales de hacienda, de los de las comisarías generales, de los enviados diplomáticos y cónsules, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada (art. 110 fracc. VI).

3) Dar su parecer al Presidente de la República, a fin de que éste concediese el pase o retuviera los decretos conciliadores, bulas pontificas, breves y rescriptos, que versaren sobre negocios particulares o gubernativos (art. 110, fracc. XXI).

4) Dar su aprobación previa para que el Presidente pudiera tomar la propiedad de algún particular o corporación, en caso de que esto fuere necesario para algún objeto de conocida utilidad general, en cuyo caso se indemnizaría a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno (art. 112, fracc. III).

Consejo de Gobierno:

Al discutir del proyecto de Constitución y referirnos al Consejo de Gobierno, expresamos que la razón por la cual nos interesaba hablar de éste órgano era la de que el mismo se integraba en su totalidad por miembros del Senado e hicimos una aclaración respecto del carácter de las atribuciones de dicho Consejo, que damos por reproducidas en este apartado. Nos ocupamos ahora de éste órgano tal y cómo fue regulado por la Constitución:

Los artículos 113 y 114 que reseñan la integración del Consejo de Gobierno corresponden a los artículos 107 y 108 del primer proyecto que presentó la Comisión de Constitución, sólo se sustituyeron en el artículo 114 de la Constitución las palabras: “por sus respectivos Estados”, que se aprecian en el art. 108 del proyecto, por las siguientes: “por sus respectivas legislaturas”.

El artículo 115 de la Constitución que se refiere a la presidencia del Consejo de Gobierno, es igual al artículo 113 que agregó la comisión al reformar su proyecto en lo tocante al Consejo de Gobierno.

Las atribuciones del Consejo estaban establecidas en el artículo 116:³⁰

I. “Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.

II. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.

III. Acordar por sí sólo o por propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del artículo 110.

IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.

V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110.

VI. Dar su consentimiento en caso del artículo 112, restricción I.

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1991, op. cit., p. 185.

VII. Nombrar dos individuos para que, con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el Supremo Poder Ejecutivo según el artículo 97.

VIII. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos por esta Constitución.

IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte”.

Además, al Consejo le correspondían, entre otras facultades, la señalada en el artículo 99, referente a los casos de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente por ejercer su encargo, y la que se le concede por la fracción III del artículo 112, para que diera su consentimiento en los casos en que el Senado no estuviere reunido.

El maestro Miguel S. Macedo al referirse al Consejo de Gobierno hace la siguiente reflexión: “En los recesos del Congreso funcionaba un cuerpo formado por los senadores más antiguos y que, a semejanza de la diputación permanente establecida en la Constitución de 1857, hoy Comisión Permanente, debía desempeñar las funciones de carácter urgente. Ese cuerpo, que se llamaba Consejo de Gobierno, tenía, además, el deber de velar sobre la observancia de la Constitución, el Acta Constitutiva y las leyes generales, con lo que resultaba un censor del presidente; para agravar el peligro, el Consejo era presidido por el vicepresidente de la República”.³¹

Instalación de la Primera Cámara de Senadores

El 1° de Septiembre de 1825, observando lo dispuesto por el artículo 32 de la Constitución de 1824, se efectuó la elección, por mayoría de votos de los miembros de las legislaturas de los Estados, de los individuos que habrían de formar la primera Cámara de Senadores de nuestro país. Instruyéndose las reuniones bicamerales por primera vez el día primero de enero de 1826 en el

³¹ Vid. MACEDO, Miguel S., Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano, Ed. Cultura, México, 1931, p. 225.

viejo local de San Pedro y San Pablo, esta antigua iglesia y convento se encontraban ubicados en la 3ª calle del Carmen, 3ª de Venezuela y 2ª de San Ildefonso, construcciones que hoy son ocupadas por la hemeroteca nacional.

Don Antonio Zavala Abascal en su obra, nos facilita los nombres de las personas que integraron el primer Senado que hubo en México, y que fueron las siguientes:³²

Por <u>Chihuahua</u> :	Arcadio Villalba y Florentino Martínez (quien no actuó por enfermedad).
Por <u>Coahuila y Tejas</u> :	Melchor Múzquiz.
Por <u>Durango</u> :	Loreto Barraza.
Por <u>Guanajuato</u> :	Juan Bautista Morales.
Por <u>México</u> :	Francisco Molinos del Campo y José Ignacio Espinoza.
Por <u>Michoacán</u> :	Manuel Diego Solórzano.
Por <u>Nuevo León</u> :	Simón de la Garza.
Por <u>Oaxaca</u> :	Emeterio del Castillo y Manuel Vasconcelos
Por <u>Puebla</u> :	Juan Manuel Nepomuceno Rosains y Manuel Posada.
Por <u>Querétaro</u> :	Juan de Dios Rodríguez y Joaquín Guerra.
Por <u>San Luis Potosí</u> :	José Sixto Berdusco.
Por <u>Sonora y Sinaloa</u> :	José Joaquín Avilez y Manuel Ambrosio Martínez de la Vega.
Por <u>Tamaulipas</u> :	Pedro Paredes y Antonio Quintero.
Por <u>Xalisco</u> :	Valentín Gómez Farías.
Por <u>Yucatán</u> :	Lorenzo de Zavala.
Por <u>Zacatecas</u> :	Francisco García Salinas

³² ZABALA ABASCAL, Antonio, Síntesis Histórica del Poder Legislativo Mexicano, Ed. Por la Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, México, 1964, p. 89.

Partiendo de la presente exposición, podemos decir que otro de los resultados de la Constitución de 1824, fue la promulgación por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, cuyo fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 34, de dicha Constitución, que a la letra decía: “Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrían hacer en él, si ambas Cámaras lo estimaren conveniente”.³³

El reglamento fue dado por decreto no. 448 de 23 de diciembre de 1824, y se encontraba dividido en quince capítulos a saber: I.- De la instalación de las Cámaras (arts. 1 a 16); II.- De la Presidencia (arts. 17 a 26); III.- De los Secretarios (arts. 27 a 32); IV.- De las Sesiones (arts. 33 a 45); V.- De la iniciativa de las leyes (arts. 46 a 52); VI.- De las Comisiones (arts. 53 a 76); VII.- De las discusiones (arts. 77 a 113); VIII.- De la revisión de las leyes (arts. 114 a 119); IX.- De las votaciones (arts. 120 a 136); X.- De la expedición de las leyes (arts. 137 a 139); XI.- Del Gran Jurado (arts. 140 a 165); XII.- Ceremonial (arts. 166 a 180); XIII.- De la Guardia (arts. 181 a 184); XIV.- De la Tesorería del Congreso (arts. 185 a 193); y XV.- De las Galerías (arts. 194 a 198).³⁴

El bicammarismo en las Constituciones de los Estados:

Ya habíamos comentado que con fecha 8 de enero de 1824 se mandó que determinados Estados establecieran sus legislaturas constituyentes, cuando en realidad los Estados no comenzaron a tener existencia Constitucional sino a virtud de la Acta Constitutiva publicada el 31 del mismo mes y año antes señalados. El Acta Constitutiva, nos dice Don Manuel Herrera y Lasso “remedió el mal y restableció la lógica del sistema”, al prevenir en su artículo 24 que las constituciones de los Estados no podían oponerse al acta ni a lo que se estableciere en la Constitución General; y por tanto no podrían ser sancionadas sino hasta la publicación de ésta última.

³³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, op. cit., pp. 171 y 172.

³⁴ Vid. DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María, Legislación Mexicana, Ed. Del Comercio de Dublán y Chávez, México, 1878, T. I, pp. 749 a 762

Una vez expuesto lo anterior, pasemos a ocuparnos del fondo que nos atañe, esto es, ¿Qué Estados adoptaron en su Constitución el sistema bicameral? En resumen, podemos decir que fueron cuatro de los diecinueve Estados que integraban la federación mexicana de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución de 1824, los que adoptaron en cuanto a la estructura de su poder legislativo, el sistema bicameral, y éstos fueron los Estados de Chiapas, Durango, Oaxaca y Veracruz, los quince Estados restantes adoptaron el sistema unicameral.

Propuestas de Reformas a la Constitución de 1824:

El artículo 166 de la Constitución, expresaba que no podía ser revisada la Constitución de 1824, sino a partir del año de 1830, y el propio numeral facultaba a las legislaturas de los Estados para que hicieran consideraciones u observaciones al texto Constitucional, es decir inicien reformas, las cuales no serían calificadas sino a partir de dicho año.

Diversos Estados hicieron uso de éste derecho que les otorgaba la Constitución, pero ninguna de las reformas propuestas llegó a ser votada, por lo que la Constitución de 1824, continuó rigiendo en su texto original, hasta el día de su abrogación en 1835.

1.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1836

Los diversos pronunciamientos a favor del federalismo o, en su caso del centralismo, incrementaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema, el general Antonio López de Santa Anna, convertido en la esperanza de la desgastada aristocracia, del clero, y del ejército, patrocinó el movimiento reaccionario que pretendía convertir al país en una republica centralista. Los conservadores con el beneplácito del presidente, se propusieron propagar las conveniencias del centralismo.

“Los años que corren de 1829 a 1854 generaron una pugna ideológica, social, económica y política más intensa de la historia de América en el siglo

XIX". La corriente antiliberal se ocupó de dos aspectos a favor del retroceso: el primero residía en el problema de los medios: destruir a las milicias cívicas: debilitando con ello a los Estados; el segundo aspecto era el de los fines: suprimir el federalismo, que como lo expresa Reyes Heróles en otra parte de su obra, venía a ser el federalismo "el instrumento para la expansión y consolidación política de la clase liberal, para el pleno acceso al poder político de las fuerzas nuevas, el arma teórica en ésta no era otra cosa que la lucha contra los privilegios".³⁵

En febrero de 1835 el periódico "La Oposición" advirtió, que la Cámara de Diputados había aprobado un proyecto para destruir la milicia cívica en toda la República y recoger las armas de los Estados; la noticia dada por el periódico muy pronto se vio corroborada, el 31 de marzo del mismo año se dio un decreto, en virtud del cual se reducía la milicia local de los Estados, Distrito y Territorios, pero hay que precisar que éste no fue el único medio esgrimido para tal fin, sino que hubo otros como la centralización de las rentas públicas.

Por otra parte, el periódico de la época "El Mosquito Mexicano", se lanza contra el federalismo, y declara que la inmutabilidad Constitucional de la forma de gobierno federal es absurda, y de ésta manera señala: ¡Qué gracioso liberalismo que una generación esclavice a las demás, porque para ella es bueno lo que puede ser malo para las otras!.

En el aspecto ideológico los liberales perdieron terreno al fracasar la reforma iniciada por el vicepresidente Valentín Gómez Farías, que proponía en términos generales, secularizar la enseñanza, incautar los bienes del clero, reformar las órdenes religiosas y dar al gobierno el ejercicio del patronato real. De todos es sabido que Antonio López de Santa Anna preside, pero no gobierna, por razones de salud, por desgracia, Gómez Farías no tenía el apoyo suficiente, ni del mismo López Santa Anna ni del país en general, que no estaba en condiciones de comprender el alcance de las reformas. Varios pronunciamientos acabaron con los planes reformistas del Dr. Mora y Gómez Farías, iniciando con el clero que no se resignó a perder tan fácilmente todos sus privilegios y siguiendo con el presidente López de Santa Anna quien no tardó en levantarse nuevamente en contra de su propio vicepresidente, en

³⁵ REYES HEROLELES, Jesús, op. cit., T. II, p. 150.

ejercicio, y ahora puesto del lado de los conservadores y del clero, Santa Anna regresó de Manga de Clavo a México, destituye a Gómez Farias, asume el poder y abolió casi todas las medidas reformativas, excepto la que se refería a la eliminación de la coacción civil para el pago de diezmos. Disolvió el Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales, y sustituyó a la mayoría de los funcionarios públicos por distinguidos conservadores.

“Se llevaron a cabo las elecciones fijadas por la ley y un nuevo Congreso se reuniría el 1º de enero de 1835. El centralismo había ganado terreno, estaba en el ambiente. El escepticismo también, pues a excepción de algunos exaltados que creían en el federalismo y que una y otra vez tratarían de tomar el poder, un grupo numeroso estaba convencido de que el sistema federal había fracasado”.³⁶

Los Estados de Texas y Zacatecas fueron los últimos que resistieron el centralismo, Zacatecas fue sometida a pesar de su imponente milicia cívica, y en castigo se le fraccionó una parte de su territorio que daría lugar a una nueva entidad “Aguascalientes”.

La derrota de Zacatecas tuvo una gran significación, pues como define el Dr. Mora, “en una sola batalla se acabó con el Estado de Zacatecas y con la Federación”, después de esto los pronunciamientos por el centralismo se sucedieron.

Correspondió a una comisión de la Cámara de Diputados examinar los poderes conferidos por los electores a sus representantes, y en su mayoría éstos aparecían facultados para reformar la Constitución de 1824, con la sola limitación de sujetarse a lo dispuesto por su artículo 171, en el que entre otras, se señalaba la prohibición de modificar la forma de gobierno; con base en esto la Cámara de Diputados acordó que el Congreso General tenía facultades extraconstitucionales para revisar la Constitución de 1824, fijándose como límites de las mismas los establecidos por el artículo 171 del texto Constitucional.

³⁶ COSÍO VILLEGAS, Daniel, Historia General de México, Ed. Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, 2ª edición, México, 1977, Vol. 3, p 28.

“Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal, según el sistema bicamartista de la Constitución de 24 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835”.³⁷

La Cámara de Senadores, en su reunión del 27 de abril de 1835, dio segunda lectura al dictamen de la Comisión Especial de Poderes que proponía:

“Se aprueba el acuerdo de la Cámara de Diputados, sobre que residen en el actual Congreso General todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer a la Constitución cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la Nación”.

En la sesión de fecha 28 de abril de 1835, se puso a discusión el artículo 1º. del acuerdo tomado por la Cámara de Diputados, que decía:

“En el actual Congreso General residen por voluntad de la Nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución del año de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma Nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe”.³⁸

El artículo fue aprobado en votación nominal por la cantidad de diecinueve votos contra nueve.

En la misma sesión se puso a discusión el artículo 2º. del acuerdo, que era como sigue: El Congreso se prefija por límites de dichas facultades las que detalla el artículo 171 de la mencionada Constitución.

Por sesión de 29 de abril de 1835, la Cámara de Senadores continuó la discusión de éste artículo, y en votación nominal se aprobó por veintidós votos contra cinco. El Congreso cerró sus sesiones ordinarias el día 23 de mayo de 1835. Pero el Consejo de Gobierno en uso de las facultades que le confería la fracción III del artículo 116 de la Constitución, por acuerdo tomado con fecha 23 de julio de 1835, convocó al Congreso General a sesiones extraordinarias con el objeto de que se tomara en consideración y se resolviera sobre: primero las públicas manifestaciones sobre cambio de la forma actual de gobierno.

Las Cámaras se congregaron de nuevo y se les pidió que tomaran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del régimen centralista;

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, op. cit., p. 200.

³⁸ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. III, p. 6.

una comisión examinó las solicitudes, y como resultado de ello planteó que el Congreso reunido tendría el carácter de Constituyente, lo que fue aprobado, y que “el Senado sería Cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual se convino en que ambas asambleas integrarían una sola”.³⁹

En efecto, el Congreso actuaría como una Asamblea Única para desempeñar su función Constituyente.

De acuerdo con lo anterior, el 9 de septiembre de 1835 el Congreso General expidió una ley cuyo texto era el siguiente:⁴⁰

Facultades del Congreso General: reunión de las Cámaras y modo de verificarla

Art. 1º. El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituir la de nuevo.

Art. 2º. El Congreso General continuará reuniéndose las dos Cámaras en una.

Art. 3º. La reunión de las cámaras se verificará en el local de sesiones de la de diputados, el día siguiente de la publicación de esta ley.

Art. 4º. El Presidente y Secretarios fungirán estos oficios para el sólo efecto de la renovación de los mismos, y del vicepresidente, que se verificará acto continuo a la reunión de las dos Cámaras.

Con relación a los artículos 1º y 2º de ésta ley, contamos con las siguientes opiniones, el Lic. Mario de la Cueva considera que: “El 9 de septiembre de 1835, el Congreso con la excusa de que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma federal, en un golpe de Estado sin precedentes en nuestra historia, se declaró investido del poder Constituyente y facultado, en consecuencia, para variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la Nación”.

³⁹TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 -1991*, op. cit., p. 201

⁴⁰ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. III, p. 20.

El maestro Manuel Herrera y Lasso, considera de igual forma que: “En 1835 se consumó un golpe de Estado parlamentario que no fue, por cierto, el primero de nuestra historia; tal honor corresponde al primer constituyente”.

La ley de 22 de septiembre de 1835, estableció las atribuciones del Congreso General reunido, y otras declaraciones consiguientes, su texto era el siguiente:

Art. 1º. El Congreso General reunido como lo previene la ley de 9 de septiembre del presente año, ha reasumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando suspensos los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento interior del Congreso, en la parte que previene o supone la división de cámaras.

Art. 2º. Las dudas que ocurran a consecuencia de dicha suspensión, se resolverán económicamente, a no ser que el congreso estime necesario hacerlo por medio de ley o decreto.

Art. 3º. Las reuniones del Congreso General, mientras permanezca reunido se comunicarán, firmadas por el Presidente y dos Secretarios.

El establecimiento del centralismo queda consumado, al expresar el Congreso el 3 de octubre de 1835 lo siguiente, “que cesarán las legislaturas de los estados, estableciéndose en su lugar juntas departamentales, y que continuarán los gobernadores, sujetos al presidente de la república, y los jueces y tribunales, mientras otra cosa se disponía”.⁴¹

Las bases que contiene la nueva Constitución, implícitas en la Ley de 23 de octubre de 1835, fue el anticipo y norma de las Siete Leyes de 1836, repitiéndose el mismo proceso de 1824, aunque con el resultado opuesto en 1824 el Acta Constitutiva funda el régimen federal y precede a la Constitución; las bases reflejan, simétricamente, el Acta Constitutiva de la República Central; incorporan estas bases Constitucionales, la aparición de la República Central en nuestro país.

En la reunión celebrada el 5 de octubre de 1835, se puso a discusión en lo general el dictamen de la Comisión de reorganización que proponía bases

⁴¹ MACEDO, Miguel S., op. cit., p. 249.

para la Constitución de la República; y el 6 de octubre se declaró suficientemente discutido y se pasó a la discusión particular de cada uno de los artículos.

Al día siguiente fue aprobado por sesenta y seis votos el artículo 3º que establecía que El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo y popular, desaparecía pues, en la declaración del sistema de gobierno, la palabra federal, incluso varios miembros del Congreso (Chico, Montero, Ibáñez, Escudero, Pérez de Lebrija, Castellero, Ignacio Gutiérrez y Villamil), propusieron que al final del artículo 3º se añadiese la palabra central, pero su proposición fue desechada y en realidad no era necesaria puesto que del contenido de las bases, se desprendía la organización centralista para nuestro país (arts. 8º, 9º, 10º y 12º).

En lo relativo a nuestro tema de investigación, podemos señalar que, en la sesión del 10 de octubre de 1835, se discutió el artículo 5º del proyecto de bases Constitucionales, que se refería a la organización del Poder legislativo Nacional y que adoptaba para su estructura el sistema bicameral: un Senado y una Cámara de Diputados; el artículo propuesto se declaró suficientemente discutido y fue aprobado por unanimidad, siendo su texto, el siguiente:

“5º. El ejercicio del poder legislativo residirá en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deban tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de éstas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones.

El 23 de octubre de 1835 se expidieron las bases para la nueva Constitución que ponían fin al sistema federal.

El ordenamiento Constitucional a que nos referimos en éste apartado es “La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 35... De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por

separado sino de una sola vez... El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre (de 1836) aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto del 30 del mismo mes de diciembre”.⁴²

Nos dice el maestro Reyes Heróles, respecto a las Siete Leyes Constitucionales, “tenían como propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de jure el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitaban”, y agrega más adelante que el cotejo de ambos textos 1824 y 1836 con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia: la Constitución de 1824 transaba hábilmente con las fuerzas viejas; las Siete Leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas.

El resultado fue que en la práctica las Siete Leyes hicieron aún más difícil la labor del gobierno, el mismo Reyes Heróles nos dice, la caracterización de las Siete Leyes es hecha en todo rigor por la prensa de la época, ellas impiden gobernar.

De las Siete Leyes, la que nos importa es la Tercera, esta ley establecía lo relativo: “Del Poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes”.⁴³

Para el tema objeto de nuestro estudio relativo al Senado; seguimos el mismo orden que hasta ahora hemos utilizado, esto es, nos referiremos primero a la estructura del poder legislativo, después a la organización de la Cámara de Senadores, y por último a las facultades exclusivas de ésta Cámara.

Antes de empezar el tema queremos dejar asentado que en las Leyes Constitucionales de 1836, el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados que habían dejado de existir, no obstante ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros.

El poder legislativo del centralismo estaba depositado en dos Cámaras; lo cual hace vislumbrar que el Senado, aparte de tener la representación

⁴² TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, op. cit., p. 202.

⁴³ Fuente: El texto de Las Siete Leyes Constitucionales puede consultarse en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -1991, op. cit., pp. 212 a 222

federal de los Estados, está apoyado en otros principios de conveniencia pública, que garantizan la madurez de las resoluciones legislativas; pero se nota que la estructura del poder legislativo está basada en la creencia errónea de que su acción es omnipotente, pues al ponerle restricciones expresas, se da a entender muy claramente, que puede hacer todo aquello que no esté comprendido expresamente en tales limitaciones.

En realidad, el artículo 1º. de la Tercera ley Constitucional adoptaba el sistema bicameral en la estructura del poder legislativo, al disponer:

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

Que serían la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Sin embargo, al Senado se le atribuía únicamente el carácter de una Cámara revisora de los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados, debiendo concretarse en su revisión a probar o desaprobado las resoluciones de ésta última, sin poder adicionarlas o modificarlas, incluso a la Cámara de Senadores no se le confería el derecho de iniciar leyes. Tal es el contenido de los siguientes artículos de la ley Tercera:

“Art. 25 Toda ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión”.

“Art. 31 Aprobado un proyecto en la cámara de diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del senado con todo el expediente de la materia”.

“Art. 32 La cámara de senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al volverlo a la cámara de diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el senado convenientes”.

En el caso que el Senado desaprobaba algún proyecto de ley, para superar su veto era necesario que las dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara de Diputados insistieran en el proyecto de ley, en cuyo

caso éste volvería al Senado para una segunda revisión, y si el Senado no lo desaprobare por una mayoría de dos terceras partes de los Senadores presentes, el proyecto quedaría aprobado (art. 33).

El Senado se componía de veinticuatro miembros, electos de la siguiente manera:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos Senadores (art. 8).

Las tres listas resultantes debían remitirse a las juntas departamentales, cada una de ellas votaría de entre los comprendidos en las listas, el número de personas que se debía nombrar para ocupar el cargo de Senadores, remitiendo la lista que contenía su elección al supremo poder conservador, que debería calificar las elecciones y declarar Senadores a quienes hubiesen reunido la mayoría de votos de las juntas por el orden de esa mayoría, decidiendo la suerte entre los que hubiesen obtenido igual número de votos.

La elección de la Cámara de Diputados, el Gobierno y la Suprema Corte se haría el 3 de junio del año próximo anterior a la renovación parcial del Senado, el 15 de agosto siguiente harían su elección las juntas departamentales, y la calificación y declaración del supremo poder conservador se haría el 1º. De octubre del mismo año (art. 10).

La permanencia del cargo de Senador era de seis años, debiéndose renovar parcialmente el Senado por terceras partes cada dos años; al fin del primer bienio saldrían los ocho últimos de la lista, al fin del segundo bienio los ocho de en medio y desde el fin del tercero en adelante los ocho más antiguos (arts. 9).

Para llenar las vacantes que ocurrieren en el Senado se seguiría el mismo sistema que para la elección de Senadores, el electo entraría a ocupar el lugar correspondiente, y duraría en su encargo el tiempo que debía durar el que faltó (art. 11).

El Artículo 12 implantaba los requisitos para ser Senador, que eran los siguientes:

- I.- Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos;
- II.- Ser mexicano por nacimiento;
- III.- Tener de edad, el día de la elección, treinta y cinco años cumplidos; y
- IV.- Tener un capital, que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

No podían ser Senadores: el Presidente de la República mientras lo fuere y un año después; los miembros del Supremo Poder Conservador; los de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial; los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; los empleados generales de hacienda, ni los gobernadores de los departamentos, mientras los sean y seis meses después (art. 13).

Los Senadores gozaban de fuero constitucional como lo prevé el art. 47 de la ley tercera y serían inviolables por las opiniones que manifestaren en el ejercicio de sus encargos (art. 55), además sus emolumentos serían mayores que los de los diputados (art. 54).

Es de resaltar que aún cuando el Congreso General cierre sus sesiones, el Senado podía continuar las suyas, mientras hubiere leyes pendientes de su revisión (art. 22).

Por primera vez hallamos en una de nuestras constituciones un artículo que se refiere únicamente a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, y éste fue el artículo 53, que a la letra decía:

Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

- I.- Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contenga disposiciones generales o trascendentales a la nación.
- II.- En el receso del Congreso General, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47 (acusaciones por delitos comunes en contra de los funcionarios que gozaban de fuero

constitucional), y dar o negar en caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 14 (dichos permisos se refieren a la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y a la salida fuera del país de tropas nacionales), citándolo al efecto la diputación permanente.

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

Aparte de éstas, correspondían al Senado algunas otras facultades con carácter exclusivo, entre las que destacan:

- Calificar las elecciones de los diputados (art. 5).
- Actuar como jurado de sentencia previa acusación hecha por la Cámara de Diputados, en los procesos instruidos por delitos oficiales, en contra de determinados funcionarios que gozaban de fuero constitucional (art. 48).
- Conocer de las acusaciones hechas en contra de los Diputados por delitos comunes (art. 47).
- Elegir de la terna propuesta por la Cámara de Diputados al individuo que habría de ocupar interinamente la presidencia de la república, en caso de que dicho cargo estuviere vacante, mientras se verificase la elección y posesión del presidente propietario, electo ordinaria o extraordinariamente (art. 11 ley cuarta, ver también el art. 10 de dicha ley).
- Otorgar su consentimiento en los recesos del Congreso General, por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, para que el presidente de la república pueda mandar personalmente las fuerzas de mar o tierra (ley cuarta art. 18, fracción I).

- En caso de que ocurriera alguna vacante en el consejo de gobierno, el Senado propondría una terna al Presidente de la república para que éste eligiera y reemplazara al que faltara. (ley cuarta, art. 21).

Para concluir, quisiéramos mencionar la comparación que hace Montiel y Duarte, sobre el derecho constitucional del centralismo con el del federalismo en el punto que nos ocupa, este autor nos dice:

“... Tenemos que confesar que el primero el derecho Constitucional del centralismo fue superior a la Constitución de 57 en el capítulo relativo al Senado, debiendo decirse que si bien las leyes primitivas del centralismo dieron al Senado el carácter de Cámara puramente revisora; en cambio fueron menos exigentes que la Acta de Reformas en cuanto a requisitos necesarios para ser Senador, y creemos por lo mismo que en el primer capítulo no estuvieron acertadas; más en cuanto al segundo, fueron más democráticas que la Acta de Reformas...”.⁴⁴

Las Leyes Constitucionales de 1836 o Siete Leyes, y adoptó las bases de una Constitución Central, el desvío en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central, se eliminaban las legislaturas de los Estados, los que en adelante se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El periodo presidencial tenía una duración de ocho años.

Las Siete Leyes se componían del siguiente modo:

La primera ley, integrada por 15 artículos, definía los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía.

La segunda ley, se componía de 23 artículos y trataba lo referente al supremo poder conservador.

La tercera ley, consta de 58 artículos especificaba lo referente al poder legislativo.

⁴⁴ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. III, p. 5

La cuarta ley, en sus 34 artículos implantaba lo relativo al poder ejecutivo, fijaba los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la república y prorrogaba el mandato de cuatro años a ocho años.

La quinta ley, integrada por 51 artículos, instituía el poder judicial, al que integraba con la suprema corte de justicia, los tribunales superiores de los Departamentos y los juzgados de primera instancia y de hacienda.

La sexta ley, tenía 31 artículos, transformaba a los Estados en Departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central y juntas locales de cinco miembros que servían de consejeras al mandatario departamental.

La séptima ley, compuesta de 6 artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores, la que señalaba que no podían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.

1.2.3 CONSTITUCION DE 1843

El día 23 de diciembre de 1842, siendo presidente interino Don Nicolás Bravo hizo la designación de las personas que habrían de integrar la Junta Nacional Legislativa, encargada de elaborar las bases Constitucionales, que se le denominó Bases de Organización Política de la Nación, según lo dispuesto por el último movimiento triunfante.

Se eligió como presidente de la junta al general Valencia, y con él formaron parte de la Comisión de Constitución: Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el Arzobispo de México.

La Junta Nacional Legislativa quedó instalada el día 6 de enero de 1843 y resolvió que no se concretaría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

La discusión del proyecto elaborado por la comisión de Constitución inició el 8 de abril de 1843. Las Bases de Organización Política de la República

Mexicana, fueron sancionadas por Antonio López Santa Anna el 12 de junio de 1843, publicadas el 14; en ellas se estableció la forma de gobierno republicana, representativa y popular (art. 1) adoptándose el régimen centralista para la organización del Estado.

El presidente interino, encauzo, y disolvió al Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas, pero el general Herrera como presidente del Consejo de Gobierno, desconoció al presidente interino, y se apoderó del poder ejecutivo, y reinstaló al Congreso.

El Congreso destituyó a Antonio López Santa Anna, y el general Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845.

Durante su administración, las Bases Orgánicas fueron modificadas por el Congreso General, mediante Ley del 25 de septiembre de 1845, misma que substituyó sus artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionaron el 169, relativos todos ellos a la elección de Senadores.

El 25 de septiembre de 1845 triunfa el levantamiento de Paredes Arrillaga, quien proclamaba en el Plan de San Luís la convocación a una nueva Asamblea Nacional Constituyente. Designado presidente Paredes, expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de Constituyente. El Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia de menos de dos meses, no realizó la labor para la que fue convocado.

La actitud de la administración, con tendencias monarquitas, originó una reacción hostil.

El 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del general Mariano Salas quien denunciaba como traición a la Independencia los proyectos de monarquía y pedía la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824.

El triunfo del movimiento de la ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

El proyecto fue presentado a la Junta Nacional Legislativa, por la Comisión de su seno nombrada para elaborarlo, con fecha 20 de marzo de 1843.

A continuación reproducimos la parte de la exposición de motivos, que precedió al proyecto de Bases Orgánicas, en el punto que nos interesa, con el objeto de conocer cuáles eran las finalidades que perseguían sus redactores, con el establecimiento de la Cámara de Senadores.

A cerca de la exposición de motivos decía lo siguiente:

Más como nada podrá lograrse si la institución que se forme nuevamente no se preserva de la inestabilidad a que por desgracia han estado sujetas las anteriores, la comisión ha adoptado, que con generalidad van referidas, dos particulares, la primera es la nueva forma que se ha dado al Senado. Nadie duda entre nosotros la necesidad de un cuerpo conservador; pero tal que su acción sea lenta e invisible, que neutralice sin aparato, sin odiosidad y sin supremacía, y que sus efectos se sientan más bien que se expliquen. El que propone la comisión no es más que ensayo, y dista mucho de llenar completamente su objeto.⁴⁵

Es muy difícil sentar a una base segura ni al poder electoral, ni a las cualidades de los elegidos, un su duración, así que, hemos tenido que apelar a una convicción que se tachará de la utilidad de este establecimiento, hemos debido, aunque sacrificando el principio de uniformidad, salvar el principio objeto, con la esperanza lisonjera que poco a poco nuestras costumbres se irán conformando más con las instituciones, y de que los buenos resultados que nos prometemos fijarán en este punto definitivamente la opinión.

Todos los artículos propuestos en el proyecto en cuanto a la estructura del poder legislativo, organización del Senado y facultades de este último, fueron aprobados por la Junta Nacional Legislativa, en algunos de ellos se hicieron modificaciones en cuanto a redacción, y modificaciones de forma pero en el fondo su contenido es el mismo que el de los artículos que se contienen en las bases orgánicas de 1843.

⁴⁵ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. III, El texto y la exposición de motivos del proyecto de Bases Orgánicas fueron consultados en pp. 319 a 345. Y las actas referentes a la discusión del proyecto, también pueden ser consultadas en la misma obra, pp. 345 a 427.

Así obtenemos:

1.- En cuanto a la estructura del poder legislativo, él mismo estaría dividido en dos cámaras: de Diputados y de Senadores (art. 37 del proyecto y 25 de las bases), la Cámara de Senadores sería Cámara de revisión (art. 64 del proyecto y 56 de las bases), pudiendo modificar y adicionar los proyectos de ley o decreto aprobados por los diputados (art. 65 del proyecto y 57 de las bases). Para superar el veto del Senado se requería que la Cámara de Diputados, por el voto de los dos tercios de sus miembros, insistiere en el proyecto, y que la Cámara de Senadores no lo reprobese de nuevo por el voto de los dos tercios de sus integrantes (art. 66 del proyecto y 58 de las bases).

2.- Organización del Senado: no ahondaremos en esta cuestión, puesto que en realidad los artículos del proyecto son iguales a los de las bases, con algunas variantes de redacción. Bástenos decir que los artículos del proyecto que se referían a la organización del Senado eran del 42 al 57, y cada uno de ellos corresponde respectivamente a los artículos 31 a 46 de las Bases Orgánicas; así como los artículos 79, 80 y 82, que se referían al as prerrogativas de los senadores, mismos que corresponden respectivamente a los artículos 73, 74 y 76 de las Bases Orgánicas.

3.- Por cuanto toca a las facultades exclusivas del Senado a ellas se refería el artículo 77 del proyecto, mismo que fue aprobado en la sesión de 2 de mayo de 1843, y que corresponde al artículo 70 de las Bases Orgánicas.

Las Bases Orgánicas de 1843.⁴⁶ Se componía de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia sería de tres años, pues el panorama nacional por cambiar la forma de gobierno y regresar al sistema federal no cesaba, al contrario se había encendido ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad, impidiendo el acceso de las clases populares a cargos de elección, puesto que los mismos solo podían ser cubiertos por personas cuya posición económica los ubicaba entre las clases acaudaladas, por otro lado, como ya se menciona se adoptó el sistema bicameral, depositando el Poder Legislativo en un Congreso dividido en dos cámaras: una

⁴⁶ Fuente: El Texto de las Bases Orgánicas puede consultarse en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991, op. cit., pp. 405 a 436.

de diputados y otra de senadores (art. 25). Al Senado le correspondió el carácter de cámara de revisión, según lo dispuesto por los artículos 55 y 56, que a la letra nos permitimos transcribir:

“Art. 55. Toda iniciativa de ley se presentará en la cámara de diputados”.

“Art. 56. Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de diputados, pasarán al senado para su revisión”.

En uso de la facultad de revisión el Senado podía reprobare, modificar o adicionar los proyectos de ley o decreto aprobados por los diputados (art. 57), cuando el Senado reprobare o reformare solo parte del proyecto, la Cámara de Diputados sólo se ocuparía de lo reprobado o reformado, no pudiendo alterar de manera alguna los artículos aprobados por el Senado (art. 61).

Para superar el veto del Senado se requería que los dos tercios de la Cámara de diputados insistiesen en el proyecto, y “si en la cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado”. (art. 58).

Por último, debemos decir que al senado no le competía el derecho de iniciar leyes (art. 53).

La organización del Senado, en la Constitución que venimos comentando. Quedo de la siguiente manera:

La Cámara de Senadores se compondría de sesenta y tres miembros (art. 31). Dos tercios de la Cámara de Senadores se elegirían por las asambleas Departamentales, y el otro tercio de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de justicia (art. 32).

Las Asambleas Departamentales elegirían los senadores que les correspondían, nombrando cinco individuos de cada una de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. Al respecto nos dice el maestro Tena Ramírez que el Senado adquiriría con esto un cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, en el

Constituyente de 56 fue llamado el Senado: “cuartel de invierno de las nulidades políticas”, “almácigo de obispos y generales”.⁴⁷ (sic)

Así tenemos que las tres autoridades antes mencionadas postularían para senadores precisamente a sujetos que se hubiesen distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica (art. 39). En la primera elección, el Presidente de la República, nombraría el tercio de senadores que en lo futuro habría de elegirse por las tres autoridades (art. 38).

El nombramiento de senador prefería el de diputado, y el de senador electo por las Asambleas Departamentales, al postulado por las autoridades antes mencionadas (art. 169).

Los senadores durarían en su encargo seis años; renovándose la cámara correspondiente por tercios cada dos años, debiéndose elegir en cada renovación por los diputados, el Presidente, la Suprema Corte de Justicia y las asambleas Departamentales la parte de senadores que respectivamente les correspondiese (art. 43), de modo que siempre resultasen completos en el Senado los dos tercios que toca elegir a las Asambleas Departamentales, las clases de que habla el art. 40 antes mencionado, y el tercio que deben nombrar las citadas autoridades (art. 45). Para la primera renovación de la Cámara de Senadores se sacaría por suerte el tercio que debiera salir, para la segunda se practicaría el mismo procedimiento entre los dos tercios que hubieren quedado de la primera, y en lo sucesivo saldrían los más antiguos (art. 44). Las elecciones de los senadores correspondientes al tercio que debía renovarse cada dos años se verificarían el primero de octubre del año anterior a la renovación, la elección y computación de votos que compete realizar al senado conforme a los artículos 37 y 35, se haría el primero de diciembre siguiente, y los nuevos senadores entrarían en posesión de su cargo el primero de enero inmediato (art. 167).

Las vacantes que ocurrieren en el Senado se cubrirían por el nombramiento que hicieren las autoridades a quienes correspondía, y si éstas fueren las Asambleas Departamentales lo harían según la clase a la que pertenecía la vacante.

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 271.

El nuevamente nombrado duraría el tiempo que faltaba al senador que reemplazare. (art. 46).

Los requisitos que se exigían para ser Senador, eran los siguientes:

Ser mexicano de nacimiento: es decir los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieron fuera de ella de padre mexicano.

Estar comprendido en la parte segunda del artículo 11: Los que sin haber nacido en la República Mexicana, se hallaban avecinados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos; los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a México, se hallaban en el territorio nacional, y desde entonces han continuado residiendo en él, ciudadano en ejercicio de sus derechos mayor de treinta y cinco años. Es de resaltar que en el artículo 53 del proyecto se señalaba la edad de cuarenta años, además de tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar los números asignados a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos. (art. 42)

¿Qué era lo que se proponía al exigir requisitos tan especiales para ser Senador (arts. 39, 40 y 42)? La exposición de motivos a que hacemos alusión, y la opinión de Paredes y Arrillaga citado por los Reyes Heróles, nos pueden proporcionar una idea al respecto:

“... el mal del país está en que para resolver lo que conviene a la nación se ha llamado indistintamente al proletario, al menestral, al ignorante y al propietario, al negociante y al sabio... La pauta, muy clara: Busquemos en las clases acomodadas, que son en política lo que los generales; obremos de acuerdo con ellas y el problema está resuelto ... el gobierno debe apoyarse en la opinión de las clases acomodadas, que, por tener que perder, no pueden menos que ser favorables al orden. No es, sin embargo tan ingenuo (Paredes y Arrillaga) que quiera entregar el poder a estas clases; de lo que se trata es de dar a ellas cierto carácter político, aunque puramente pasivo, a través de las corporaciones que las representan, ... se trata de dos Cámaras integradas por estas corporaciones y los altos funcionarios militares y eclesiásticos, que

formarían la Cámara Alta, representando los intereses situados detrás de ellos y el resto del pueblo lo sería por otra cámara, en la que no podría entrar ningún proletario....”⁴⁸

No obstante que con relación a los diputados si se señalaban las personas que no podían ocupar tal cargo, no se mencionó nada al respecto en cuanto a los senadores.

Las prerrogativas de que gozaban los senadores eran las siguientes:

1) “Ser inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones”. (art. 73)

2) No poder “ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes”. (art. 74). Y se procedía de la siguiente forma: “Art. 79; Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar al a formación de causa”, en caso afirmativo, la Suprema Corte de Justicia conocería de la instancia correspondiente (art. 118 fracción I).

Por último debemos decir, que no obstante que el Congreso General cerrare sus sesiones, el Senado continuaría las suyas hasta por treinta días, si tuvieses leyes pendientes en revisión (art. 50).

De lo anterior podemos afirmar que el Senado, por su composición tenía un cierto carácter aristocrático, entendiendo esta palabra en el sentido de que sólo individuos con características especiales que no poseían el común de los ciudadanos, como lo es el haber ocupado ciertos cargos públicos, podía aspirar al cargo de Senador.

Las facultades exclusivas del Senado en está Constitución fueron las siguientes:

I) “... Aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba...” (art. 70 y 87 fracc. III).

⁴⁸ REYES HERÓLES, Jesús, op. cit., T. II, p. 339.

II) Computar los votos dados por las Asambleas Departamentales para la elección de senadores, y declarar como tales a las personas que hayan reunido el mayor número, hasta completar los que deben ser elegidos (art. 70 y 35).

III) Elegir como Senadores entre los individuos postulados para ocupar tal cargo por la cámara de diputados, Presidente, y Suprema Corte de Justicia, al número de éstos que corresponda, después de haber declarado senadores a los que hubieren reunido los votos de las tres autoridades postulantes (arts. 70 y 37).

IV) En las faltas temporales del Presidente de la República mayores de quince días, el Senado elegiría a la persona que debiera reemplazarlo. (art. 91).

V) Señalar los días en que debían hacerse las elecciones para llenar las vacantes de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia. (art. 172).

El año de 1845. La Constitución en comento fue reformada, con base en lo dispuesto por el artículo 202 que establecía que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas, observándose para tal efecto lo previsto respecto de las leyes comunes, con la sola diferencia de que para toda votación se requerirían los dos tercios de votos en las dos Cámaras.⁴⁹

De esta manera, por Ley del Congreso General de 25 de septiembre de 1845, se modificó la organización del Senado suprimiendo los artículos 31 al 46 de las Bases, para quedar en los términos que a continuación se explican.

El Senado estaría compuesto por sesenta y seis miembros, divididos en tres clases:

Primera: “veinticuatro senadores nombrados por cada uno de los veinticuatro Departamentos de la República”.

Segunda. “Veintiún senadores votados por todos los Departamentos de la República, y subdivididos en las cuatro clases siguientes: seis agricultores,

⁴⁹ Fuente: El texto de esta Ley fue consultado en DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. op. cit., T. V, pp. 37 a 39.

seis mineros, tres empresarios de industria fabril y seis comerciantes o capitalistas”.

Tercera “Veintiún senadores postulados por la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia, y elegidos por el Senado mismo, con la salvedad de que, aquél que reuniere los sufragios de las tres autoridades postulantes, sería declarado Senador”.

La elección de los Senadores de la primera clase, correspondía en cada Departamento a su Asamblea Departamental; la de los Senadores de la segunda clase debería hacerse por todas las juntas departamentales, en este caso el Senado declarararía Senadores en cada bienio a las personas que hubiesen reunido mayor número de votos, “si dos o más personas reunieren votación igual y no cupieren todas en el número de vacantes que van a cubrirse”, el Senado haría la elección que correspondiese, entre ellas.

Si en las elecciones de Senadores, hubiese empate entre dos personas, se repetiría la votación y volviendo a haber empate, decidiría la suerte.

El Senado se renovararía por terceras partes cada dos años. Para la renovación de los Senadores de la primera clase se ordenaban alfabéticamente los veinticuatro departamentos, y se disponía que en el primer bienio se renovarían los elegidos por los ocho primeros Departamentos, en el segundo de los ocho siguientes, y en el tercero los de los ocho Departamentos restantes, este mismo orden se seguiría para las siguientes renovaciones. Para la renovación de los Senadores de la segunda clase se disponía lo siguiente: “Saldrían de la Cámara, al fin de cada bienio, dos agricultores, dos mineros, dos comerciantes o capitalistas y un empresario de industria fabril, los más antiguos, según el orden de sus nombramientos; y las juntas departamentales votarán un número igual de personas que los reemplacen en sus clases respectivas”. Para la renovación de los Senadores de la tercera clase, saldrían al fin de cada bienio los siete más antiguos, “por el orden de su nombramiento”.

Las elecciones de los Senadores de las dos primeras clases se verificarían por las Asambleas Departamentales el 1º de agosto del año anterior a la renovación; el 1º de octubre siguiente el Senado haría el escrutinio de los votos y demás operaciones que le correspondiesen con respecto a los

Senadores de la segunda clase: el 2 de octubre harían sus postulaciones para los Senadores de la tercera clase las autoridades correspondientes, remitiéndolas al Senado en el mismo día, a fin de que éste, al día siguiente efectuare la declaración “cuando una misma persona reuniese los votos de las tres autoridades postulantes” o la elección respectiva. (art. 167 reformado por la ley de 25 de septiembre de 1845).

La elección de las Asambleas Departamentales para Senador de la segunda clase, prefería a la hecha por una sola para Senador de la primera clase, y ésta a la que hicieren las autoridades correspondientes, para Senadores de la tercera clase, “esta disposición venía a modificar el artículo 169 de las bases”.

Las vacantes que ocurrieren en el Senado, se llenarían por las autoridades a quienes correspondiese la elección según la clase de persona a quien fuere a reemplazarse, y el nuevo electo duraría el tiempo que faltaba al Senador que reemplazaba.

Los requisitos generales para ser Senador, en realidad son los mismos que exigía el artículo 42 de las bases, y eran los siguientes:

“... Ser mexicano por nacimiento, o estar comprendido en la parte 2ª del artículo 11 de las bases de organización política, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años y tener una renta anual que no baje de dos mil pesos, procedentes de capital, industria, sueldo o profesión honesta”.

Para ser senador de la primera clase, se requería además:

“... haber servido en alguno de los cargos siguientes: Senador o Diputado al Congreso General; Presidente o Vicepresidente de la República; secretario del despacho por más de seis meses, o gobernador de Estado o Departamento, por igual tiempo; ministro de algún tribunal superior, con servicio efectivo en la magistratura, de más de seis años; ministro plenipotenciario de la nación, o encargado de negocios de la misma, cerca de un gobierno extranjero; jefe de alguna de las oficinas superiores de Hacienda; vocal del antiguo o del actual Consejo; obispo o eclesiástico de distinguidos servicios en su carrera; general efectivo”.

Como requisito especial para ser Senador de la segunda clase se requería:

“...poseer notoriamente un capital de monto, al o menos, de cuarenta mil pesos, empleado en el ramo de industria por el cual se verifica la elección”.

Para ser senador de la tercera clase, era necesario:

“... que el electo se haya distinguido en su carrera u ocupación respectiva, por su saber o industria, o por servicios prestados a la nación”.

De lo anterior, podemos decir, que la reforma contenida en la ley de 25 de septiembre de 1845, no modificó en sustancia la composición del Senado, ni su función, por lo que continuaban siendo aplicables al caso las ideas de Paredes Arrillaga y de la exposición de motivos del proyecto de Bases Orgánicas, a que antes hemos hecho mención.

En realidad, la reforma constitucional contenida en la Ley que se comenta, fue una reforma que afectó formalmente la organización del Senado.

1.2.4. ACTAS DE REFORMAS DE 1847

Debido al triunfo del movimiento de la Ciudadela que entre otras cosas pedía el regreso de López de Santa Anna al poder, éste desembarcó en Veracruz el 16 de Agosto de 1846. Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse en esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. De tal suerte que en su manifiesto al llegar al país, expuso su voluntad de restablecer la Constitución Federal de 1824 mientras se formulaba una nueva, para tal efecto fue expedido por el general Mariano Salas, un decreto el 22 de agosto de 1846. En la misma fecha otro decreto dispuso que el Congreso que se reuniría además de sus funciones constituyentes, estuviera “plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia, y tengan por objeto el interés general y que restablezcan los

postulados de la Constitución de 1824”.⁵⁰ En consecuencia, el Congreso sería a la vez Constituyente y ordinario. Este Congreso abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846.

A principios de 1847 Gómez Farías, quien ocupaba el cargo de vicepresidente de la República, con el objeto de obtener recursos para la guerra contra Estados Unidos, expidió el 11 de enero de 1847 la Ley sobre Bienes Eclesiásticos, “que autorizaba al gobierno a proporcionarse hasta 15,000,000 hipotecando vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas”,⁵¹ esta medida produjo una violenta reacción y el 27 de febrero estalló en la ciudad de México la rebelión de los batallones llamados de los polkos, bajo la dirección del general Peña Barragán pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo Constituyente; la historia del año de 1833 se repetía: “Santa Anna tuvo que volver para restablecer la calma... se vio precisado a abolir la ley a cambio de 100,000 pesos para organizar la defensa. El Congreso se encargaría del resto del problema con las reformas a la Constitución, que abolían el cargo de Vicepresidente...”. Tales acontecimientos distrajeron a la asamblea de su labor constituyente y aún estuvieron a punto de hacerla naufragar.

En su labor de constituyente, el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a las siguientes personalidades: Juan José Espinoza de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

El 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados encabezados por Muñoz Ledo, propusieron que rigiera al país la Constitución de 1824, en tanto ésta no fuese reformada con arreglo al procedimiento para su revisión que ella misma instituía; de aceptarse esta proposición, la consecuencia sería que el constituyente ante el que se formulaba dicha solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.

⁵⁰ ZABALA ABASCAL, Antonio, op. cit., p.76.

⁵¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel, op. cit., p. 33.

El 5 de abril de 1847, la mayoría de la Comisión integrada por Rejón, Cardoso y Zubieta, emitió el dictamen que se reproduce a continuación en algunas de sus partes; sobre la proposición a que antes hemos hecho mención:

“...Impacientes los señores diputados porque de una vez se fije la Constitución del país, por si desgraciadamente las circunstancias no permitiesen decretar la que el actual Congreso ha sido llamado á formar, han clamado por la de 1824, llegando á solicitar hasta que sea la única que rija mientras se reforma con arreglo á los artículos que sobre el particular se hallan consignados en ella. Justos sus recelos, de los que también participa la mayoría de la comisión, cree esta que puede llenarse el objeto que se proponen con declarar el citado código vigente,... y mientras ésta se reforma por la actual representación nacional...

Así se logrará que en el evento desgraciado de que el presente Congreso no pueda cumplir con la parte más importante de su misión, no quede la República inconstituida...

“Así que la comisión concluye presentando el examen y resolución del Congreso las siguientes proposiciones:

1.- Se declara que el pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país... mientras no se publiquen todas las Reformas que determine hacerle el presente Congreso”.⁵²

El dictamen modificaba los términos de la proposición que analizaba, al proponer que las Reformas a la Constitución de 1824 fueran hechas por el presente Congreso.

En el dictamen de la mayoría de la Comisión, se presentó el Voto Particular de Don Mariano Otero, en el que se proponía, que además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, se observara lo que llamó el Acta de Reformas, cuyo proyecto se contenía en el voto Particular.

En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 de abril comenzó la discusión del voto particular de

⁵² Fuente: Texto del dictamen puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, op. cit., pp. 442 y 443.

Don Mariano Otero. Con algunas modificaciones y adiciones el Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 17 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año.

“El 9 de agosto, un cañonazo disparado en la Plaza Mayor anunció a los habitantes de la capital que las tropas enemigas se aproximaban al Valle de México” y el Congreso se dispersó.

Cabe aclarar primero, que el voto particular de Don Mariano Otero constituye un documento ejemplar de ciencia política, en el que con toda claridad se exponen por su autor los principios en que funda sus convicciones.

Al tratar el tema del Senado, Otero comienza por exponer una serie de razones que justifican la existencia de esta institución:

“Pasando... á la organización de los Poderes Federales, objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, puesto que representa á la vez á los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene á llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional....”⁵³

Posteriormente Mariano Otero se pregunta si es o no justo el que se llame para la integración del Senado, a las clases propietarias, con lo que se cuestionaba indirectamente la validez de algunas de las formas de composición del Senado que se habían adoptado por nuestros últimos documentos constitucionales; y al respecto nos dice:

“Me parece que en una República, la representación de ciertas clases que no tienen privilegios políticos, carece del fundamento con que subsiste en

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1801 - 1991, op. cit., p. 453.

otras instituciones, y sacrifica á una sola condición, á la de cierto amor al orden, todas las otras condiciones eminentes de sabiduría y patriotismo que se requieren en el cuerpo conservador. Sin que sean propietarios... si la Constitución llama al Senado á los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, á la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, que es preciso no exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general, aquéllas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases y reunirán además el ardiente amor á la patria, el culto de la libertad y la ciencia de los negocios, **que no dan los simples bienes de fortuna que no son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto**; quedando también abierta á la clase propietaria, ... esta carrera de honor, sí reúne esas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener al gobierno de su país... La idea de que á los propietarios, por sólo serlo, se entregara la dirección de los negocios, no me parece ni justa, ni conveniente. La sola aristocracia de las democracias, es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios...”⁵⁴

Congruente con estas ideas, más adelante agregaba, “Si se exige para pertenecer a él (al Senado) una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil...”⁵⁵

En esta manera, Otero criticaba la representación corporativa que tenían los propietarios en el Senado de las Bases Orgánicas de 1843, apelando a la idea de que en esta Cámara deberían estar representados “la virtud, el saber y los servicios”, con lo que se procurarían todas las garantías que se intentan lograr con el establecimiento de esta institución, pero también, Otero justificaba exigir como requisito para ser Senador el haber desempeñado con anterioridad un elevado cargo público, las exigencias de composición de parte del Senado, consagradas por vez primera en las Bases Orgánicas, y que darían motivo más tarde a los constituyentes de 1857, para calificar al Senado como “cuartel de invierno de las nulidades políticas”.

⁵⁴ Íbidem, pp. 455 y 456.

⁵⁵ Ídem.

Por otro lado, el Senado volvía a ser el representante de las entidades federativas conservando íntegra la representación de los cuerpos confederados; y por cuanto tocaba a la organización del Senado, decía:

“... Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos, y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos, igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo (Consejo de Gobierno), para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional...”.⁵⁶

Mariano Otero concluía con las siguientes palabras, su exposición de principios relativos al Senado:

“Confiado, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas, ni privilegios inmerecidos, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política”.⁵⁷

Constante con estas ideas, Otero proponía:

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

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ídem.

hombres eminentes. Dando el derecho de proponer este tercio al Ejecutivo, al Senado mismo y a la Cámara de Diputados, y a ésta última el de elegir definitivamente, se verifica una combinación muy apreciable, por que ella es la expresión pura de la democracia y de la Federación, tiene grandes garantías de acierto, y se quita al Senado el derecho terrible de elegir sus miembros...”⁵⁸

Con tales antecedentes, pasemos ahora a ocuparnos del Proyecto de Acta de Reformas que se contenía en el voto particular de Otero, en su parte relativa a la Cámara de Senadores. Pero antes, es preciso aclarar que en el Proyecto se proponía que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, fuesen la única Constitución Política de la República debiéndose observar además, el Acta de Reformas que se proponía, por tanto la estructura del poder legislativo, organización del Senado y facultades exclusivas del mismo, serían las mismas que se consagraban por la Constitución de 1824, en lo que no fuesen modificados por el Acta de Reformas.

Pasando ahora al punto que nos interesa tenemos que en el proyecto de Acta de Reformas, se proponía que:

Además de los dos senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al número de Estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Las personas que reunieran estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados.

El Senado se renovará por tercios cada dos años” (art. 6).

Con esta disposición, se modificaba el art. 25 de la Constitución de 1824.

Los requisitos para ser Senador se modificaban, reformándose el art. 28 relacionado con el 19 de la Constitución de 1824, siendo necesario para ocupar tal cargo:

- I) Tener la edad de treinta años, y estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano (art. 7º. y 5º.).
- II) No estar comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del art. 23 de la Constitución (al que en su oportunidad nos

⁵⁸ *Íbidem*, p. 457.

referimos, y que señala quienes no pueden ser diputados y por ende senadores. Ver arts. 23 y 29 de la Constitución de 24 y arts. 7º y 5º del Acta de Reformas).

- III) Haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses Secretario del despacho, o gobernador de Estado; o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años Juez o magistrado. (art. 7º.).

En cuanto al sistema establecido por la Constitución de 1824, para conocer de la responsabilidad de los funcionarios que gozaban de fuero constitucional, se hizo las siguientes reformas:

Correspondería exclusivamente a la Cámara de Diputados, el erigirse en gran jurado, para declarar, por mayoría de votos, si había o no lugar a la formación de causa en contra de los funcionarios que gozaban de fuero constitucional (art. 8º), si se declaraba que había lugar a la formación de causa, si el delito fuere común se pasaría el expediente a la Suprema Corte, si fuere “de oficio” delito oficial, el Senado se erigiría en jurado de sentencia, limitándose a declarar, por el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, si el acusado era o no culpable, hecha esta declaración, la Suprema Corte designaría la pena, según lo previsto por las leyes (art. 9º.).

La Constitución de 1824, señalaba en su art. 10 lo siguiente:

“Para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría de los individuos presentes en ambas Cámaras”.

Dicho numeral venía a confirmar que el Senado era una Cámara Colegisladora, con las mismas atribuciones que la Cámara de Diputados por lo que se refiere a la formación de las leyes “con la excepción hecha por el art. 51 de la Constitución, respecto de los proyectos de ley que versaren sobre contribuciones o impuestos, que debían de iniciarse en la Cámara de Diputados”.

El Art. 13 abría la posibilidad de que pudiera adoptarse “la elección directa” para la elección de diputados, senadores, presidente y ministros de la

Corte, excepto por lo que se refería al tercio del Senado que debía elegirse por las autoridades mencionadas en el art. 6º.

El Artículo 16 disponía que debiera iniciarse ante el Senado, la declaratoria la nulidad por el Congreso, de toda ley de los Estados, que atacase la Constitución o las leyes generales. Por último tenemos, que si alguno de los funcionarios que señalaba el art. 17 del proyecto, entre ellos seis senadores, reclamasen como “anticonstitucional” dentro del mes de publicada, una ley del Congreso, la Suprema Corte, ante la que se haría el reclamo, sometería la Ley a consideración de las Legislaturas de los Estados, estándose a los que resolvieran la mayoría de éstas.

Los artículos que contenía el voto particular de Mariano Otero, relativos a que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 formaban la única Constitución Política de la República, debiéndose observar además el Acta de Reformas, fueron aprobados en la sesión de 22 de abril de 1847, en esta forma, nos dice Don Manuel Herrera y Lasso “El Acta de Reforma de 1847 que regulariza y legaliza éste confuso régimen de hecho (el restablecimiento de la Constitución de 1824 por medio del decreto de 22 de agosto de 1846, emitido por el Gobierno Provisional del general Mariano Salas)... declara que, con las modificaciones y adiciones que ella contiene, el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República”.⁵⁹

En resumen, en lo que no estuviese modificada por el Acta de Reformas, continuarían en vigor el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

Pasemos ahora, a ocuparnos del Acta Constitutiva y de Reformas es importante destacar, que el artículo 6º. Concedía a la Ciudad de México, mientras ésta fuese Distrito Federal, el derecho de nombrar dos senadores.

“Art. 6º. ... Mientras la Ciudad de México sea Distrito federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores”.⁶⁰

De esta manera, se reforma la Constitución de 1824 que únicamente otorgaba representación en el Senado a los Estados de la Federación. Don

⁵⁹ Cfr. HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición, Porrúa, México, 1986, p. 99.

⁶⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -1991, op. cit. pp. 472 y 473.

Manuel Herrera y Lasso refiriéndose a las Reformas de 1874 “que restablecieron el bicameralismo”, pero que es completamente aplicable al caso, escribió que los Constituyentes:

“Con ello hacían pedazos la lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales; pero adecuaban la Ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la Ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política”.⁶¹

El Congreso unicameral de 1847, que funcionaba a la vez como ordinario y constituyente no nos indica, tal y como se verá más tarde, cuales fueron los motivos que se tuvieron para otorgar al Distrito Federal una representación en el Senado, pero ya hemos referido como Don Manuel Herrera y Lasso justifica tal disposición, teniendo su argumento gran fuerza en la actualidad, puesto que el Distrito Federal ha sido y es ahora la entidad más importante política, cultural y económicamente de nuestro país.

La historia del numeral 6 constitucional, fue la siguiente:

En sesión del día 12 de mayo de 1847, continuo la discusión del dictamen del a Comisión de Constitución sobre las adiciones hechas al proyecto aprobado.

Art. 24 Segunda Parte: Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará sus senadores.

Suficiente discutida, se declaró sin lugar a votar, y se mandó a la Comisión conforme al Reglamento.⁶²

En la sesión del día 17 de mayo siguiente, el diputado Manuel Buenrostro, presentó la siguiente proposición:

“Se pondrá a discusión el dictamen de la Comisión de Constitución, que consulta que el Distrito Federal tenga representación en el Senado y voto en la elección de Presidente de la República”

⁶¹ Vid. HERRERA Y LASSO, Manuel, op. cit., p. 81.

⁶² MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, op. cit., T. II, p. 388.

Es de remarcar que conforme a la Constitución de 1824. El Presidente era elegido por las legislaturas de los Estados.

Tomada en consideración la proposición que antecede, fue aprobada, y en consecuencia, fue puesta a discusión la segunda parte del Art. 24 del Acta de Reformas (que en última instancia quedaría incluida como parte del Art. 6º. de dicho documento), que dice:

“Mientras la Ciudad de México sea distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente, y nombrará dos senadores”

Hubo lugar a votar y se aprobó.

El Artículo 8º, adoptaba la idea del Art. 6º. del proyecto, pero lo modificaba en algunas partes, suprimiendo la intervención del Ejecutivo en la elección de Senadores y dejando en su lugar a la Suprema Corte; disponiendo además que la mitad más antigua de los senadores electos por las autoridades que el mismo mencionaba, formaría también parte del Consejo de Gobierno.

“Art. 8º. Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de diputados votando por diputaciones... (Igual al Art. 6º de Proyecto). La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo”.⁶³

El artículo 9º disponía que:

“El Senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior”.⁶⁴

Por lo que cada dos años dos tercios de los Senadores que habrían de renovarse serían electos por los Estados y el otro por las autoridades mencionadas en el Art. 8º.

El artículo 10º exigía los mismos requisitos que el correlativo 7º del proyecto para ser Senador, únicamente modificaba el último requisito referente

⁶³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, op. cit., p. 473.

⁶⁴ Ídem.

a los cargos que debían haberse desempeñado con anterioridad para poder ser electo senador, suprimiendo la temporalidad de seis meses en el cargo de gobernador de Estado, y agregando además los de “Jefe Superior de Hacienda; o general efectivo”.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos que gozaban de fuero constitucional, se adoptaba el mismo sistema propuesto por el Proyecto, correspondiendo los artículos 12 y 13 del Acta de Reformas, a los artículos 8º y 9º del Proyecto.

El artículo 14, en esencia igual al 10º del proyecto, nos confirmaba que el Senado era una Cámara Colegisladora, con las mismas atribuciones que la de Diputados en lo tocante a la formación de las leyes con la salvedad a la que nos hemos referido, al habar del proyecto.

Cabe mencionar, que los artículos 13, 16 y 17 del proyecto, correspondían respectivamente a los artículos 18, 22 y 23 del Acta, con alguna variante en la redacción de la última parte del artículo 23.

1.2.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

El 30 de mayo de 1848 fue designado como presidente Constitucional, el general José Joaquín Herrera, quien al término de su período constitucional entregó el poder al general Arista, enero de 1851. Varios movimientos rebeldes estallaron durante la administración de éste último: en julio de 1852 el Coronel Blancarte se rebeló en Guadalajara contra el gobernador López Portillo; en septiembre del mismo año en la Piedad el Coronel Bahamonde hizo lo mismo contra el Gobernador de Michoacán; en Guadalajara, surge un tercer movimiento el 20 de octubre bajo el Plan del Hospicio, que “desconocía a las autoridades y pedía la convocación de un nuevo Congreso Constituyente”. El general López Uruga, jefe de las fuerzas del gobierno, se unió a la rebelión y el 5 de enero de 1853 el general Arista renunció a su cargo de Presidente. En sustitución de éste, ocupó la Presidencia con arreglo a lo dispuesto por el artículo 15 del Acta de Reformas de 47 y los artículos 96, 97 y 98 de la Constitución de 1824, el Presidente de la Suprema Corte, Juan B. Ceballos,

“quien disolvió al Congreso, cuando éste pretendió enjuiciarlo por haberle propuesto que se convirtiera en convocante de un Constituyente Extraordinario”. Ceballos renuncia a su cargo debido a la adhesión de los militares al Plan del Hospicio, el general Manuel Robles Pezuela, ministro de guerra de Arista, firmó un convenio en Arroyo Zarco con el general López Uruga, que aceptaba el Plan del Hospicio, y en su lugar fue designado el general Manuel María Lombardini.

Mientras esto acontecía en el país, los conservadores ya habían tomado la iniciativa, pues un día antes de la renuncia del general Arista, el coronel José Manuel Escobar, “agente de los conservadores”, había sido enviado a Turbaco, Colombia, para entrevistarse con López de Santa Anna y ofrecerle la Presidencia de la República. Escobar trajo la respuesta de que Santa Anna aceptaría desempeñar dicho cargo. En una carta de 23 de marzo de 1853,⁶⁵ Lucas Alamán le expuso el ideario y los propósitos que perseguían los conservadores.

De acuerdo con lo anterior, los planes de Guadalajara y un convenio firmado por los generales victoriosos y Lombardini, Santa Anna regresa a gobernar por última vez a nuestro país, el 20 de abril de 1853, invistiéndosele “del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución, mientras se reunía un Congreso Extraordinario que la expidiera”.

Se promulgan el 23 de abril de 1853, las “Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, mismas que nada disponían respecto del poder legislativo. Ya había pasado el plazo de un año para reunir al Constituyente y expedir la Constitución, y nada se había hecho sobre el particular, pero debido a un movimiento iniciado en el Estado de Jalisco y secundado en diversos poblados del país, se “declaró que el presidente continuaría con sus facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario”,⁶⁶ facultándosele incluso para que designara a su sucesor.

Para el año de 1854 la dictadura de López de Santa Anna, había provocado el disgusto y desconcierto general en todo el país. El 1º. de marzo

⁶⁵ Fuente: El Texto de ésta carta se puede consultar en la obra de MATUTE, Álvaro, México en el Siglo XIX, pp. 284 a 286.

⁶⁶ COSÍO VILLEGAS, Daniel, op. cit. p. 94

de 1854 el coronel Florencio Villarreal proclama el “Plan de Ayutla”, el 11 de marzo la Guarnición de Acapulco lo acepta y acuerda invitar al Coronel Ignacio Comonfort para que se encargase del mando de la plaza, Comonfort aceptó y opinó que el Plan necesitaba reformarse en algunos aspectos.

Lo que fue aprobado y dio lugar al “Plan de Ayutla reformado en Acapulco de fecha 11 de marzo de 1854”,⁶⁷ dando comienzo a la revolución en contra de la dictadura de Santa Anna, revolución que culmina el 9 de agosto de 1855, fecha en que éste último abandona el poder.

Ahora bien el principal problema que habría de enfrentar el país, con el triunfo de la Revolución, “consistía en la convivencia dentro de la revolución triunfante de los puros y de los moderados... Apartados en cuanto a la táctica a seguir para alcanzar la reforma, los puros habían llegado a atribuir a la cautela y timidez de los moderados la frustración del programa que en buena parte les era común”.⁶⁸

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º del “Plan de Ayutla Reformado en Acapulco”, se procedió a la elección del Presidente interino de la República, el que sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todas las ramas de la Administración Pública, para atender a la seguridad e Independencia de la Nación y para promover cuanto conduzcas a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

Se estableció la posibilidad de una dictadura temporal, en manos del Jefe del Ejecutivo. La elección recayó en el general Juan N. Álvarez, quien “estableció su gobierno en Cuernavaca y dispuso que Comonfort fuera a la capital para iniciar las reformas que exigía la Revolución”. El 14 de noviembre de 1855 se trasladó el general Álvarez a la ciudad de México; “su desafecto al medio capitalino, la oposición de los moderados y los levantamientos que se iniciaban, lo inclinaron a dejar el mando”, para el 11 de diciembre de 1855, Ignacio Comonfort fue nombrado presidente sustituto.

⁶⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991, op. cit., pp. 494 a 498.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 489.

Las medidas reformistas que se dictaron en aquel tiempo por los Presidentes interinos, Álvarez y Comonfort, en uso de las facultades que les otorgaba el “Plan de Ayutla reformado en Acapulco” fueron las siguientes: “La Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios” de 23 de noviembre de 1855, conocida como “Ley Juárez”, “que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero por los delitos comunes”. La llamada “Ley Lerdo” de 25 de junio de 1856 que era la “Ley de Desamortización de fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas”. La “Ley Orgánica del Registro del Estado Civil” de 27 de enero de 1857; y La “Ley de Observaciones Parroquiales” de 11 de abril de 1857, conocida también como “Ley Iglesias”, que señaló aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones.

En el aspecto Constitucional Comonfort expidió con fecha 15 de mayo de 1856, el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, que nada disponía respecto del poder legislativo, puesto que como lo explica José María Lafragua en el documento que viene a ser la exposición de motivos del Estatuto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3º del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco, existía en el país una dictadura en manos del ejecutivo, hasta en tanto no se formase la nueva Constitución que habría de regir a nuestro país.

“... La Sección Sexta comprende la organización del Gobierno General. Como, sea cuales fueren las opiniones de las personas que forman el gabinete, hay un principio superior a ellas que es el Plan de Ayutla, dejándose, como es debido, a la Constitución declarar cuál haya de ser la forma de Gobierno, el Estatuto ha tenido que reconocer la dictadura que el citado Plan concedió al Presidente de la República...La unidad del poder en las actuales circunstancias es de todo punto indispensable, a fin de reorganizar los diversos ramos de la administración pública, que es el deber que al Presidente impone el referido Plan;....”⁶⁹

De acuerdo con lo que disponía el artículo 5º del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco, el general Juan N. Álvarez, como Presidente interino,

⁶⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -1991, op. cit., p. 520.

expidió la Convocatoria para el Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, utilizando al efecto las mismas bases de la convocatoria de 10 de diciembre de 1841, con algunas variantes, como la de que el Congreso debía reunirse en Dolores, Hidalgo el 14 de febrero del año siguiente, que dispondría de un año para su cometido, y que no podría ocuparse de otra cosa que no fuera la Constitución, sus leyes orgánicas y la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de los de la interina emanada de la revolución.

“La situación imperante en esa época impidió ... la romántica idea de celebrar en Dolores, Hidalgo ... este Congreso, por cuyo motivo, el 26 de diciembre de 1855, los ciudadanos Ignacio Comonfort y José María Lafragua (con motivo de las renunciaciones de Álvarez y de Ocampo), Presidente sustituto y ministro de Gobernación, modificaron el artículo 66 (de la Convocatoria) y señalaron a la capital del País como sede del Congreso”.⁷⁰

El Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856. “Para la Comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios (Ponciano) Arriaga de Presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. En la Comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de Arriaga, sólo estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga, obtuvo en la sesión de 22 de febrero que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco”.⁷¹

La Comisión inició su labor de preparar el proyecto de Constitución que se le había encomendado, “Arriaga informó al Congreso que en el seno de la Comisión se habían “presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa; era cosa resulta proponer la existencia de una sola cámara”.⁷² El 16 de junio de 1856 el Presidente de la Comisión dio lectura del Dictamen de la misma ante el Congreso, el dictamen que

⁷⁰ ZABALA, Abascal, op. cit., p. 83

⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991, op. cit., pp. 595 y 596.

⁷² Ídem.

comprendía la parte expositiva y el proyecto de constitución, fue firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arriaga, Yáñez, Guzmán, Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata; Escudero lo suscribió a reserva de votar contra diversos puntos capitales; Olvera formuló un voto Particular, del que nos ocuparemos más adelante.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo.⁷³

Los poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre, el legislativo y el 1º de diciembre, el Ejecutivo y el judicial. Ignacio Comonfort fue elegido presidente.

Existía la convicción que con la nueva Constitución no se podría gobernar, “Su observancia era imposible ... porque al crear el gobierno congresional, la Constitución dejaba desarmado al Ejecutivo frente al Congreso...”.⁷⁴ en tales circunstancias, el Congreso tuvo que conceder facultades extraordinarias al ejecutivo, que prácticamente prorrogaban la dictadura.

El dictamen de la Comisión de Constitución, se componía de una parte expositiva y de un Proyecto de Constitución, fue presentado al Congreso en la Sesión de 16 de junio de 1856.

En la parte expositiva, se justificaba con las siguientes razones, la decisión de la Comisión, de depositar el poder legislativo en una sola cámara o asamblea de representantes, suprimiendo al Senado.

Entramos ahora a una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado en la historia del Senado, el voto al dictamen de la Comisión de Constitución, que dividió el parecer de sus integrantes sobre el proyecto presentado, que en su parte conducente, a la letra establecía:

“El Poder Legislativo de la Federación se deposita en una sola Asamblea o Congreso de Representantes”.

No podrá negarse que numerosas y muy brillantes observaciones se manifestaron a favor de la subsistencia del Senado, hicieron dudar y meditar

⁷³ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991, p. 604.

⁷⁴ Ibidem, p. 605.

mucho tiempo a la Comisión, antes de resolver éste punto, y que, ya resuelto, se encontraron con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejó la falta de la Cámara de Senadores.

Sobre el particular, Francisco Zarco decía entre otras cosas: “Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda Cámara. A una discusión incompleta frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión que ni es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia en un texto recargado, como a porfía, de enmiendas y correcciones destinadas”.

Inclusive la Comisión pretendió suplir la función del Senador, consistente en la representación de las entidades federativas, a través de las diputaciones de las mismas, así se decía:

“Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones”.⁷⁵

Como resultado la Comisión proponía el siguiente artículo en el proyecto de Constitución:

“Art. 53.- Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso de la Unión”.

De las razones que se tuvieron para proponer la desaparición del Senado, se desprende que el punto de apoyo de sus ideas, era más que nada la experiencia histórica que de dicha institución se había tenido en nuestro país, sin embargo, nos expresa el Lic. Elisur Arteaga, “a decir de León Guzmán, uno de los miembros de la Comisión, las verdaderas razones que se tuvieron fueron otras y ellas fueron conocidas por el público en general hasta 1870”. Cuando escribe y publica su apreciable obra titulada “Cuestiones Constitucionales - El Sistema de Dos Cámaras y sus Consecuencias”, en la que hace referencia:

⁷⁵ ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 -1857*, Ed. Colegio de México, México, 1957, p. 577.

“..... La Comisión que discutió el proyecto se componía de siete individuos, de los cuales cuatro eran demócratas radicales y federalistas, y como yo, profesaban las doctrinas americanas: los otros dos pertenecían al partido moderado neto.

“Fácilmente se comprende que el sistema de una sola cámara no debía encontrar buena acogida entre los primeros; así por que choca con las instituciones americanas, (y ésta es la razón principal) porque pugna con los principios radicales, según los que, la división del poder legislativo en dos cámaras es nada menos que la representación genuina y necesaria de dos elementos fundamentales de una república federativa: la democracia y la federación.

“Tampoco era de esperar la aceptación por parte de los segundos: porque no apetecían el progreso rápido porque creían necesario poner un dique a la reforma que se desbordaba, temiendo los arranques poco meditados del partido ultraliberal, no podían consentir en abrirle un camino fácil y expedito.

“Mi opinión estaba decididamente formada en el sentido de una sola cámara; pero no me atreví a presentarla de una manera oficial. Me reconocía el menos a propósito para el objeto... Iniciado por mi el pensamiento, habría sido visto como una inconsecuencia de principios, como un aborto de la ignorancia y de la inexperiencia; y no cómo el medio seguro de realizar una grande idea (La Reforma). Sólo me resolví a deslizarlo cautelosamente en las conversaciones confidenciales; e insistiendo con perseverancia, logré que fuese objeto accidental de algunas discusiones. Llegó a sujetarse a un serio debate, y al fin quedó aprobado por la mayoría de la Comisión.

“Llamó mucho la atención que el debate se hubiere sostenido con poco vigor por los defensores del dictamen; mientras que sus impugnadores atacaron esforzada y valientemente. Algunos pretenden explicar éste hecho con la seguridad que se tenía del voto de la mayoría. Sin duda influyó algo esa confianza; pero la verdadera explicación es, que en aquella época tormentosa no era cuerdo ni político ser demasiado explícito. El partido reaccionario estaba en pie, poderoso aún, y con las armas en la mano. El clero todavía era rico y conservaba su prestigio...

“El partido progresista necesitaba pues, ser muy circunspecto y reservado. Tenía adversarios demasiado poderosos; y si éstos lograban vencerlo, quedaba frustrada y sin efecto la revolución más justa y gloriosa que ha tenido México. Por esto se callaron las más poderosas razones.....”⁷⁶.

De lo que se concluye, que la razón de fondo que se tuvo para plantear la desaparición del Senado, fue el que la existencia de una segunda Cámara hubiera sido un obstáculo a las reformas que a juicio de los liberales necesitaba el país, lo que viene a ser un complemento y explicación de los argumentos expuestos en el dictamen por la mayoría de la Comisión de Constitución, ya que la experiencia histórica demostraba que en los últimos Senados, por las bases de su composición había encontrado los conservadores una fortaleza en contra de los movimientos legislativos progresistas.

En la misma sesión de 16 de junio de 1856, Isidoro Olvera leyó su voto particular “disintiendo en algunos puntos capitales del parecer de la mayoría”,⁷⁷ siendo uno de ellos precisamente el relativo a la supresión del Senado; ya con anterioridad, nos referimos en este primer capítulo de la presente investigación a los argumentos sostenidos a favor del sistema bicameral, por lo que, ahora nos concretaremos únicamente a exponer las ideas que Olvera sostuvo en su voto particular para desvirtuar las consideraciones de la mayoría de la Comisión en contra del Senado, así, Olvera se expresaba:

Se rearguye... que el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la cámara de diputados. Sin negarlo abiertamente, el que suscribe nada más observará que es difícil averiguar con exactitud quien de los dos cuerpos cumplió mejor su deber de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto ... El Senado, por otra parte, conforme a la Acta de Reformas, era preciso fuese la representación exclusiva del partido del quietismo, y aún del retroceso, principalmente cuando la elección de dos de sus tercios no estaba sometida al

⁷⁶ Vid. ARTEAGA, Elisur, “Desaparición y Restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, pp. 55 y 57. Esta cita fue tomada de la obra de León Guzmán. *Cuestiones Constitucionales. El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias*, México, 1870, p. 6 y siguientes.

⁷⁷ ZARCO, Francisco, op. cit., p. 579.

pueblo, y cuando se exigían cualidades de elegibilidad que habían de dar por resultado el ingreso de las clases privilegiadas a la cámara y el de los viejos y las gentes gastadas por los partidos y las facciones.

Aunque el que suscribe entiende haber demostrado que no la institución, sino su forma y sus bases han sido la principal causa de no haber, en México, llenado completamente sus importantes objetos... es indudable que a veces el Senado tomó marcadamente la misión funesta de oponerse a todo adelanto y a toda reforma liberal; pero ya se han indicado las causas intrínsecas de esto, que por fortuna son muy fáciles de remover....

Las ventajas de una Cámara revisora no se han desconocido por la mayoría de la comisión, aunque no hayan sido bastantes para separarla de su idea, tal vez creyendo que en su sistema sobre la formación de las leyes, en el jurado de acusación que propone y en el consejo de gobierno que consulta para los recesos del Congreso, se reconquistarán esas ventajas que iban a perderse por la unidad del cuerpo legislativo....

Para impedir la festinación de las leyes, y aún para explorar la opinión pública, respecto de los proyectos, consulta la mayoría de la comisión que éstos sufran tres discusiones ... En la institución del senado no se busca solo alguna dilación entre la proposición y la expedición de la ley, sino también que, siendo diferentes los hombres que deban revisarla de los que la expidan, sea probable que, si en la proposición hubo error o malicia, se juzgue después con más imparcialidad y criterio; más en el sistema de la mayoría sólo se consigue dilación.

La falta de representación exacta y natural de las entidades políticas ha creído la mayoría poderlas cubrir con una segunda votación por diputaciones para ciertos casos; ...el procedimiento tampoco llena el objeto que se busca. En primer lugar, la mayoría no dice como deben considerarse los territorios en esta clase de votaciones ... además la votación que se va examinando, usada ya en nuestros congresos para algunas elecciones, ha dado muy malos resultados....

Para concluir la cuestión de que se trata, es forzoso añadir que en ningún punto se ve mejor el vacío que deja en el proyecto la falta de una

segunda cámara, que a la vez de ejercerse en el cuerpo legislativo las funciones de gran jurado; por que, faltando un jurado de acusación de la misma categoría y origen que el de sentencia, carece el acusado de una de las más esenciales garantías....

Olvera proponía lo siguiente, en cuanto a la organización del Senado y su participación de la función legislativa:

I) “El Senado se compondrá de tres ciudadanos nombrados por cada estado y uno por el Distrito Federal y cada uno de los territorios, elegidos de la misma manera y por los mismos electores que nombren a los diputados, exigiéndose las mismas cualidades que para éstos”.

II) “Los Senadores de los estados, se renovarán por terceras partes cada dos años, saliendo en la primera renovación los elegidos en tercer lugar, en las segundas los segundos, y en lo sucesivo los más antiguas (duran 6 años en su encargo). Los senadores por el Distrito y Territorios se renovarán por completo cada dos años ...” (duraban dos años en su encargo).

III) “Las faltas perpetuas de los senadores, y las temporales que deban exceder de tres meses, se cubrirán eligiendo el gobernador del Estado respectivo un sustituto que en las faltas perpetuas durará hasta la próxima elección constitucional, y en las temporales hasta la presentación del propietario”.⁷⁸

Respecto a su participación en la función legislativa, Olvera atribuía al Senado el carácter de una Cámara revisora únicamente, con la facultad de aprobar, reprobado o modificar el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados; el veto de la Cámara de Senadores, o las modificaciones u observaciones que hiciese a los proyectos, podían superarse por el voto aprobatorio de los dos tercios de los individuos presentes en la Cámara de Diputados. Cuando el Senado ejerciese el veto, las votaciones se harían por

⁷⁸ ZARCO, Francisco, op. cit., p. 578.

Estados, y en ellas los Senadores del Distrito y Territorio sólo tendrían voto cuando se tratase de proyectos de ley relativos a materias tributarias, guerra extranjera, alianzas, permiso para ingreso de tropas extranjeras o salida de las mexicanas fuera de la República.

En diversas sesiones del Congreso se discutió la conveniencia de la adopción del Sistema Unicameral en la estructura del Poder Legislativo, propuesta por la mayoría de la Comisión; pero fue en la Sesión de 10 de septiembre de 1856 en la que se discutió y aprobó el artículo 53 del proyecto de la mayoría de la Comisión que establecía el Sistema Unicameral, y en consecuencia “la desaparición del Senado”.

Con anterioridad de dicha sesión el 4 de julio de 1856, Olvera habló a favor de la subsistencia del Senado, diciendo que en contra de las teorías que servía de apoyo a la mayoría de la Comisión obraba “la experiencia de sesenta años en los Estados Unidos”, lo útil que en ese país había sido el Senado y la opinión de distinguidos publicistas americanos; a lo que añadía:

“La mayoría de la Comisión ha supuesto que el Senado sólo podía organizarse como en los tiempos anteriores, pero el voto particular del orador le da una organización que le quita todos sus inconvenientes”.

A lo que rebatió Arriaga a, quien a decir de Zarco:

“Defiende la existencia de una sola Cámara como una de las convicciones de su conciencia, y fundándose en las lecciones de la práctica y en los antecedentes históricos del Senado, que califica de institución antisocial en México, dice que es menester haber sido como su señoría miembro del Senado para convencerse de que éste cuerpo por su propia naturaleza y a veces a pesar de la voluntad de sus miembros, sirve de obstáculo y rémora a todo progreso, a todo adelanto.

...Cree que el país necesita unidad de pensamiento y de acción para no perderse en la anarquía, para no perecer por la indolencia, y que no es conforme con la unidad la división del poder legislativo en dos Cámaras...

Si el señor Olvera ha querido salvar las dificultades con cambiar la organización, esto consiste en que ha hecho más caso de la forma que de la sustancia....”.

En la reunión de 7 de julio el diputado Castillo Velasco, habló en contra del Senado, expresando que su supresión habría de expeditar muchísimo la marcha del cuerpo legislativo abriendo con ello las puertas de la Reforma; así nos señala Zarco:

“El Sr. Castillo Velasco ... se mostró conforme con las ideas del Sr. Ramírez en cuanto a las necesidades de grandes reformas sociales.... y ... ha suscrito el proyecto porque está íntimamente convencido de que abre las puertas a la reforma con la supresión del Senado, que va a expeditar muchísimo la marcha del cuerpo legislativo...”.⁷⁹

Al día siguiente, el 8 de julio, el diputado Barragán, consideró que la Comisión de Constitución, no había contestado ninguna de las objeciones que ella misma había acumulado con respecto al Senado. Por otra parte, el señor Gamboa “combate vivamente la subsistencia del Senado, llamándolo madriguera de bandidos, de donde salieron todos los males de la República”.

En la propia sesión el diputado Castellanos habló en contra del Senado, en los siguientes términos, según Francisco Zarco: “El Senado le ha parecido siempre inútil o pernicioso. Si marcha de acuerdo con la cámara popular viene a ser una institución superflua; si está en pugna con toda reforma, es dañoso a los intereses públicos. Hasta ahora nadie ha considerado que la existencia del Senado ha de gravar considerablemente al erario.....”

“La organización del Senado, o más bien, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, en sus resultados prácticos viene a ser contraria al principio democrático a la voluntad de la mayoría...”⁸⁰.

Olvera regresó a hablar a favor de la subsistencia del Senado:

“... y examina rápidamente lo que ha hecho en México el Poder Legislativo cuando ha existido en una sola Cámara. El primer Congreso consintió en la coronación de Iturbide ... La Cámara única de 1836 estableció el centralismo La Cámara Única en 1847 se doblegó al poder de Santa Anna, retrocedió en la vida del progreso, capítulo con una asonada inmoral....

⁷⁹ Íbidem, p. 235.

⁸⁰ Íbidem, p. 240.

Teme mucho que el odio a las personas haga que se sacrifiquen los principios y las instituciones....”⁸¹

“Recomienda mucho que se acalle la voz de las pasiones y la cuestión se vea simplemente en el terreno de la ciencia política”.

Así llegamos a la sesión de 10 de septiembre de 1856, en la fue discutido y aprobado por 44 votos contra 38, el artículo 53 del proyecto de la mayoría de la Comisión; con ello se puso fin al sistema bicameral, suprimiéndose la existencia del Senado; el debate en aquella sesión fue intenso, y fueron los diputados liberales Zarco y Olvera quienes entusiastamente defendieron la subsistencia del Senado, basados en las ventajas que ofrece una segunda Cámara.

A continuación, reproducimos en algunas de sus partes el debate sostenido en aquella sesión,⁸² con el objeto de conocer algunas de las ideas que en aquel entonces se esgrimieron a favor y en contra de la subsistencia del Senado; aún cuando, según se desprende de lo dicho por León Guzmán, “antes de ésta sesión, la opinión de la mayoría ya se había formado por la desaparición del Senado”.

Zarco “... declara que no le satisfacen las razones alegadas en la parte expositiva del proyecto para la supresión del Senado. En su concepto, una preocupación que nace del recuerdo de los defectos del último senado, es la que ha influido en los que pretenden como reforma la cámara única...

Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática... El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo, y, al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la república y la democracia sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas que constituyen la federación. Como para la elección de diputados, no hay más base posible que la de la población, en una sola cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual...

Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1824 y al acta de reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de

⁸¹ *Íbidem*, p 244

⁸² *Íbidem*, pp. 577 a 585.

aristocracia porque no se derivaba del pueblo, porque lo elegían las legislaturas y porque, siendo requisito indispensable para ser electo haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas. Abierta la puerta a los generales y a los obispos, era natural que estas clases trabajaran en contra de toda reforma...

Lo lógico es averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio. El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección, y el voto particular del Sr. Olvera inicia la reforma conveniente, resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, y con esto desaparece toda idea de aristocracia y el Senado es tan popular como la otra cámara, y quedan igualmente representados los intereses de los Estados como entidades políticas...

La falta del Senado produce otras dificultades políticas y administrativas, no habiendo quien ejerza las atribuciones en que la cámara revisora tomaba parte con el Ejecutivo, sirviendo de saludable freno a los desmanes del gobierno, y también es sensible su falta al tratarse del jurado para los delitos políticos.

Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos...

El proyecto, una vez aprobado en una Cámara, puede ser perfeccionado en la otra y, cuando un cuerpo está sujeto a la revisión de otro, aunque sea sólo por amor propio, incurre en menos inconsecuencias y versatilidades que el que puede obrar por sí solo...

El Sr. García Granados (en contra)... se declara en contra del Senado porque lo considera funesto....

Siendo muy reducido el número de senadores, a veces bastará cohechar a dos individuos para arrancar un voto contrario a los intereses públicos...

El Senado nada representa en una democracia y, por último, el orador lo considera como rémora eterna a los intereses del país.

El Sr. Olvera (a favor) ... sostiene que el Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la unión.

Teme mucho que en una sola cámara se festinen los negocios más graves cediendo a un momento de alucinación o de entusiasmo...

El Senado está llamado a moderar estos arranques de pasión y, cuando un negocio pasa por dos cámaras, hay más tiempo de reflexionar y de comprender lo que puede ser imprudente...

El Sr. Moreno (en contra) ... el Congreso está llamado a hacer una Constitución democrática y popular y, así, es extraña la queja de que las diputaciones pequeñas sucumban a las numerosas, cuando es la ley de las democracias que las minorías cedan siempre a la mayoría. Los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático...

Zarco (a favor) ... proponiéndose contestar a las razones emitidas en contra del Senado...

La razón del Sr. Moreno sobre que las minorías deben sucumbir a la mayoría, es sin duda aceptable por todos los demócratas; pero aquí sucede todo lo contrario, es decir, la mayoría, no de población sino de Estados, de entidades políticas, sucumbe a la minoría...

Hay todavía otras consideraciones. En México falta una política firme, segura, tanto en lo que afecta a los negocios internos, como en lo que se refiere a las relaciones exteriores.... Y, si el Senado se ha de renovar por tercios ..., o a lo menos por mitad, como éste cuerpo tiene parte en la administración e interviene en muchos actos del Ejecutivo, conservará la tradición de los negocios de Estado, y podremos tener una política nacional que será la del pueblo y consolidará las instituciones democráticas sin dejarlas expuestas a cambios y ataques repentinos...

El Sr. Gamboa (en contra) ... que habla en contra del Senado por que su conciencia le dice que es una institución antidemocrática... que además creía que con la institución del Senado resultaba que la minoría se sobreponía a la mayoría...

Se teme que la cámara unitaria de leyes con precipitación, y no se atiende a que la comisión ha puesto bastantes rémoras para salvar esa dificultad... Además ha visto que el Senado no es un obstáculo para que se precipite la expedición de las leyes, pues recuerda que ha visto expedirse una ley en veinticuatro horas.

Por último, dice que las localidades jamás han sido defendidas por el Senado que la representaba.

El Sr. Olvera (a favor del Senado) ... hace notar que no se trata del Senado de la Constitución de 1824, sino que la cuestión, en abstracto, se reduce por ahora a saber si conviene que haya una o dos cámaras. Así son enteramente inoportunos los ataques que se dirigen al último Senado Constitucional cuya organización nadie defiende....

En el Senado se considera a los Estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y, si cesa esta consideración, viene por tierra el sistema federal...

El Sr. Cendejas (en contra del Senado) ... pregunta que si alguno de los señores de la comisión tiene pedida la palabra ... La secretaria contesta que ninguno de los señores de la comisión se ha acercado a pedir la palabra.

Sea cual fuere el artificio electoral al que recurran los defensores del Senado, siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo, si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión, si ha de ser colegisladora, presentando ambos extremos gravísimos inconvenientes.

El Senado no ha representando más que los intereses de ciertas clases sociales reconocidas por el Gobierno colonial.

Que un cuerpo sea revisor basta para hacerlo antidemocrático, y la subdivisión del Poder Legislativo es antilógica y perjudicial a la teoría de la democracia...

Olvera contesta a favor del Senado.

Zarco replica lo dicho por Cendejas.

Por último, habló El Sr. Ignacio Ramírez (en contra del Senado)... cree que el Senado... no es más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de las leyes...

Si se instituye el Senado, se adultera el sistema representativo, se ataca a la mayoría, y mientras más ingeniosa sea la combinación, más favorable será a los intereses de las minorías...

En su concepto, la idea del Senado debe desecharse a ciegas como contraria a la democracia.

¿Por qué lo que han de hacer dos cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo...

Pueblos como el nuestro necesitan una marcha expedita y reciben gravísimos males de toda institución conservadora..."

En votación nominal se declaró el artículo con lugar a votar por 56 votos contra 26, y fue aprobado por 44 contra 38; decidiéndose con ello, en definitiva, la cuestión de la subsistencia del Senado, más tarde habría de insistirse en el propio Congreso en la conservación del Senado, pero sin obtener ningún resultado favorable.

Juicio y resultado de la supresión del Senado:

"... si la finalidad perseguida con la supresión del Senado fue la de eliminar posibles obstáculos a la acción reformadora que, los liberales entendía debía realizarse por parte de los Congresos Ordinarios que vinieran, la verdad es que éstos, debido a los acontecimientos históricos que se sucedieron, no pudieron hacer mayor cosa al respecto, y fue el Presidente Juárez quien en uso de facultades extraordinarias, dio toda la legislación que los liberales consideraban necesaria".⁸³

Por otra lado, podemos preciar, que en el constituyente de 1856, fueron más que nada razones de carácter histórico basadas en el la actuación de los últimos Senados, y críticas que apoyándose en el origen y composición de los

⁸³ ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit., p. 59.

anteriores Senados lo hacían aparecer como una institución aristocrática y antidemocrática, las que determinaron a la mayoría de la Comisión de Constitución a proponer la supresión del Senado, y al Congreso a aceptar tal proposición, adaptándose con ello, como decía: Don Manuel Herrera y Lasso La línea del menor esfuerzo prefiriendo destruir a renovar, “incidiendo en error quizá el más grave de lo que contiene la Constitución de 1857, suprimió el Senado e intento, vanamente sustituirlo”.⁸⁴

Así, el Licenciado Núñez Escalante nos expone:

“... leyendo las actas de sus sesiones (del Congreso Constituyente de 1856) es fácil apreciar que las discusiones no solamente acerca de puntos secundarios, sino también de asuntos fundamentales como la institución del bicameralismo, derivaron más a un examen de los hechos históricos ocurridos desde la Independencia, y de las personas que en ellos intervinieron, que al análisis doctrinal desde el punto de vista de las ciencias jurídicas y políticas respecto de las instituciones más apropiadas para consolidar el triunfo de la República”.⁸⁵

En el igual sentido, Manuel Dublán considera lo siguiente:

“Desde que México es independiente, todas sus Constituciones han establecido la división del Poder Legislativo. Al discutirse esta interesante cuestión en 1857, impresionada una parte del Congreso Constituyente por los fatales recuerdos del último Senado de 1852, se decidió por una sola asamblea a pesar de las sólidas y luminosas razones que distinguidos y hábiles representantes expusieron, sosteniendo la necesidad y de una segunda cámara. Y la cuestión, resuelta en odio del pasado y en desconfianza de aquel gobierno, más que consultando la experiencia y el porvenir, ha sido decidida tan solo por una mayoría de... seis votos”.

Además en apoyo de esta opinión encontramos la consiguiente referencia histórica y consideración jurídica del Licenciado Elisur Arteaga:

Por otra parte, una sola cámara, más que un elemento idóneo para encausar reformas, fue un elemento perturbador que poco o nada ayudó,

⁸⁴ HERRERA Y LASSO, Manuel, op. cit., p. 68.

⁸⁵ NUÑEZ Y ESCALANTE, Roberto, “La Influencia de Lerdo de Tejada en el Restablecimiento del Senado”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, 1977, pp. 40 y 41.

cuando menos en un principio, a la salud nacional y ese Congreso unicameral tan confundió su papel que algunos legisladores promovieron aquel movimiento que se ha dado en llamar el “Motín Parlamentario”, por virtud del cual 51 diputados pidieron que el Licenciado Juárez se separara temporal o absolutamente de la Presidencia de la República.

“El intento fracasó, pero quedaron de manifiesto los grande inconveniente que un Congreso únicamente (Unicameral) representada para el equilibrio de poderes, pero el problema de fondo no residió en esa solicitud del Congreso, cuya improcedencia era evidente, sino en el hecho de que por virtud de lo dispuesto por el artículo 105, el Presidente de la República o cualquier otro funcionario, mediante un acuerdo tomado por simple mayoría absoluta (del Congreso Unicameral), podía ser privado de su cargo...”.

En el mismo sentido, se encuentran las siguientes opiniones de Don Emilio Rebas y Don Manuel Herrera y Lasso:

“... Nuestra (Constitución de 1857) no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo o por su rapidez en el obrar. Pero nuestros constituyentes creían que los diputados reunidos en el Congreso pueden tener todos los derechos del pueblo que representan; que el pueblo no se equivoca ni se tiraniza a sí mismo, o que se equivoca y tiraniza porque tiene el derecho de hacer cuando quiera, hasta de cometer errores y de ser su propio tirano, de modo que, censurando a los conservadores que habían inventado el Poder Conservador en 1836, instituían ellos, por jacobinismo y sin darse cuenta, un poder más absoluto y más peligroso en su Cámara unitaria...”.⁸⁶

Por lo que hace a la desaparición del Senado, el procedimiento es la auténtica marca mexicana del rezago legislativo. Toma la línea del menor esfuerzo prefiriendo destruir a renovar, y se informa en nuestro ya histórico prurito que achaca a la ley los defectos de quienes la practican y cambia

⁸⁶ RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa, S.A., 6ª edición, México, 1982, p. 85.

constantemente las instituciones en vez de purgarlas, hasta donde sea posible, de los vicios de los hombres y de la influencia de las circunstancias adversas.

Es indudable que la institución del Senado, en la forma que se le conoció, sobre todo en los últimos días anteriores al Constituyente de 1856, adolecía de imperfecciones, particularmente en lo relativo a su composición, lo que fácilmente había determinado el resultado tantas veces criticado de encontrar en el Senado una “rémora incontrastable de todo progreso”, consideramos que los constituyentes se perdieron en nuestra historia, en razón de que no afrontaron ni tuvieron la firmeza necesaria hacia un análisis objetivo y serio para tomar una decisión respecto del Senado, haciendo caso omiso de la recomendación de Isidoro Olvera, y plantearse el problema de la conveniencia o inconveniencia del sistema bicamaral en un plano abstracto, y posteriormente en caso que se resolviera a favor de la subsistencia del Senado, situarse en el terreno práctico y basados en la experiencia histórica tenida sobre el particular, y que era más que suficiente, para fijar las normas que transformasen de manera autentica lo conducente a dicha Institución.

El efecto de la supresión del Senado, fue que se rompió el equilibrio de poderes, dando lugar a la omnipotencia Constitucional del Poder Legislativo, creando un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez de obrar, ya que no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al legislativo, sino que al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de una sola voluntad dependía, creó un poder más absoluto y más peligroso en su Cámara unitaria y omnímoda, y por ello era necesario rebajar sus facultades y aumentar las del Ejecutivo para llegar a un verdadero equilibrio de poderes entre ambos, ya que una sola Cámara, más que un elemento idóneo para encausar reformas, fue un elemento perturbador que poco o nada ayudo cuando menos en un principio a la salud nacional y el resultado posteriormente sería el relevante acierto que restaura al Senado, y lo reimplanta, mejor estatuido la Carta Vigente.

1.2.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

El mandato de don Venustiano Carranza como presidente constitucional, fue contrario a su excelente desempeño al frente del Ejército Constitucionalista. Como titular del Ejecutivo Federal cayó en múltiples errores que se relacionaron hasta desembocar en un trágico y lastimoso final.

Una vez restituido el orden constitucional, Obregón abandonó el mundo político para dedicarse a la vida privada, manifestando a sus íntimos y a otros que no lo eran, pero él sabía que lo comentarían en Palacio Nacional, que se iba “asqueado por lo que sería el gobierno carrancista”, como lo relata José Vasconcelos en Breve Historia de México. Por principios de cuentas, lo que era la hacienda pública fue un verdadero desbarajuste. El titular del ministerio, don Luís Cabrera, se vio obligado a contratar los servicios de peritos norteamericanos, como el celebre Kemerer, a fin de poner algún orden en aquella desorganización absoluta.

El dinero se necesitaba y Carranza revivió viejos moldes Santanistas, como el conceder permisos para la libre importación de determinados artículos, los cuales con la firma del presidente y avalados por el secretario de Hacienda se vendían y se revendían al mejor postor. El característico personal administrativo de base, que venía de la época porfiriana y tenía la escuela y el estilo puntilloso de Limantour, fue echado a la calle para dar sitio a los amigos, protegidos y parientes de don Venustiano Carranza, que se creían autorizados a excluir la obligación de rendir cuentas. Las emisiones de papel moneda que en las épocas de la crisis bélica estaban detalladas hasta el último centavo, en este periodo se sucedían sin que nadie supiera a cuanto ascendieron. El contubernio y la corrupción crecían incontenibles, el mismo pueblo invento un nuevo verbo “carrancear”, sinónimo de hurto, robo, en una palabra deshonestidad.

Pero volviendo a los años de la presidencia constitucional de Carranza, se puede concluir que si financieramente fue un desastre, política y militarmente no lo sería menos.

Carranza alejado de sus auténticos generales, distribuía grados y prebendas entre los militares que no tenían ni buscaban otra misión que eliminarle enemigos, en la forma que fuera, así asesinaron a Emiliano Zapata; este cobarde asesinato, lo consuma el coronel Jesús M. Guajardo, con la presunta complicidad del general Pablo González, mediante el ruin recurso de la traición, según afirman diversos historiadores.

A otro de sus enemigos, que fue modelo de rectitud militar, el general Felipe Ángeles, extraordinario artillero de las fuerzas de Francisco Villa, lo capturó una partida en noviembre de 1919 y tras un sumarísimo consejo de guerra, fue condenado a la pena máxima, al respecto, es importante señalar que nuestro máximo tribunal lo amparó, y ordeno suspender la ejecución, Carranza no obstante lo anterior, mando un telegrama al jefe militar ordenándole que pasase sobre el acuerdo de la Suprema Corte y el general Ángeles fue fusilado.

Son los liberales quienes dieron origen a una vigorosa corriente intelectual, tras el triunfo político y militar del liberalismo el cual marco la llegada de las ideas positivistas, siendo uno de sus exponentes Gabino Barreda, lo que dio origen a una renovación de las ideas y una mayor discusión de los problemas nacionales.

Ahora bien, por lo que respecta al Congreso Constituyente, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publica dos decretos presidenciales el primero de fecha 14 de septiembre de 1916, por el que convocaba a un Congreso Constituyente que reuniría para reformar la Constitución de 1857, y debería iniciar sus labores el primero de diciembre de 1916, para concluir las el 31 de enero de 1917. El segundo decreto, fechado el 19 de septiembre de 1916, fijaba la celebración de las elecciones de diputados para el 22 de octubre de 1916. Ante este panorama el 31 de enero de 1917, y conforme estipulaba el decreto que había dado lugar a la celebración del Congreso Constituyente el arduo trabajo de los diputados llegaba a su fin, en lo que se refiere a la redacción del texto constitucional. Se procedió entonces a la firma del magno documento y, de manera simbólica don Venustiano Carnaza hizo llegar hasta el recinto de Querétaro, la pluma con que se había firmado el Plan de Guadalupe, casi cuatro años antes, cuando se originó la necesidad de

respetar el orden constitucional, hasta el punto de defenderlo con las armas y elaborar una nueva Carta. Con la misma pluma los Diputados Constituyentes estamparon su firma y con ella la promesa de defenderla, incluso con la vida. “Carranza llegó al recinto constituyente, Rojas le entregó la Constitución, y dijo unas palabras de vibrante contenido; afirmó que si en algunos puntos se había ido más lejos que las proposiciones contenidas en el proyecto del primer jefe, se debía al afán revolucionario de romper los moldes viejos y dar cauce a las aspiraciones del pueblo. Afirmo que la idea que había guiado al Congreso en todas estas reformas era el anhelo de hacer de México una patria feliz... Carranza contestó el discurso y protestó cumplir la Constitución.”⁸⁷

El propósito inicial de este Constituyente, era reformar a la Constitución de 1857, misma que desapareció para dar paso a la Carta Magna de 1917, al tomar en consideración que se trataba de un nuevo siglo, de condiciones políticas y sociales diferentes, a partir de las cuales se empezó a escribir la historia con otra visión: la del México de hoy. Un México que, en esencia, es consecuencia de una revolución institucionalizada por la vía del derecho, con la máxima expresión del orden jurídico fundamental: su Constitución.

El 5 de febrero de 1917 es cuando se promulga la constitución de Querétaro. En los capítulos siguientes se abordará de manera más profunda su estudio.

1.3 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SENADO

Como ya se expuso brevemente en el apartado relativo a su justificación podemos expresar que “El sistema bicameral no es otra cosa que la existencia de dos cámaras o asambleas parlamentarias en el sistema Constitucional de distribución de poderes y funciones del Estado”.⁸⁸

En el derecho constitucional mexicano, el Senador es el representante popular, electo cada seis años dentro de la circunscripción de una entidad

⁸⁷ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1986, p.121.

⁸⁸ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO, *Salvat Universal*, op. cit., Vol. IV, p. 472.

federativa, que integra la Cámara de Senadores, que es una de las dos cámaras en que se divide el órgano legislativo federal.

Las segundas Cámaras vienen a significar un control intraórgano dentro del poder legislativo, con todos los beneficios que de esta circunstancia se derivan, como lo es, el evitar el abuso y los excesos del poder legislativo, se impide a sí mismo en cierta medida el egoísmo legislativo “en detrimento de los otros poderes”, ya que el que divide toma para sí la mejor parte, se establece un freno en este poder que viene a reforzar la seguridad del pueblo en los manejos del mismo, ambos cuerpos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales, esto es, existe un medio de controlar al poder legislativo dentro de la esfera de acción que le señala la Constitución.

Lográndose con esto el que los representantes del pueblo, no abusen de las facultades que les han sido conferidas, lo que significa un mayor respeto de éstos hacia sus electores. Al impedir el despotismo legislativo, se impide también el que este poder se sobreponga a los demás, lo que permite su coordinación.

Lográndose desde el punto de vista de las relaciones entre los poderes del Estado un equilibrio; representa pues, la división del poder legislativo un control interórganos, al debilitar este poder que tiende a sobreponerse a los demás, en pro de un verdadero equilibrio de los poderes.

Razón que nos permite comprender al sistema bicameral, y atender su naturaleza de acuerdo con la organización Constitucional de un Estado, en la que existen dos Cámaras que componen uno de los poderes que integran el poder legislativo y de igual forma se comprometen a cumplir conjuntamente en el ejercicio de las facultades que se le atribuyen a dicho poder, o sea, que la voluntad del órgano se forma por la concurrencia de las voluntades de las dos asambleas que lo integran, voluntades que convienen en establecerse y pronunciarse de acuerdo con lo que dispongan las normas legales concernientes.

Podemos rematar que estamos de acuerdo en considerar al bicammarismo como un principio de fórmula política de división del poder parlamentario, surgida de la necesidad de limitar su alcance ideológico y jurídico en cuanto al principio legitimador.

De ello más adelante intentaremos ahondar.

1.3.1 ANTECEDENTES DE LA PALABRA SENADO

En algunos casos se ha dado el nombre de Senado, "al Consejo Supremo de un Gobierno Oligárquico, dirigido por una Asamblea de funcionarios principales". Y así lo expresaba Fray Bernardino de Sahagun, y Francisco Javier Clavijero

En ciertos países se les llama también "Senado" al Tribunal de justicia que determina en última instancia.

Por extensión se aplica este nombre a cualquier Asamblea encargada de hacer leyes y de velar su aplicación, y, en literatura, a una reunión de personas de distinguidas o allegadas a otras.

En la presente investigación entenderemos por "Senado" o "Cámara de Senadores", el nombre que se da actualmente en México y en algunos Estados que tienen dos Asambleas Legislativas, a algunos de estos cuerpos políticos con funciones y características propias que lo distinguen del otro; tratase de una Asamblea de personas elegidas para representar cuerpos o entidades políticas regionales por razón de una ficción Jurídica cuyo propósito principal es formar parte en el gobierno del pueblo esencialmente legislado y excepcionalmente de actos ejecutivos o jurisdiccionales.

Antes de la organización del llamado "federalismo", con derecho escrito y positivo, múltiples nombres se dieron a las Segundas Cámaras: Cámara Alta, Junta Suprema, Asamblea de Representantes, Sanedrín, Congreso de Provincias o de Estados, Cortes, Tlacanechicolli, etc.

1.3.2 CONCEPTO GRAMATICAL

Desde el punto de vista etimológico la palabra: “Senado, proviene del Sánscrito: Sana de larga vida; Sanaya, viejos; y del latín Senex, viejos; Senatuz, asamblea de los ancianos”.⁸⁹

“Senador, proviene del latín senador, senex, viejo o anciano”. En Roma el senador era el integrante del senatus, órgano consultivo permanente del magistrado. En el derecho constitucional mexicano, senador es el representante popular, electo cada seis años dentro de la circunscripción de una entidad federativa, que integra la Cámara de Senadores, que es una de las dos Cámaras en que se divide el órgano legislativo federal.

También se llama Senado o Cámara de Senadores, el lugar donde se reúne la Asamblea de Representantes de ese nombre.

1.3.3 CONCEPTO LEGAL

Siendo de capital importancia que todos los habitantes del País estamos obligados a respetar la Ley, en la medida de que somos partícipes de sus normas, y por ende obligados a respetar la Constitución, sin duda alguna, la norma de mayor rango y es obligatoria para todos, por lo que es pertinente destacar que para comprender el concepto legal que se plantea, es preciso destacar que nuestra Constitución Política, implanta primordialmente la forma como se constituye el Poder Legislativo, y al respecto establece:

“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” (Artículo 50).

Consideramos conveniente citar textualmente algunos artículos a fin de señalar la relevancia que tiene la Cámara de Senadores según lo establece nuestra Carta Magna:

⁸⁹ ROMERO VARGAS, Ignacio, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1ª edición, Ed. Por El Senado de la República, México, 1967, p. 2.

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 sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 57.- Por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección. Y

Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.

En ese orden de ideas, a fin de obtener un concepto legal, más definido nos remitimos a la “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”,⁹⁰ la cual me permito citar textualmente su:

Artículo 1. “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”

⁹⁰ Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior podemos concluir que el artículo 1, en comento tiene un parecido semejante al artículo 50 Constitucional, cuya diferencia estriba en una palabra “divide”, mientras que nuestra Carta Magna señala “dividirá”.

Expuesto lo anterior, el artículo 2 de la referida Ley Orgánica nos indica: “1 Cada Cámara se integrará por el número de miembros que señalan los artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 El ejercicio de las funciones de los diputados y de los senadores durante tres años constituye una Legislatura. El año legislativo se computará del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente”.

Por lo que siguiendo el mismo desarrollo, aún es más claro, el artículo 3 de la definida Ley Orgánica en estudio que revela:

“1 El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra. (D.O.F. 30-Dic-04)

2 Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto.”

Así da cuenta, para un mayor entendimiento de la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores el artículo 58 (LOCGEUM), que nos precisa en su primer párrafo:

“1 En el año de la elección para la renovación del senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios.”

Y en su inciso “c Preparará la lista de los Senadores electos a la nueva legislatura, para los efectos del párrafo segundo del artículo siguiente de esta Ley, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de Senador, por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente”.

Y no menos importantes lo son los artículos relativos a la Mesa Directiva, (Artículos 62, 63, 64, 65), por lo que respecta a sus Facultades

(Artículo 66), los cuales de manera entrelazada nos proporcionan un aspecto legal.

Como se puede observar, al igual que la Constitución, tampoco la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos nos da un concepto legal del Senado.

Para concluir es necesario citar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ya que establecen en sus:

Artículo 1. “El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 1º de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución”.

Artículo 3. “En el año de la renovación del Poder Legislativo,...

El quórum para las Juntas Preparatorias de la Cámara de Diputados, se formará con más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría y, para las del Senado con las dos terceras partes de los presuntos senadores”.

Por lo que en obvio de repeticiones infructuosas, creemos que el concepto legal del Senado no lo da nuestro marco jurídico vigente.

1.3.4 CONCEPTO DOCTRINAL

En este punto de la presente investigación, es claro que para poder llegar a un concepto doctrinal respecto del Senado, el mismo tiene sus orígenes en la historia constitucional del país, ya que cada época refleja el espíritu del legislador y la manera innovadora de cómo se expresa del Senado, así como de los detractores del mismo, sin que por ello pierda vigencia la preponderancia de contar con una Cámara de Senadores, que como órgano colegislador permite un mejor control del poder legislativo, mediante sus reflexiones y experiencias en el pasado.

Por lo que corresponde al aspecto doctrinal, es preciso comentar que el maestro Burgoa señala: El Senado tiene, como la Cámara de diputados, un

origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así, el artículo 56 Constitucional dispone que “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

Ya que si bien es cierto, que el Senado, como órgano legislativo atendiendo a su naturaleza representativa, no puede haber senadores de partido, ya que la elección de éstos, según acabamos de decir, no tiene como mediada la densidad demográfica, sino el número de entidades federativas conforme al artículo 56 Constitucional. En otras palabras, el Senado no puede haber representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal.

Ha sido muestra inquebrantable la doctrina constitucional de que el Senado, es una Institución digna de confianza, reflejan el orden y la pluralidad de las ideas.

1.3.5 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL

Es importante evitar cualquier dogmatismo sobre el particular ya que hasta el momento La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha pronunciado al respecto, en virtud de que dicho tribunal a los sumo se ha manifestado únicamente en relación al Senado, en diversos aspectos, sin avocarse al planteamiento y fondo del asunto a tratar.

Creemos conveniente citar, parte de lo más relevante, concerniente al Senado que ha expuesto nuestro máximo Tribunal:

“El Senado de la República, en uso de las facultades que la Constitución le concede, obra como poder soberano y la Suprema Corte no puede revisar tales disposiciones; pues de esa suerte, adquiriría preeminencia sobre aquel poder, lo que es contrario a los principios generales que rigen la Carta Federal,

según la cual, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; poderes que, aunque deben obrar armónicamente, son independientes entre sí, y por lo tanto, incapaces de dejar sus actos subordinados a la revisión de alguno de los otros dos”.

“Se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aún cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, y debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto”.

Sin que estas ponencias sean las únicas, de ahí nuestra limitación para expresarnos sobre el presente asunto de investigación.

1.3.6 CONCEPTO QUE SE PROPONE

Consideramos que partiendo de un punto razonable, es incuestionable que en cuanto al concepto que se plantea, debe quedar en los mismos términos que hasta el día de hoy gozamos del Senado, cuya simplicidad permite digerir más rápidamente su significado. De tal forma que el Senado o Cámara de Senadores que es la designación que actualmente tiene en México, es parte total de una de las dos Asambleas legislativas con funciones y características propias que lo distinguen del otro; y por tratarse de una Asamblea de personas elegidas para representar cuerpos o entidades políticas regionales por razón de una decisión formalizada cuyo propósito principal es formar parte en el gobierno del pueblo esencialmente legislado y excepcionalmente de actos ejecutivos o jurisdiccionales.

Por lo que a nuestro parecer dicho concepto debe prevalecer sin alteración alguna. Ya que el sistema bicameral no es otra cosa que la existencia de dos cámaras o asambleas parlamentarias en el Sistema Constitucional de distribución de poderes y funciones del Estado.

1.3.7 NATURALEZA JURÍDICA

De acuerdo con el estudio realizado en el presente apartado podemos concluir que la naturaleza jurídica del Senado es la de ser una Institución del Estado que forma parte del Poder Legislativo, integrada por representantes de elección popular que duran en su cargo seis años y que son electos por sufragio universal directo. Dicha Cámara participa en el proceso legislativo federal y local del Distrito Federal en algunos casos y tiene facultades exclusivas en determinadas materias como son el aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República. 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, Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros,

agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; 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 otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; 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; Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado; Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior; 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; 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; Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución; y las demás que la misma Constitución le atribuya.

CAPÍTULO SEGUNDO SEPARACIÓN DE PODERES DE LA UNIÓN

2.1 LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Para ubicar nuestro estudio dentro del contexto del principio de la división de poderes, es preciso explicar, que es una de las fragilidades humanas, es la tentación de abusar del poder, misma que sería muy grande, si las personas que detentan el poder de hacer leyes tuvieran también la facultad de poder ejecutarlas, podrían dispensarse de esta manera de obedecer las leyes; o bien, de formular y cambiar la ley a su conveniencia, con un fin contrario al de la Sociedad y del propio Estado.

Al respecto, creemos conveniente mencionar a Montesquieu quien reflexionaba a decir del maestro Acosta Romero, "que dentro del Estado no sólo existiera el Poder Absoluto del Rey o del Ejecutivo, si no Poderes que equilibraran la gran fuerza que poseía el Rey, y que bien esos poderes, podrían estar representados en el Legislativo y Judicial, trayendo consigo en este juego de fuerzas y contrapesos, un Poder Legislativo que frena al Ejecutivo y el Judicial al Legislativo teniendo con ello un justo equilibrio para tener una verdadera democracia".⁹¹

De igual forma es preciso, no perder de vista que Montesquieu en el su obra fundamental "El Espíritu de las Leyes", escrita en 1748, la cual es distinguida como uno de los trabajos sociológicos más significativos del siglo de la Ilustración. Dicho documento logró despertar y unir en su contra los ataques de los juristas del Rey, de los jesuitas, de los teólogos y los mismos escolásticos. Resumía su ideal político en una monarquía constitucional ilustrada que garantizase la libertad civil y la división de poderes en legislativo, ejecutivo, y judicial. Su doctrina de la división de poderes, desarrollaba ideas de Jhon Locke, sirvió de base a las teorías políticas de los ideólogos burgueses durante la revolución del siglo XVIII,

Una vez expuesto lo anterior, por otro lado, es necesario armonizar nuestra historia constitucional, para lograr considerar, a través de las

⁹¹ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 17ª edición, Ed. Porrúa, , México, 2004, p. 121.

Constituciones y Leyes Fundamentales que hemos tenido, que se puede apreciar el propósito de mantener una separación de los poderes establecidos y sobre todo buscar un equilibrio entre sí, para garantizar tanto la independencia de cada uno de los poderes, como la propia libertad de las personas.

Con objeto de tener un mejor panorama sobre el punto a tratar, recurrimos al maestro Jorge Carpizo, quien al referirse a la situación que guardaba la Constitución de Apatzingán señala:

“... ligó íntimamente la idea de soberanía con el principio de la separación de poderes. El artículo 11 decía: tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”.⁹²

En lo que concierne a la denominación de cada uno de los poderes, la misma Carta, en su artículo 44, estipuló: Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).

En tanto que el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, en su artículo 9º señalaba: “El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

De ahí la importancia de la separación de poderes que históricamente se habrían de reflejar en nuestras constituciones y en tal sentido están:

- El artículo 6 de la Constitución de 1824.
- El artículo 4 de las Bases Constitucionales de 1835
- El artículo 5 de los proyectos constitucionales de 1842
- El artículo 50 de la Constitución de 1857, y
- El artículo 49 de la Constitución de 1917.

⁹² CARPIZO, Jorge, op cit., p. 200.

Es de hacer notar, que a la tradicional división de poderes de la federación, curiosamente en 1836, se le agregó un “cuarto poder”, El Supremo Poder Conservador, definido como un árbitro para evitar, según la segunda ley constitucional, que alguno de los tres “pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”.

Cabe señalar, que dicho “poder partidista” no era más que una patraña de los conservadores para pasar por encima de la Constitución, ya que se atribuían facultades para calificar o descalificar un acto de cualquiera de los tres poderes legítimamente constituidos, históricamente, pero en tales circunstancias salían del mismo orden constitucional, dados los acontecimientos políticos que atravesaba el país, del arbitrario reemplazo del régimen federal por el centralista, por su naturaleza del mismo régimen instaurado.

La teoría de Separación de Poderes en la cual el Poder Legislativo frena al Ejecutivo y el Judicial al Legislativo, ha sido cuestionada, ya por muchos tratadistas que se ocupan del Derecho Constitucional.

Entre quienes la critican señala: “Que no existe tal separación, ya que si hubiera una autonomía propiamente por la separación entre los poderes el Estado no podría actuar, toda vez que si un poder fuera autónomo respecto del otro, habría en consecuencia el problema de determinar si los poderes son soberanos, o bien, quien es el soberano: el Estado, la Constitución, el Constituyente o el Pueblo, y en consecuencia cada poder podría oponerse a los actos del otro.

Comentado lo anterior entramos al análisis del principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana de 1917, la cual en su artículo 49, establece lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide en lo que respeta a su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Atendiendo a las opiniones de los tratadistas nosotros coincidimos en que el poder del Estado es único, no se divide, pues en realidad lo que se divide es el ejercicio de sus funciones, así tenemos que de conformidad con el artículo 50 de nuestra Ley Fundamental, El Poder Legislativo, se deposita en

un Congreso General, integrado en forma bicameral, tal y como se desprende de su contenido, mismo que nos permitimos transcribir a continuación:

“El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores” (Art. 50), de tal manera que el Congreso Federal se apoya en el principio de bicameralismo.

El Poder Ejecutivo Federal se contempla en su artículo 80 constitucional, el cual se deposita en un sólo individuo a quien se le denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, de conformidad con el artículo 94 de nuestra Carta Magna el ejercicio del Poder Judicial Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

El conjunto de competencias asignadas a los órganos federales ya descritos, constituye el llamado “Supremo Poder de la Federación”.

Obedece la división constitucional de los poderes federales, a los principios jurídicos, establecidos en forma palpable y con precisión, en nuestro texto constitucional, inspirados en las doctrinas ideológicas y sobre todo en las diversas corrientes, en torno a la realidad histórica, política y cultural de los pueblos. La doctrina de la división de poderes se encuentra incorporada en nuestra Constitución, es sin lugar a duda una auténtica limitación interna del poder público, en el que se refleja inmerso el cumplimiento de las garantías individuales de los gobernados.

No debe entenderse la división de poderes como una oposición entre los diferentes órganos que tienen obligación constitucional de coordinar sus esfuerzos para la obtención de los fines del Estado. Por lo anterior, consideramos que la división de Poderes, representa la diferenciación y especialización de las funciones de cada poder, coordinando las funciones de los poderes entre sí para asegurar la actividad del Estado.

Ahora bien, una primera finalidad de cada poder es el ejercicio de sus atribuciones específicas, el fin último de cada uno y de todos los poderes en su conjunto es que el Estado cumpla con las finalidades últimas que se ha propuesto.

2.2 FACULTADES Y COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

Previamente al entrar a la presente investigación, es pertinente presentar los siguientes antecedentes, que nos sirvan para tener un punto de vista, más claro de las facultades constitucionales de los poderes de la Unión. Y partiendo de tal primicia no podemos dejar de pasar inadvertida la función importantísima del Estado ya que realiza los fines que lo originan y justifican a través de sus funciones fundamentales: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, que al decir de Roger Bonnard: “Que las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones”.⁹³

Aunque estas funciones son características del Estado moderno, también existieron en algunas organizaciones políticas de la antigüedad, mismas que fueron analizadas por pensadores al grado que al referirse a la ciencia política consideran a Aristóteles como predecesor de la división de poderes. Al haber tenido la virtud de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado. Su obra “La Política” enseña que en todos los Estados hay tres elementos, a saber: la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el cuerpo de magistrados y el cuerpo o departamento judicial.

El pensamiento político de la edad media se concreto a enunciar la separación de los poderes legislativo y judicial, también hace referencia en sus obras a las funciones del Estado, Santo Tomás de Aquino, Dante Aligheri, Marsilio de Padua, Maquiavelo, etc., muy posteriormente esta teoría de la división de funciones, fue profundizada y expuesta tal y como lo encontramos en el pensamiento moderno de los tratadistas John Locke y Montesquieu.

En el siglo XVII se inicia propiamente el nacimiento de la división de poderes en la edad moderna. Inglaterra es el origen y Jhon Locke su primer exponente. Durante la revolución inglesa del siglo XVII, en donde las relaciones sociales se instauran como resultado del compromiso entre la burguesía y la nobleza, encuentran en Locke al mejor exponente y ideólogo sus trabajos en

⁹³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo T. I., Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1972, p. 108.

defensa de la monarquía constitucional de Guillermo de Orange, le valió una importante influencia política, la obra filosófica fundamental de Locke, su “Ensayo sobre el entretenimiento humano”, lo que nos interesa en el punto que nos ocupa, es que Locke defiende la utilidad de la separación de poderes.

Debemos de precisar que Montesquieu nos dice: que observó la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los estados generales que constituían el poder legislativo, se dio cuenta también del contraste de la situación política inglesa en que el poder de los reyes mermaba constantemente a medida que acrecía el poder del parlamento. “La experiencia, dijo, demuestra que siempre que se concreta el poder en unas cuantas manos, peligró la libertad humana”.⁹⁴

Debido a esta situación y con motivo de lograr un mayor equilibrio entre los poderes, Montesquieu creó su teoría de la división de poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia.

Esta teoría tuvo gran influencia en el pensamiento e ideas políticas de su tiempo, fue acogida por las constituciones de Estados Unidos y Francia.

Dicho lo anterior nos avocamos al estudio que nos interesa en relación a la división de poderes el maestro Francisco Porrúa Pérez comenta:

“Repartida la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del Estado ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduce en un prudente ejercicio del poder... Un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia”.⁹⁵

La independencia de los órganos y especialización de funciones no es ni podría ser absoluta, así lo revelan los sistemas políticos positivos en que la independencia es relativa.

⁹⁴ Vid. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, 1964, España, p. 96.

⁹⁵ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, 25ª edición, México, 1992, 394.

La concepción rígida de las facultades y competencias constitucionales en la división de poderes, obstaculizaría la marcha del Estado moderno, cuya actividad, requiere un mayor entendimiento y relaciones entre poderes y una mayor flexibilidad en la atribución de funciones que le correspondan.

Cada poder ejerce también funciones que no son propias de él y que sin embargo se justifican por su autonomía funcional, así tenemos que el poder ejecutivo dicta reglamentos con fuerza de Ley.

“La atribución de las facultades y competencias constitucionales de los Poderes de la Unión”, son funciones diferentes a un mismo órgano, nos obliga a separar las funciones en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando el criterio formal; y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de las funciones partiendo de un criterio material que prescinde del órgano al cual están atribuidas.

Es decir

Formal: órgano que ejecuta el acto

Material: naturaleza del acto.

Corresponde al maestro Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, plantear la definición de la función legislativa diciendo que “es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos regla, son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.”⁹⁶.

Gropali define la función legislativa como “La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta, de las normas que regulan las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre si”.

Con la función legislativa se establece positivamente el derecho objetivo, puede el derecho establecerse por otros modos o formas, es decir, puede tener otras fuentes, pero la ley es la expresión cabal de la voluntad jurídica del Estado, puesto que su objetivo es formarlo.

⁹⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T.I, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 129.

En la función legislativa coopera también el Presidente de la República quien puede vetar las leyes, presentar iniciativas y promulgarlas.

La función administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

León Duguit considera que para diferenciar las funciones estatales es necesario atenerse al punto de vista material y dice: El Estado ejerce la función administrativa todas las veces que realiza un acto condición, un acto subjetivo o cuando sus agentes proceden para asegurar el funcionamiento de un servicio público o cumplir actos puramente materiales.

La administración forma parte directa, es sujeto de relaciones con los particulares, y sus determinaciones son siempre de naturaleza revocable.

De ahí que formalmente la función administrativa sea la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo.

A fin de evitar la contraposición, contradicción, rivalidad u obstaculización en la distribución de competencias es claro que en todo momento debe prevalecer el interés superior de la Constitución.

Al respecto el maestro Gabino Fraga, define la función administrativa diciendo que “Es la que el Estado realiza bajo su orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales y de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales”⁹⁷.

Esta definición contiene los elementos que caracterizan a la función administrativa de las otras funciones del Estado.

Desde luego con “la legislativa se realiza la diferencia, pues por virtud de ésta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales, la esencia del acto legislativo es, como se recordara, la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales”⁹⁸.

De la función jurisdiccional se distingue la administrativa, porque en esta no se recurre a la idea de motivo y fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación de conflicto preexistente, ni interviene

⁹⁷ Vid. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1991, p. 62.

⁹⁸ Ídem.

con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico, la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace, no con finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

La función jurisdiccional es la que normalmente corresponde al Poder Judicial de la Federación. (Arts. 94 y 107 de la Constitución).

Art. 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación nos indica:

“El Poder Judicial de la Federación se ejerce:

I.- Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II.- Por los Tribunales Colegiados de Circuito

III.- Por los Tribunales Unitarios de Circuito

IV.- Por los Juzgados de Distrito

V.- Por el Jurado Popular

VI.- Por los tribunales de los Estados, del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107 - XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás que por disposición de la ley deberán actuar en auxilio de la Justicia Federal”⁹⁹

Por excepción los Poderes Legislativo y Ejecutivo realizarán actos jurisdiccionales. El Estado realizará una de sus principales finalidades cuando interviene en la solución de los conflictos individuales que los particulares no han podido resolver.

Etimológicamente la palabra “jurisdicción” significa decir o declarar el derecho. La jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales, en los asuntos que llevan a su conocimiento.

⁹⁹ Fuente: Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación.

La función jurisdiccional no se limita a declarar que hay una situación de conflicto, sino que pone fin al mismo, por medio de sentencia que restituye y hace respetar el derecho del ofendido. Esta decisión constituye el otro elemento del acto jurisdiccional; que forma un todo indivisible con la declaración, pero a diferencia de esta se produce un efecto de derecho.

La jurisdicción por lo general procede a instancia de parte y excepcionalmente de oficio. La función jurisdiccional esta organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social, que se produciría si cada quien se hiciera justicia con su propia mano; en una palabra para mantener el orden social y dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Cuando interviene el Estado en la solución de los conflictos jurídicos tiene necesidad de desarrollar una serie de actos que constituyen el proceso, y que se encamina a aportar al juez los elementos de juicio necesario para que pueda resolver en forma vinculativa la controversia.

Entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional la diferencia es evidente, el primero es creador de situaciones jurídicas generales, en tanto que el segundo es creador de una situación jurídica particular.

La diferencia entre acto administrativo y jurisdiccional, es mas difícil de señalar porque ambas son creadoras de situaciones jurídicas individuales.

Hay autores que pretenden identificar la función jurisdiccional con la administrativa, porque dicen que ambas tienen la aplicación de la ley.

Toda actividad del estado por realizarse dentro del orden jurídico, entraña aplicación de normas de esta índole, pero tendiente a las causas, al mecanismo de aplicación y a su contenido, claramente se distinguen los actos administrativos y los actos jurisdiccionales.

Si bien es cierto que cada uno de los diferentes poderes se esta fortaleciendo esto solo puede explicarse gracias a la transformación democrática de nuestro país y la participación ciudadana, consolidando el estado de derecho y los cambios democráticos de los últimos años en México como factor de equilibrio entre gobierno y gobernantes.

Además de fomentar el desarrollo nacional con una plena seguridad en la separación de los poderes de manera absoluta y transparente, con eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez en favor de la población.

La autentica división de poderes se vera reflejada cuando cada uno de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial interfiera lo menos posible en los asuntos que constitucionalmente se le confiere y en donde el principio de funciones formales con las materiales estén en armonía realizando las adecuaciones legales correspondientes en cada órgano para una plena función material legislativa, administrativa y jurisdiccional.

2.3 PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo como lo marca su numeral 80 de la Constitución reside en el Presidente de la República.

Artículo 80. - Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se le denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En él artículo 82 Constitucional se establece los requisitos necesarios para ser Presidente de la República Mexicana.

Artículo 82. - Para ser Presidente de la República se requiere:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos veinte años;

La razón de exigir la ciudadanía es manifiesta, ya que el artículo 35 de la Constitución Fr. II, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular.

Además que es justificable la condición de que el Presidente sea mexicano por nacimiento, pues es claro que la más alta magistratura del país necesariamente no puede estar confiada a un extranjero de origen, a un cuando este nacionalizado.

Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

Como en el caso de los Senadores y de los ministros de la Suprema Corte, la Constitución establece que la importancia de las funciones requiere como mínimo la edad que se señala.

Haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;

Se justifica el requisito de la permanencia en el país ya que da oportunidad para conocer las necesidades de la población.

No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Plenamente esta exigencia es congruente con el carácter laico del Estado Mexicano. La posibilidad contraria al Presidente trae como consecuencia inmediata de actuar conforme a los intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de la Iglesia, circunstancias que conllevarían a un grave riesgo para la soberanía nacional, al sujetarla a un poder internacional, como lo es verbigracia el Pontificado del Papa.¹⁰⁰

No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

No ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Estos requisitos cuya finalidad es la garantía de imparcialidad de la elección, impidiendo que dichos funcionarios al amparo del puesto que ocupan puedan inclinar la decisión a su favor.

No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Que atinadamente menciona la no-reelección, que ha sido la causa que origino el levantamiento armado de 1910.

¹⁰⁰ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 768.

El Presidente de la República es la persona más importante de la nación, por lo que tiene una infinidad de facultades que están consagradas en la Constitución, en las leyes ordinarias y provenientes del sistema político que las identifica como metaconstitucionales.

Al respecto el Doctor Jorge Carpizo Mcgregor dice, “que tiene un poder tan grande que ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son tan amplios y en un campo de acción casi no tiene restricciones”¹⁰¹.

Considera el citado autor en una forma general, que el “Presidente tiene en sus manos toda la materia: Agraria, Internacional, Laboral, Educativa, Minera, Petrolera, de Electrificación, de Hacienda Pública, Política Monetaria y de Crédito Público, Seguridad Social y de Culto Religioso, es el Jefe del Ejército y de hecho de su Partido, nombra a los personajes Político, Diplomáticos, Judiciales y Militares más relevantes del país, es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la Nación, como la declaración de guerra; Legisla en los casos de emergencia; más aún en tiempos normales es colegislador, ya que la mayoría de leyes fueron proyectos suyos”.¹⁰²

En virtud de que no todas las facultades del Presidente se encuentran definidas en el artículo 89 Constitucional denominado facultades y obligaciones del Presidente, en consecuencia resulta una tarea muy difícil y compleja respecto a las facultades que tiene.

Por ejemplo interviene de manera activa en el procedimiento para la formación de leyes a través de tres actos como son: la iniciativa de leyes, la facultad de veto y promulgación o publicación de la ley.

El Presidente de acuerdo con el artículo 71 Constitucional, tiene el derecho de iniciar las leyes y decretos, y en realidad es él quien envía la mayoría de iniciativas y que se convierten posteriormente en ley.

Conforme al inciso B) del artículo 72 Constitucional, Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo

¹⁰¹ CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 294.

¹⁰² Íbidem, pp. 294 y 295

este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El artículo 89 Constitucional fracción I, concede al Titular del Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria, cuando se menciona que tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, la que es necesaria en todo régimen Político y de Derecho para la convivencia social.

Comenta el maestro Daniel Moreno que “La facultad reglamentaria es propiamente de carácter legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de poderes; a pesar de que el reglamento ocupa un lugar secundario respecto de las leyes, ya que es a éstas, necesariamente, a las que se refiere”.¹⁰³

Cabe citar que además de las facultades y obligaciones anteriores el Presidente de la República tiene las siguientes: (Artículo 89)

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y

¹⁰³ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 11ª edición, México, 1990, p. 411.

- Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
 - VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
 - VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
 - VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
 - IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
 - X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
 - XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
 - XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. (Derogada);
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. (Derogada);
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

El Presidente de la República en los Estados Federales con un régimen presidencial, como es el caso de nuestro país, tiene un doble carácter, de Jefe de Estado (Estados Unidos Mexicanos), y Jefe de Gobierno (Gobierno de la Federación), se reúnen en una sola persona esas dos investiduras, que en los regímenes parlamentarios la desempeñan distintos funcionarios.

Como Jefe de Estado representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que le son propios a la investidura que representa y tiene las funciones inherentes a la misma.

Como Jefe de Gobierno, administra y encabeza la Administración Pública Federal, señala el contenido político de su estructura y las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa que el Estado ha de tener.

Tradicionalmente y por influencia del lenguaje coloquial de nuestro sistema político mexicano, se ha llamado gabinete al conjunto de funcionarios; Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, al igual que Directores de Organismos Descentralizados, que Auxilian al Presidente de la República, no Constituyen al Poder Ejecutivo, que como se ha mencionado es unipersonal y la desempeña exclusivamente el Presidente, pero son lo que llamamos sus colaboradores de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores en gran parte de la función administrativa, todo se desprende de la facultad metaconstitucional que tiene para nombrar y remover libremente a los funcionarios que son parte de su gabinete.

La facultad de nombramiento del Presidente está consagrada en el artículo 89 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De las fracciones del precepto legal antes invocado, se desprende que existen tres tipos de nombramientos:

- a).- Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o de la Cámara de Diputados, este es el caso de los Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, empleados Superiores de Hacienda, Ministros y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- b).- Nombramientos que deben de hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley, como son los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
- C).- Nombramientos absolutamente libres; como son los relativos a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y demás miembros del gabinete

Por lo que respecta a los Secretarios de Estado, estos son colaboradores inmediatos del Presidente y aunque muchas de sus decisiones, no son, ni pueden ser en la práctica ordenes directas del Presidente, sin embargo, los actos de los Secretarios son actos del Presidente, por lo que el Presidente tiene el libre arbitrio de designarlos y removerlos, sin necesidad de contar con la voluntad del Congreso como de ninguna otra.

2.4 PODER JUDICIAL

Los estudiosos del derecho han discutido mucho acerca de que si el Poder Judicial es en realidad un poder, por que no reúne las características de lo que es un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee fuerza material; incluso para la ejecución de sus resoluciones requiere el auxilio de otro poder, razón por la cual, algunos autores consideran que el Poder Judicial es una rama del Poder Ejecutivo.

Al respecto el maestro Daniel Moreno, al realizar la comparación del Poder Judicial con los otros dos Poderes, nos dice: Que si bien es cierto que el Poder Judicial “no puede realizar el cumplimiento de sus determinaciones, porque no dispone de los medios materiales para ello; pero tampoco el legislativo dispone de tales medios y no por eso se dice que no es poder. ¿Que carece de voluntad propia?, Tampoco los otros dos poderes pueden realizar su voluntad, su arbitrio los realiza al interpretar la ley. ¿Qué no tiene iniciativa?, No la tiene en la forma y en la amplitud que las tienen los otros poderes, pero dentro de un radio de acción puede decirse que la tiene, porque sienta jurisprudencia, porque aplica la doctrina y por que llena huecos que deja el legislador recurriendo a los principios generales de derecho”¹⁰⁴.

Ahora bien creemos que si bien es cierto que en nuestro país, no se ha dado la jerarquía y dignidad que propiamente merece el Poder Judicial, como se le otorga en los países de Estados Unidos e Inglaterra, consideramos que esto se debe primordialmente a que no ha alcanzado su total autonomía en la división de poderes.

¹⁰⁴ MORENO, Daniel, op. cit., p. 471.

Su organización y funcionamiento lo encontramos en el Título Tercero del Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra al Poder Judicial y lo define en cuanto a las características que le son propias, con todas las modalidades y facultades que le corresponden.

Y al efecto reproduzco parte del Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas....

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito....

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años....

Los requisitos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser nombrados los establece el:

Artículo 95.- Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Además de lo anterior, se debe de cumplir con lo preceptuado en nuestra Carta Magna en su:

Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Por lo que respecta a los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, encargados del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, la Constitución dispone en su:

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto

público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

"Ministro: "Sí, protesto".

Presidente: "Si no lo hicieréis así, que la Nación os lo demande".

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.

La suplencia, la renuncia y/o la licencia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está establecida en nuestra Carta Magna en su:

Artículo 98.- Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviara para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrá concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Después de señalar como esta integrado el Poder Judicial haremos referencia en lo que respecta a su competencia, de la cual su principal función es la Jurisdiccional, mediante la que dirime los conflictos que conocen los tribunales; y le corresponde aplicar la Ley en caso de Controversia. Además especifica el carácter o función de investigación de que esta investida la Suprema Corte.

En términos generales el artículo 99 Constitucional, refleja la inquietud del legislador de que El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Permitiendo conforme a nuestro Sistema Democrático, contribuir de manera equitativa a que el proceso electoral esté a salvo de cualquier duda de Legalidad.

Es pertinente señalar que nuestra Constitución establece en sus:

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

Este punto es verdadero fundamento que da origen al Juicio de Amparo, pues tal Juicio extraordinario procede a instancia o petición del ofendido, cuando un acto de autoridad ha violado una o varias garantías individuales.

- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Al tratarse de la intervención de autoridades también se le ha considerado como competencia de orden político. En el caso particular de los dos últimos incisos arriba mencionados, procede también el Juicio de Amparo, y este se origina cuando la Autoridad Federal invada la Autonomía de las Entidades Federativas, y a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas afecten la esfera de competencia propia de la Federación. Este tipo de Amparo es denominado por una parte de la doctrina como El Amparo de Soberanía.

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

Como ya se había mencionado la función primordial del poder Judicial Federal, es la de resolver controversias, en caso de estas pueden ser ordinarias, puede conocer contiendas y puede dirimir mediante la aplicación de las leyes, declarando la sentencia lo que es el derecho en el caso de la aplicación de las leyes de carácter federal, Tratados Internacionales o Normas de Derecho Marítimo (fracción II), pero en el caso de que las controversias sólo afecten intereses particulares (como en el caso de la materia mercantil), podrán

conocer tanto los Jueces comunes como los federales, esto a elección de la parte actora.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso - administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten, los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

Como ya sabemos los Tribunales Contencioso Administrativo se encargan de resolver controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública o del Gobierno del Distrito Federal, y una vez dictada la Sentencia, los Particulares pueden interponer el Amparo Directo, mientras que las Autoridades interponen el recurso denominado de Revisión.

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

En lo que hace a las fracciones III, IV, V y VI, sólo podrán conocer de estas contiendas los Jueces Federales, por categoría Política: En los casos en que la Federación es parte; cuando se susciten conflictos entre dos o más Estados o un Estado y la Federación; entre los vecinos de un Estado y el Gobierno de otro; así mismo cuando intervienen Agentes Diplomáticos.

Así tenemos que el artículo 105 Constitucional, dispone que La Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

A - Los diversos poderes de un Estado, respecto a la Constitucionalidad de sus actos.

B - Un Estado y Otro; y

C - Un Estado y la Federación.

El artículo 106 de Nuestra Carta Magna, nos indica: Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

En este artículo Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se coloca por arriba de los tribunales tanto de las Entidades Federativas como de la Federación, y le corresponde el alto honor de resolver las controversias judiciales, así como fijar la competencia de los tribunales, tanto federales como locales.

2.5 PODER LEGISLATIVO.

El Poder Legislativo Mexicano, enarbolado en la figura del Congreso General, que como ya se dijo se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores: La primera está integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. (Art. 52).

La segunda 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 sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. (Art. 56).

De tal manera que como los otros poderes tienen facultades limitadas, y el Poder Legislativo encuentra su esencia en el ámbito de acción de Poder. En su Artículo 73 Constitucional que de manera explícita y detallada enumera las facultades generales, respecto a la composición de ambas Cámaras, y como ya se dijo también tienen unas series de facultades exclusivas.

Por ejemplo en lo que respecta la Cámara de Diputados, las facultades exclusivas de las mismas se encuentran detalladas en el artículo 74 de nuestra Constitución y las que le son propias a la Cámara de Senadores, por lo que se refiere a sus facultades exclusivas las mismas se contraen a lo preceptuado en el artículo 76 de nuestra Carta Magna.

Cabe señalar que en el artículo 77 Constitucional se estipula: Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Así tenemos que el Artículo 78 Constitucional establece: Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Cabe hacer mención que el Congreso Mexicano ha experimentado una transformación enorme hasta nuestros días, considerando positivo dicho cambio que tiene como finalidad adoptar nuestro sistema representativo y fortalecer al Congreso de la Unión, para que de manera justa y balanceada desarrolle sus funciones. La más innovadora de estas reformas es la que experimentaría el H. Congreso por la vía de su nueva Ley Orgánica de 1999, que como resultado se reestructuro en su ámbito interno la funcionalidad de ambas Cámaras esto ante la apertura democrática que se ha venido dando.

De tal forma que corresponde al Poder Legislativo las facultades siguientes mismas que las clasificamos en grupos:

Facultad en Materia Legislativa.

El Poder Legislativo en lo que hace a su competencia, primeramente reconoce la necesidad sobre la cual habrá de legislar, lo que denominamos iniciativa y formación de leyes.

El Artículo 65 Constitucional establece: El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

El propio artículo 71 del precepto legal ya invocado, nos dice en su fracción II que el derecho de iniciar las leyes o decretos compete a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Ahora bien el artículo 72 de nuestra Carta Magna, establece: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las

Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.....

El Artículo 73 Constitucional nos indica en sus fracciones:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123;

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

Dichas facultades antes descritas establecen un ordenamiento de materias que son declaradas federales, porque afectan la esfera de intereses generales y son de vital importancia para el desarrollo económico del país, así como para el bienestar común de la República, por lo que es carácter exclusivo del Congreso de la Unión.

Facultades en Materia Financiera.

Las principales facultades en materia hacendaría o financiera, se ejerce primordialmente a través de tres actos:

La expedición de la ley de ingresos

El presupuesto de egresos, y

La aprobación de la cuenta anual.

Es por lo que el Estado, para realizar los fines que tiene necesariamente debe de erogar gastos, y la autorización de estos gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y tiene la duración de un año.

Pero para hacer frente a estos gastos, es necesario contar con recursos, los que se obtienen mediante las aportaciones que obligatoriamente hacen todos los habitantes del país, los cuales el ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos, indicada ante la Cámara de Diputados y es expedida anualmente por el Congreso (Artículos. 73 fr. VII y 74 fr. IV, párrafo primero).

El presupuesto de egresos, como la ley de ingresos prevén situaciones futuras, mientras que la cuenta anual de gastos que el ejecutivo ha de someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el ejecutivo se ajusta estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto (Art. 74 fr. IV).

Acotado lo anterior entraremos brevemente a los tres actos que acabamos de citar y además se examinarán otras facultades secundarias relativas a la materia financiera.

El maestro Rafael Bielsa, el cual es citado por Daniel Moreno, el cual define al Presupuesto de egresos como “un cálculo previo y exacto de los egresos o recursos de los egresos o gastos fijado por el Poder Legislativo, para ser realizado por un periodo administrativo que es, por principio, de un año”¹⁰⁵.

Corresponde al Presidente de la República, presentar los proyectos de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos tal y como lo establece el segundo párrafo de la fr. IV del artículo 74 Constitucional, dicho precepto nos indica:

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más

¹⁰⁵ MORENO, Daniel, op. cit., p. 454.

tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83....”

Es necesario aclarar, que no obstante que el presupuesto de egresos es tarea exclusiva de la Cámara de Diputados, cualquier modificación posterior que se le haga a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser consensado por las dos Cámaras, de tal suerte que se desprende que ningún gasto podrá hacerse si no esta comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior, tal como lo establece el artículo 126 Constitucional.

En caso de que al concluir la etapa de sesiones del Congreso y no se haya aprobado el presupuesto, la Ley Orgánica, establece que el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo entrará en vigor, al iniciarse el ejercicio respectivo, mientras que la Cámara de Diputados expide el proyecto que ha de constituir los ingresos.

La ley de ingresos como toda ley es obra del Congreso de la Unión y sigue por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquier ley, salvo el punto relativo a que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados, como lo indica el artículo 72, inciso h.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública anual, prevé el artículo 74 Constitucional en su quinto párrafo fracción IV: “La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas...”. En el párrafo siguiente establece: “Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley....”. Además de igual manera dicho precepto Constitucional nos sigue señalando, “La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio...”.

De ahí la importancia que tiene el Poder Legislativo en la revisión de la cuenta pública, y que como expone el Dr. Carpizo, nombrado por Feliciano Calzada, “Es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara de Diputados, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia”¹⁰⁶.

El artículo 73 Constitucional fracción XXIV, establece la facultad que tiene el Congreso para “Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales...”.

Ya anteriormente se dijo que el Estado necesita capitalizar recursos para el cumplimiento de sus fines, y estos recursos se obtienen de las aportaciones obligatorias que se les imponen a los habitantes del país, mediante los impuestos o contribuciones de mejoras, y estas aportaciones reciben el nombre de ingresos ordinarios.

Cuando existen gastos públicos excepcionales que no pueden ser cubiertos con ingresos ordinarios, el mismo Estado se ve en la necesidad de allegarse de ingresos extraordinarios que sean permisibles por la ley y en ocasiones recurre a los empréstitos, y el Congreso tiene la facultad de dar las bases o adecuaciones legales para la celebración de estos, y posteriormente aprobarlos, como lo dispone la fracción VIII del artículo 73 Constitucional.

Dentro de la materia hacendaría otras facultades son: la de legislar en todo lo relativo a la moneda, para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Facultad en Materia de Comercio.

El artículo 73 en su fracción IX de la Constitución establece la facultad: Para impedir que el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

¹⁰⁶ CALZADA PADRON, Feliciano, op. cit., p. 313.

Encontrándose íntimamente relacionada la citada fracción con los artículos 117 fracciones IV, V, VI, y VII, así como el artículo 131 ambos de nuestra Constitución Política, en lo que se refiere a las prohibiciones impuestas a los Estados:

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.... .

El legislador al imponer esta limitación para los Estados, lo hizo pensando en su origen primeramente ya que las grandes penurias de los erarios nacionales y locales, resultado de los trastornos políticos, sociales y económicos, siendo hasta finales del siglo XIX, cuando el Gobierno del General Díaz, logró disminuir significativamente la existencia de ciertos impuestos llamados alcabalas.

Es por ello que el Constituyente se preocupó del fenómeno anteriormente descrito, y por ende estableció en la Constitución la facultad de autorizar al Congreso para establecer las medidas necesarias para que entre los Estados que integran la federación, no se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de las mercancías.

Facultades en Materia de Guerra.

El estudio propositivo respecto de esta materia se ha dividido en tres etapas: la iniciativa, la declaración y la terminación. La iniciativa corresponde esta potestad al Ejecutivo, pero la declaración la hace el Congreso, que es el que declara la guerra en vista de los datos que presente el Titular del Ejecutivo Federal de conformidad con lo preceptuado artículo 73 fracción XII Constitucional.

Y por ultimo la otra facultad del Poder Legislativo en esta materia se encuentra en la terminación de guerra, ya que se realiza por medio de tratados que celebra el Presidente de la República, con aprobación del Senado de la República.

En ese orden de ideas las facultades del Congreso también tienen que ver en lo respectivo para levantar, sostener y legislar en lo relativo al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea que constituyen la base de las Instituciones Armadas de la Nación, que no obstante el papel preponderante de México como país pacifista ante el mundo, no le limita a considerar las necesidades de defensa nacional como de orden interno, lo que justifica la existencia de esas Instituciones, al amparo de la seguridad de la nación, así mismo el Congreso tiene la facultad para expedir reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar a la guardia nacional.

Facultades en Materia Administrativa

En este campo el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, lo que le permite controlar la burocracia, que en gran medida administra y gobierna a la nación.

Una de las facultades más importantes del Congreso en la materia administrativa, es precisamente la de crear y así tenemos a los Tribunales Contencioso-Administrativo, mediante leyes, mismos que tienen a su cargo, resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal o el Gobierno del Distrito Federal, los cuales deberán de estar formados por verdaderos Jueces Independientes del Poder Ejecutivo para dictar de una manera Autónoma sus fallos.

En esta jerarquía o tipo de Tribunales Administrativos se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Anteriormente se había precisado algunas facultades exclusivas de cada Cámara. Sin embargo, es necesario anotar por lo menos algunas de las que no se mencionan pero que implica un acto potestativo de cada una de ellas.

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran las siguientes:

“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...”, de conformidad a la fracción I del artículo 74 Constitucional.

Las facultades que están plasmadas en el mismo precepto Constitucional en lo que hace a sus fracciones II y IV, se refieren a las facultades hacendarías.

La fracción II establece las facultades de “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...”. De igual forma la fracción IV establece: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...”.

Ambas Cámaras de Diputados y Senadores, son iguales en poder y poseen genéricamente las mismas facultades, salvo algunas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente para cada una de ellas, tienen la misma representación, o sea la del pueblo mexicano como colectividad organizada como nación, y la voluntad legislativa de esta corresponde ejercerla a los Diputados y Senadores en su calidad de miembros del Congreso. Por ello no pueden tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola Cámara, o sin llenarse los procedimientos fijados por la Constitución, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como unidad, como un todo, como órgano legislativo del Estado.

Exceptuase, por supuesto, los actos o acuerdos de cada una de las Cámaras en lo que toca a las facultades exclusivas que le fueron conferidas por la propia Constitución; porque en este caso particular se trata no de un acto soberano de cada una de las ramas del poder legislativo, sino de una autorización especial y expresa para determinados asuntos, Por lo mismo, debe quedar plenamente aceptado que sólo el Congreso es el órgano legal para la función legislativa, y que los miembros de las Cámaras, individualmente o en grupo, sin seguir los procedimientos y sin llenar las formalidades que la Constitución establece, no tienen la representación del Poder Legislativo, ni validez sus actos, ni pueden dictar disposiciones de carácter general que obliguen a la Nación.

Porque la función legislativa solo corresponde al Congreso como tal, como órgano colectivo integrado por dos miembros distintos, las Cámaras Federales pero identificados en propósitos, de tal manera que el uno no pueda obrar válidamente sin la actuación complementaria del otro.

Esta es la verdadera teoría del sistema bicameral adoptado por el Constituyente de 1917, el cual exige la participación simultánea y en el mismo lugar de las dos Cámaras como partes integrantes del Congreso, sin que sea permitido, por tanto, cuando no se trata de facultades expresas de alguna de ellas, que una de las Cámaras cierre sus sesiones y al mismo tiempo siga actuando la otra, puesto que la función política del Congreso requiere unidad, identidad y voluntad única.

El sistema de las dos Cámaras es hoy el adoptado por la casi totalidad de las naciones americanas, argumento bastante de experiencia internacional para establecerlo, además de las razones políticas e históricas que lo justifican plenamente. No hay, pues, razón alguna que condene al sistema bicameral.

Por el contrario, todas las convivencias políticas y de necesidad social estarán en favor del sistema, ya que sólo por medio de él puede conseguirse el funcionamiento pacífico de las instituciones, y obtenerse, dentro de las posibilidades de lo humano, una legislación benéfica, prudente, útil y eficaz para los altos intereses de la sociedad.

2.5.1 RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Antes de entrar al estudio de investigación del punto a tratar, consideramos prudente sintetizar de la manera en que sea posible, a fin de no ser repetitivo, y por tanto procedemos a enumerar de manera significativa las relaciones de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; Las funciones materialmente administrativas o gubernativas realizadas por el órgano legislativo, y así tenemos:

- 1.- La suspensión de garantías individuales la decreta el Presidente de la República de acuerdo con sus principales colaboradores y con la aprobación del Congreso de la Unión. (Artículo 29).
- 2.- La Cámara de Diputados, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (Artículo 74-IV).
- 3.- El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (Artículo 66).
- 4.- Cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las Cámaras (Artículo 68).
- 5.- El Presidente de la República asiste a la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso y presenta un informe escrito del estado general de la Administración Pública (Artículo 69).
- 6.- El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (Artículo 71-I).
- 7.- El Ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (Artículo 72 - a).
- 8.- El Presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (Artículo 72 - c).

Facultades del Congreso de la Unión que materialmente no son función Legislativa:

9.- La admisión de nuevos estados y la creación de nuevos estados dentro de los límites existentes (Artículo 73-I y III).

10.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales (Artículo 73-V).

11.- Establecer, organizar y sostener toda organización educativa (artículo 73-XXV).

12.- Conceder licencia al Presidente, Nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente a quien deba remplazarlo, así como aceptar su renuncia (Artículo 73 XXVI y XXVII).

13.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (Artículo 73 XI).

Facultades exclusivas del Senado, que materialmente no son funciones Legislativas:

14.- Los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Hacienda (Artículo 76 fracciones I y II).

15.- Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras que exceda de un mes en puertos del país (artículo 76 - III).

16.- Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el Presidente pueda hacer uso de la Guardia Nacional (Artículo 76 - IV).

17.- Declarada la desaparición de los poderes en una entidad federativa, nombrar, gobernador, a propuesta en terna del presidente (Artículo 76 - V).

18.- Otorgar o no su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República (Artículo 76 - VIII).

19.- El artículo 77 concede a cada Cámara funciones de trámite administrativo.

20.- El Presidente puede proponer a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias (Artículo 78 - IV).

Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo Federal:

21.- Los supuestos del artículo 29.

22.- La realización de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas (Artículo 76 - I).

23.- La facultad reglamentaria (Artículo 89 - I).

24.- En los casos previstos sobre salubridad general de la República (Artículo 73 - XVI).

25.- El Congreso puede facultar al Ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (Artículo 131, 2º párrafo).

26.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos rendirán cuentas al Congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias.

Cualesquiera de las Cámaras puede citar a esos funcionarios, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria, en ciertos casos para obtener informes (Artículo 93).

2.5.2 RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL FEDERAL

La constante transformación de la sociedad reflejan que el Poder Judicial Federal a partir de la reforma de 1995, se ha fortalecido y ha consolidado su Autonomía frente a los otros dos Poderes de la Unión, Es evidente que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido un papel sobresaliente al resolver conforme a derecho diversas cuestiones trascendentales que se le han sometido.

La creación del Consejo General de la Judicatura del Poder Judicial Federal y en forma preponderante la creación de la carrera judicial que profesionaliza todos los cuadros de servidores públicos del mismo poder, es un gran avance, da seguridad, propicia la capacitación de los servidores de dicho poder, pero es indispensable considerar y garantizar la eficacia del sistema disciplinario del Poder Judicial de la Federación al fortalecer la figura del juzgador, que hoy se ha vuelto indispensable en la consolidación democrática de las Instituciones.

Consideramos prudente en este punto de la investigación comentar que El Poder Judicial Federal se vería fortalecido enormemente si se toma en consideración que los 31 Tribunales Superiores de Justicia del País, tuvieran la facultad de presentar iniciativas de ley; por ello resulta viable que tal atribución sea ejercida de manera exclusiva por el máximo Tribunal respecto de aquellas materias de tipo procesal que le corresponde conocer y que al ser facultad exclusiva del Poder Legislativo, aprobar, desechar o modificar las iniciativas que en su caso presente este Alto Tribunal, se reforzaría el equilibrio de Poderes de la Unión, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no participaría en el proceso de discusión y análisis de las mismas.

Existe una iniciativa de Ley para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera derecho a iniciar Leyes en asuntos de su competencia.

En dicha iniciativa adiciona un inciso al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue.¹⁰⁷

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete.

IV.- Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es de destacar que de las 31 entidades federativas los Tribunales Superiores de Justicia tienen el derecho de iniciativas de ley en materia de Justicia, pero en 24 de ellos la facultad fue acotada al suscribirse “en su ramo”, mientras que en los siete restantes tienen una posibilidad amplia.

Por otro lado aquellos ordenamientos legales declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, muestran su autonomía.

Actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un auténtico Tribunal Constitucional, lo que obliga a los actores políticos y autoridades a actuar con madurez ante la función sustantiva que realiza el Máximo Tribunal, que es velar por la aplicación del derecho y estrictamente la Carta Magna.

Los integrantes de este Alto Tribunal han fortalecido las técnicas de interpretación y discernimiento sobre las motivaciones del constituyente o poder reformador de la Constitución, lo cual ha derivado en el desarrollo de tesis en materia de Controversias Constitucionales y que el uso recurrente de esta figura jurídica sólo puede explicarse por la transformación democrática de nuestro país que ha fortalecido la división de poderes, la soberanía de las entidades federativas, la autonomía de los municipios y la participación ciudadana.

Las acciones de inconstitucionalidad, son un medio de control reservado por vía judicial a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo objetivo es verificar la Constitucionalidad de las Leyes y Tratados Internacionales, y que para que surta efectos generales se requiere del voto favorable de ocho Ministros cuando menos.

¹⁰⁷ Fuente: Diario de debates del Senado, núm. 43, 7 de diciembre de 1984.

Y actualmente los actos de gobierno son sometidos a la observancia de la Constitución.

De la siguiente investigación se desprende:

- 1.- Las Cámaras resuelven, en última instancia, las dudas que existieran en la calificación de credenciales de sus miembros (artículo 60).
- 2.- Conceder amnistías (artículo 73 - XXII).
- 3.- La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por los delitos oficiales, y resuelve si se presenta o no acusación a la Cámara de Senadores, asimismo se resuelve si se desafuera o no (artículo 74 - V).

Por lo que podemos precisar, la relación que se da entre el Poder Judicial y el Ejecutivo son significativos y de vital trascendencia.

Es pertinente señalar que hasta la fecha corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cada año el Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene que acudir a la Cámara de Diputados a defender su propuesta de presupuesto.

Esto hace que el Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación dedique horas de su tiempo a la gestión del presupuesto ante la Cámara de Diputados;

Existen corrientes de opinión sobre el particular además que algunos legisladores consideran que para garantizar la Autonomía Presupuestaria, es conveniente promover una reforma constitucional para que se fije un porcentaje del gasto programable y se fije en el texto mismo de la Constitución, ya que esto garantizaría la Autonomía Presupuestaria del Poder Judicial Federal.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 100 párrafo último, solamente señala que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su presupuesto, lo cual es un reconocimiento de que corresponde a dicho Poder la elaboración del Presupuesto, pero como

de acuerdo con la Ley el Presupuesto General de Egresos lo elabora el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia el Poder Judicial Federal tiene una enorme carga de trabajo, por razones naturales de población y del constante aumento de problemas derivados en parte de las crisis económicas que afectan al país en forma reiterada y que conllevan a un cúmulo de asuntos que se plantean ante el Poder Judicial Federal y que requiere en consecuencia la asignación de un presupuesto que le permita atender las demandas.

Es de resaltar que la reforma de 1994, al artículo 105 de la Constitución, que estableció los procedimientos de Controversia Constitucional y Juicio de Inconstitucionalidad ha agregado una carga de trabajo muy importante al pleno del más Alto Tribunal de la República y que también la disminución del número de sus integrantes en cierta forma aumenta la carga de trabajo.

Consecuentemente consideramos que se debe reconocer que es indispensable que se reforme el artículo 100 Constitucional, para establecer en su texto que el Poder Judicial Federal gozara de un porcentaje mínimo del gasto programable señalado en la Constitución, de tal suerte que ni el Poder Ejecutivo, ni la Cámara de Diputados puedan modificar ese porcentaje, cuando puedan darse circunstancias extraordinarias y graves que pudieran llegar a justificar la disminución de egresos de la Federación.

Es digno de mencionarse que a nivel de derecho comparado, ya varios países de la comunidad internacional están legislando sobre esta materia y lo mismo ha ocurrido a nivel interno con los Estados de Baja California, Guerrero y Jalisco ya que tomaron la iniciativa de fijar un porcentaje del presupuesto de Egresos al Poder Judicial Local, lo cual es un logro importante de que los Estados de la Federación, están tomando las medidas necesarias para garantizar de forma permanente un porcentaje mínimo para el Poder Judicial Local.

De lo manifestado anteriormente se desprende que el Poder Legislativo y el Poder Judicial colaboran estrechamente:

- 1.- La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la

detención de un indiciado en los casos de delito flagrante, poniéndolo de inmediato a disposición de autoridad inmediata y esta, con la misma prontitud a la autoridad judicial. (Artículo 16)

2.- La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía e impone sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala. (Artículo 21 párrafo primero)

3.- Las acciones que corresponden a la nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate. (Artículo 27 - VI, párrafo tercero)

4.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. (Artículo 89 - XII)

5.- Conceder indultos. (Artículo 89 - XIV)

6.- El Consejo de la Judicatura Federal designa a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito. (Artículo 97 párrafo primero)

7.- La Suprema Corte nombra y renueva a su personal administrativo. (Artículo 97 párrafo cuarto)

8.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que señale será parte en los juicios de Amparo. (Artículo 107 - XV)

Al respecto podemos decir lo siguiente:

a).- La Suprema Corte, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Presidente, alguna de las Cámaras Federales o el Gobernador de un Estado, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual. (Artículo 97, párrafo segundo)

b).- La Suprema Corte, de mutuo propio, puede investigar la violación del voto público, cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión; y el resultado de la investigación lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes. (Artículo 97 párrafo tercero)

De lo anterior, se comprende claramente que en nuestro régimen de coordinación de los órganos estatales. La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado.

Cabe señalar que el régimen Constitucional Mexicano, para proteger la coordinación de funciones, en el artículo 125 de la Carta Magna, estipula condiciones que impiden que se presente un caso de duplicidad de funciones, cabe señalar que dicho precepto legal nos indica:

Artículo 125.- Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

De ahí que si queremos tener un Poder Judicial, fuerte autónomo y lejos de cualquier intromisión en sus funciones, necesariamente tiene que cumplir con sus obligaciones y contar con un patriotismo fuera de cualquier duda, anteponiendo cualquier interés particular al bien público.

2.6 SALARIOS COMPARADOS ENTRE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN

La prestación del servicio público a los más altos niveles y la ostentación de un cargo ya sea en el poder Judicial, Legislativo o Ejecutivo, no han tenido otra finalidad que ser la vía más corta al enriquecimiento y al tráfico de influencias.

La obtención del lucro a través del puesto que se desempeña fue percibida por la población como sinónimo de corrupción y abuso.

Es en ese sentido nos alarma que algunos servidores públicos conserven una cultura que antaño definió a los partidos políticos en el poder, como sinónimo de corrupción. Olvidando que los valores nunca podrán ajustarse sólo a los meros apetitos o deseos de satisfacciones de las necesidades individuales. Es ineludible pensar en los demás, hacer a un lado ese egoísmo innato y atenuarlo gradualmente por virtud de un proceso de altos principios éticos y morales.

La percepción que guardan los ciudadanos en común es de un saqueo descarado de las arcas de la nación de manera discrecional o encubierta a través de bonos, compensaciones, viáticos, gastos de representación, riesgo laboral, el famoso bono sexenal y otras modalidades.

Estos sueldos, contrastan con la realidad si se comparan con las condiciones de extrema pobreza de los cientos de miles de mexicanos, que actualmente no gozan de los compromisos sociales que les permitan tener acceso a una vida más digna.

Los recursos públicos incumben a los ciudadanos y es obligación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, informar ampliamente sobre el destino que tendrán las partidas presupuestarias asignadas a cada poder y en consecuencia hacerlo del dominio público.

Y sin lugar a dudas, es preciso examinar con una profunda reflexión, crítica y reconstrucción de los supuestos básicos que fundan y promueven los Poderes de la Unión, y buscar la hipótesis y planteamientos para un desarrollo sustentable que homologue entre los Poderes Constituidos de la Federación, los salarios o percepciones a fin de brindar un mejor control en el gasto de asignación de sueldos y prestaciones de manera que guarden coherencia con la situación socioeconómica del país y que los privilegios se acoten, buscando instrumentar los mecanismos de seguimiento, control y sanción que eliminen la discrecionalidad y el abuso en el manejo de las arcas públicas de la nación.

Consideramos que es necesario tener en cuenta que los salarios deben de estar apegado a la capacidad y estudios de cada persona, pero sobre todo

no podrá ser desproporcionado al sueldo mínimo vigente del área geográfica de que se trate y en esa medida nos hace reflexionar nuestros actos, evitar errores, evitando fomentar la tranquilidad pública y confianza colectiva que coadyuven al buen gobierno.

Ya que evitaría enriquecerse a expensas de las arcas nacionales y detentar una riqueza que no corresponde a los ingresos de un servidor público que se aparta de los fines a los que debe servir con capacidad y honestidad.

Corresponde a la moral administrativa, hacer que cada funcionario o empleado se persuada de que es un servidor de colectividad y que los intereses de ésta deben ser protegidos con más diligencia que los propios; los Poderes de la Unión, deben entender que la función pública está instituida en beneficio de la colectividad y no del funcionario; además que los puestos públicos no deben ser medios de obtener riquezas ilícitas, ni de recompensar servicios personales o amistosos y menos aún de satisfacer indignas ambiciones; debiendo valorar la oportunidad noble y alta de servir al pueblo que otorga su confianza; admitiendo que lo menos que debe ser fingido en un funcionario público es su capacidad y honradez.

Partiendo de estos principios es claro que una homologación en los salarios en los Poderes de la Unión, para los mandos medios y altos sería conveniente para el país, sin que sucediera oposición alguna por parte del pueblo quien vería con buen agrado, regular los salarios de sus funcionarios y sobre todo evitar cualquier anomalía en gastos superfluos.

Para comprender mejor las percepciones económicas que tienen los Senadores de la República y personal administrativo de mandos medios y superiores dentro de la Cámara de Senadores, es indispensable mostrar el siguiente tabulador:¹⁰⁸

¹⁰⁸Fuente:http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/senado/sen_manual_27feb06.doc+salario+senadores+mexico&hl=es&gl=mx&ct=clnk&cd=7.

TABULADOR DE SUELDOS NETOS MENSUALES PARA
SERVIDORES PUBLICOS DE MANDO Y HOMÓLOGOS

PUESTO	PERCEPCION MENSUAL ORDINARIA		
	MINIMO		MAXIMO
	TRANSICION AL SERVICIO CIVIL	SERVICIO CIVIL	
JEFE DE DEPARTAMENTO	13,738.17	16,603.06	23,112.01
SUBDIRECTOR DE ÁREA	20,556.25	24,890.14	34,343.79
DIRECTOR DE ÁREA	30,257.30	37,676.35	55,305.71
DIRECTOR DE SERVICIOS/JEFE DE UNIDAD	51,491.16	59,966.19	69,438.93
DIRECTOR GENERAL	63,953.56	77,774.37	93,864.76
TESORERO/COORDINADOR/CONTRALOR	78,207.74		112,088.52
SECRETARIO GENERAL	103,694.09		123,669.77
SENADOR	124,180.44		

EL SENADOR DE LA REPUBLICA ADEMÁS DE SU PERCEPCIÓN
MENSUAL ORDINARIA CUENTA CON:

SEGUROS	ECONOMICAS	INHERENTES AL PUESTO
<p>SEGURO DE VIDA INSTITUCIONAL: 40 meses de dieta bruta.</p> <p>SEGURO DE GASTOS MEDICOS MAYORES: 1500 salarios mínimos generales mensuales del D. F.</p> <p>SEGURO DE SEPARACION INDIVIDUALIZADO: Se constituye con aportaciones del 10% de la dieta por parte de los Senadores y por el Órgano Legislativo, más los rendimientos que generen ambas aportaciones.</p>	<p>GRATIFICACION DE FIN DE AÑO: 40 días de la dieta.</p>	<p>ASIGNACION PARA EL TRABAJO LEGISLATIVO: De conformidad con los requisitos y condiciones que acuerden los Órganos de Gobierno.</p>

En la presente investigación tenemos que las percepciones ordinarias que se obtienen dentro del Poder Ejecutivo Federal es la siguiente:¹⁰⁹

TABULADOR DE PERCEPCIONES ORDINARIAS

PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y FUNCIONARIOS PÚBLICO DE MANDO Y ENLACE DE LAS DEPENDENCIAS Y SUS EQUIVALENTES EN LAS ENTIDADES.

GRUPO / GRADO	SUELDO BASE BRUTO
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	\$ 232,431.20
SECRETARIO DE ESTADO O TITULAR ENTIDAD	\$ 228,599.13
SUBSECRETARIO O TITULAR ENTIDAD	\$ 222,454.03
OFICIAL MAYOR O TITULAR ENTIDAD	\$ 220,289.04
JEFATURA DE UNIDAD O TITULAR ENTIDAD	\$ 196,050.88
DIRECTOR GENERAL Y COORDINACION GENERAL O TITULAR ENTIDAD	\$ 153,483.34
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO O TITULAR ENTIDAD	\$ 113,588.10
DIRECTOR DE ÁREA	\$ 65,671.18
SUBDIRECTOR DE ÁREA	\$ 33,537.06
JEFE DE DEPARTAMENTO	\$ 22,153.30

VIGENCIA DE APLICACIÓN: 1 DE ENERO DE 2005.

¹⁰⁹ <http://www.presidencia.gob.mx/transparencia/tabulador.pdf>

Además cabe señalar que en la presente investigación en este punto a tratar, encontramos críticas al Titular del Ejecutivo Federal y a fin de tener mejor un panorama de sus percepciones económicas que percibe al respecto consideramos importante transcribir la siguiente crítica que refleja parte del sentir de un gran sector de la población mexicana:

“Fox, entre los presidentes mejor pagados en el mundo”¹¹⁰

Leonarda Reyes

Con un sueldo tres veces superior al del presidente español José María Aznar y por encima de los ingresos de Tony Blair y Jean Chretien, el presidente de México, Vicente Fox está entre los mandatarios mejor pagados en el mundo.

El gabinete de Fox también tiene razones para sentirse de primer nivel, su salario es más alto que el de sus colegas de países ricos, de acuerdo con una comparación realizada con base en salarios de funcionarios públicos de Estados Unidos, España, Gran Bretaña, Canadá y México.

El día que Fox ocupó su oficina en Los Pinos, en diciembre de 2000, comenzó a ganar 157 mil 41 pesos al mes, de acuerdo con documentos oficiales. La cantidad era equivalente a 196 mil 800 dólares al año, apenas inferior al salario del ex presidente Bill Clinton, quien durante los ocho años que ocupó la Presidencia tuvo un sueldo de 200 mil dólares por año.

A pesar de que el sueldo de Fox era alto, los legisladores mexicanos consideraron que Fox debía ganar más y aprobaron un aumento a partir de mayo del año pasado. Con éste, el Presidente ahora gana 306 mil dólares anuales.

Para Fox, su salario es casi parte de una suerte y destino. Después de varios días de críticas y cuestionamientos abordó el tema en su programa semanal de radio, a mediados de noviembre: "Mi intención es que se hubiera quedado así (aludiendo al salario anterior). Sin embargo, los diputados decidieron aumentarlo y ponerlo en este nivel", dijo. "Ese es el nivel con el que estamos operando actualmente y ése es el nivel con el que vamos a continuar el año próximo (2002)".

¹¹⁰ Fuente: Este artículo fue publicado por Proceso.com. mx., el 6 de enero de 2002.

Después de su explicación en radio, las críticas se extinguieron.

En la era del partido único en México, los salarios de los funcionarios públicos era uno de los secretos mejor conservados. Cualquier aumento al Presidente, su gabinete o los mismos legisladores, tenía garantizada la aprobación en el Congreso, donde el PRI dominaba y el esquema se repetía en estados y municipios. Así llegaron los sueldos a los niveles que encontró Fox.

Para los mandatarios de otros países, conseguir un aumento no resulta tan sencillo. Las leyes estadounidenses prohíben que el presidente reciba ninguna revisión salarial durante su propio período de gobierno. Así, en mayo de 1999 comenzó a ser discutido en el Congreso un posible incremento a los 200 mil dólares que en los últimos 30 años ganaron los presidentes de Estados Unidos. La próxima oportunidad sería hasta el año 2005.

Después de escuchar a exfuncionarios de cuatro gobiernos anteriores, a expertos en políticas públicas y en retribuciones salariales, y a líderes de organizaciones no gubernamentales, una comisión legislativa aprobó doblar el sueldo al presidente George Bush obtiene 400 mil dólares al año, apenas 23 por ciento más que Fox.

El salario del presidente estadounidense sirve de tope máximo para el resto de servidores públicos -un modelo parecido al de México--, con lo cual algunos alertaron que la aprobación traería, en cascada, peticiones de los propios congresistas y jueces federales.

En Gran Bretaña existe una comisión no gubernamental que se encarga de recomendar los salarios de los servidores públicos, y en Canadá los aumentos al primer ministro y los legisladores también tuvieron que pasar por el estudio de una comisión, creada exclusivamente para ello.

Pero si Fox no ha podido superar el sueldo de Bush, sí le gana al primer ministro británico, Tony Blair. Blair recibía 166 mil 200 dólares al año, y no fue sino hasta después de ganar su reelección, a mediados de 2001, que le fue confirmado un aumento. Ahora obtiene 235 mil 300 dólares al año, un 30 por ciento menos que el sueldo de su colega mexicano.

En el caso del presidente español, José María Aznar, su sueldo es aún más modesto, muy por abajo del salario del presidente Fox y de sus colegas

estadounidense y europeo. De acuerdo con el presupuesto español, Aznar ganará 71 mil 500 dólares al año, 328 por ciento por abajo del salario actual de Fox.

A mediados del año pasado, El primer ministro canadiense, Jean Chretien, recibió un sustancial aumento, después de que una comisión investigó los niveles salariales de otros países. Sin embargo, el Presidente mexicano puede, aun así, presumir de ganar 83 por ciento más que su colega canadiense, a quien le fue autorizado un salario de 167 mil 200 dólares por año.

Bush, Blair, Aznar y Chrétien, igual que Fox, reciben otras compensaciones y beneficios inherentes al puesto, y del sueldo les son descontados los impuestos. En el presupuesto para el año 2002, Fox parece ganar menos, 155 mil pesos al mes, pero la cifra es neta.

En el “gabinetazo”, como Fox llama a su equipo, los secretarios también tienen razón para sentirse bien. En México el sueldo más bajo de un secretario es de 231 mil dólares al año, mientras que el salario más alto de un secretario en Estados Unidos es de 161 mil 200 dólares al año, según un informe del Congreso.

Los legisladores de Estados Unidos, sean diputados o senadores, ganan 145 mil 100 dólares al año, o 111 mil 400 pesos al mes, de acuerdo con el mismo documento, mientras que en México los salarios legislativos no han sido públicos hasta ahora.

Sin reparar en las remuneraciones en países desarrollados, Fox considera que su salario no es excesivo, ni tampoco el de su gabinete o el Congreso.

“Yo sé que a mucha gente, pues seguramente le parece que los salarios en el gobierno, los salarios de los diputados, los salarios de los senadores son muy elevados. Y ciertamente lo son si comparamos con un salario mínimo o con otros niveles de salarios”, dijo en su programa radio. “Pero cuando hacemos una comparación con los niveles de preparación que requieren este tipo de puestos, este tipo de responsabilidades, realmente dentro del Gobierno

se paga menos, bastante menos que lo que se cubre en posiciones equivalentes en otras instituciones o en la iniciativa privada”.

En ello Fox tiene razón. De acuerdo con un estudio recién publicado de la empresa consultora internacional Towers Perrin, México paga cifras de primer mundo a los ejecutivos de las grandes empresas. Sólo Estados Unidos y Argentina pagan mejor que México a sus empleados de alto nivel, por encima de Japón, Canadá, Gran Bretaña y Alemania, entre otros.

Pero los buenos salarios terminan ahí y la austeridad es severa para los trabajadores. El salario mínimo en México para el año 2002 es de 42 pesos al día, equivalentes a mil 700 dólares al año. Aunque el país ocupa el noveno lugar en la economía mundial, unos 58 millones de personas viven en la pobreza, de acuerdo con cifras de la ONU.

Y el número sigue creciendo. Tan sólo el año pasado 197 mil personas se quedaron sin empleo, según cifras de la Secretaría del Trabajo. Para el año próximo el panorama no parece mejor, luego del recorte de gastos por pérdidas en el precio del petróleo.

Si se considera el salario nacional promedio en Gran Bretaña, los trabajadores ganan el 11 por ciento del sueldo de Blair. Fox gana 40 veces más que el salario nacional promedio de los trabajadores.

Expertos corporativos y en políticas gubernamentales coinciden en que el sector público es diferente al sector privado.

“Las comparaciones entre el salario del Presidente (del país) y el de un presidente de una corporación es como comparar manzanas con naranjas”, opinó Gary Ruskin, director del Proyecto para un Congreso Responsable, al comparecer ante la comisión legislativa estadounidense.

“Aunque el salario no sea el primer factor que las personas consideren al decidir entrar al sector público, ciertamente esta es una consideración que influye en la decisión sobre su carrera”, opinó ante la comisión Jane K. Weizmann, de la consultora internacional Watson Wyatt Worldwide.

Quienes se oponen a comparar sueldos corporativos con sueldos políticos dicen que éstos no tienen que ganar el sueldo de un puesto hipotético,

sino comparar con los salarios de los ciudadanos, que es para quienes trabajan y quienes pagan su cheque mensual.

Los expertos, sin embargo, coinciden en que los políticos tienen que recibir un sueldo atractivo. Cuánto es “atractivo”, es el punto polémico que los canadienses resolvieron así:

“Cualquier cambio (a los salarios) debe ser orientado no sólo por la necesidad de asegurar que el trabajo en el gobierno atraiga, motive y retenga a los mejores y los más brillantes, sino que también sea respetuoso de los contribuyentes y de los costos que éstos tienen que afrontar”, estableció la comisión canadiense en el reporte que recomendó el salario aprobado a Chrétien.

Por respeto a los contribuyentes, para ganar popularidad o porque pareció poco ético frente a las condiciones del país, varios mandatarios han ordenado que les sea disminuido el salario al encontrarlo fuera de lugar.

Al tomar posesión en 1997, Blair renunció al 40 por ciento de su salario y la mayoría de los ministros también disminuyeron el suyo un 27 por ciento.

En este lado del continente, el presidente peruano Fernando Toledo se disminuyó el sueldo después de amplias críticas a la cifra de 18 mil dólares que obtenía al mes. No sólo ordenó una disminución, a 12 mil dólares, sino que donó todo lo que había recibido por encima de esa cifra a un fondo para la educación de jóvenes.

En México el gobernador de la capital, Andrés Manuel López Obrador, del PRD, disminuyó su sueldo y el de su equipo un 15 por ciento apenas llegó a la oficina, casi al mismo tiempo que Fox. Su salario equivale al de un director general en el gabinete de Fox.

Sin ir muy lejos, Fox podría encontrar inspiración dentro de su propio partido. En el estado de Jalisco, donde los legisladores, el gobernador y funcionarios locales ganan sueldos exuberantes, cuatro miembros del mismo partido de Fox en la administración local anunciaron hace poco una reducción de 30 por ciento a sus salarios. Pero el resto no ha mostrado la misma generosidad.

Con un 90 por ciento de popularidad al tomar posesión, y un 70 por ciento según las encuestas más recientes, Fox podría escoger el 2002 para establecer una nueva política en salarios públicos, sea por respeto a los contribuyentes, para ganar popularidad o porque parece ético”.

Una vez que hemos transcrito la investigación periodística, mediante la cual el Presidente de México se encuentra entre los presidentes mejor pagados en el mundo, no acabamos de asombrarnos y de igual forma es lamentable la discrecionalidad de algunos Gobernadores del país, que sin el menor recato se asignan percepciones ordinarias con un sueldo superior a la del Presidente de la República.

De ello da cuenta el periódico “Reforma” que revela:

“Ni EU paga tanto a los Gobernadores. Los mandatarios de 19 estados mexicanos ganan salarios superiores a los ingresos promedio de los 50 Gobernadores de Estados Unidos, de 101 mil 420 dólares anuales, revela una investigación de Reforma. El mejor pagado es el mandatario de Aguascalientes, Luís Armando Reynoso Femat, con 259 mil 715 dólares anuales en promedio, lo que lo coloca, incluso, con un sueldo superior al del Presidente Vicente Fox o a los pagos recibidos por sus homólogos de Nueva York, Washington, Texas y California, por ejemplo. Además, el Gobernador aguascalentense percibe 145 mil 967 dólares al año por un concepto denominado "riesgo laboral", adicional a su sueldo, el cual asciende a 113 mil 748 dólares anuales. Otros Gobernadores que tienen ingresos superiores a los 161 mil dólares anuales son Eugenio Hernández, de Tamaulipas; Enrique Peña Nieto, del Estado de México; Francisco Garrido Patrón, de Querétaro; Zeferino Torreblanca, de Guerrero; Eugenio Elorduy, de Baja California; y Juan Manuel Oliva, de Guanajuato. El de Oaxaca es el único gobierno que oculta cuánto gana su Gobernador, Ulises Ruiz.¹¹¹

Analizado lo anterior, es penoso vislumbrar el hecho de que un Gobernador pueda percibir un salario superior al del Titular del Ejecutivo Federal, razón por la que es necesario regular al respecto sobre dichas percepciones y evitar los excesos desmedidos.

¹¹¹ Fuente: Periódico Reforma. www.google.com.mx. Lunes 23 de Octubre de 2006.

Este estado de cosas es preocupante y a esto agregamos que nuestro máximo Tribunal no se queda atrás en lo que hace a sus percepciones ordinarias y al efecto se cita:¹¹²

**TABULADOR DE PERCEPCIONES
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

PUESTOS	REMUNERACION NETA MENSUAL (SUELDO BASE Y COMP. GARANTIZADA)	
	MINIMO	MAXIMO
PERSONAL OPERATIVO DEL NIVEL 21 AL 27C	4,593.79	10,987.68
JEFE DE DEPARTAMENTO, CHOFER DE MINISTRO, SECRETARIO AUXILIAR DEL SECRETARIO PARTICULAR, SECRETARIO ADMINISTRATIVO, SECRETARIO DE OFICINA DE MINISTRO, SECRETARIO TECNICO DE SPS-34.	13,329.57	16,274.07
COORDINADOR ADMINISTRATIVO DE SPS-33, SECRETARIO AUXILIAR DE ACUERDOS DE SALA, SUBDIRECTOR DE AREA, ACTUARIO DE LA S.C.J.N., SECRETARIO PRIVADO DE MINISTRO, SECRETARIO DE OFICINA DE SPS-37.	19,240.29	23,967.73
SECRETARIO DE JUZGADO, SECRETARIO TECNICO DE SEMANARIO, SECRETARIO TECNICO DE SPS-37, COORDINADOR ADMINISTRATIVO DE SPS-34, SECRETARIO DE COMPILACION, SUBCOORDINADOR DE ZONA, SECRETARIO DE TRIBUNAL, DIRECTOR DE AREA, ASESOR DE SPS-35, SECRETARIO PARTICULAR DE SPS-33, ASESOR DE SPS-34, SECRETARIO PARTICULAR DE SPS-35.	26,448.35	38,235.18

¹¹² Fuente:<http://www.scjn.gob.mx/transparencia/sueldos.htm>.

COORDINADOR DE ASESORES DE SPS-35, SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO, SUBSECRETARIO DE ACUERDOS DE SALA, JEFE DE LA RED DE INFORMATICA JURIDICA, SECRETARIO DE GESTION Y CUMPLIMIENTO, COORDINADOR DE ASESORES DE SPS-34.	45,181.50	56,571.80
DIRECTOR GENERAL, SECRETARIO PARTICULAR DE MINISTRO, JEFE DE UNIDAD, SECRETARIO TECNICO A, SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA, ABOGADO DE ESTUDIO DE COMPILACION DE TESIS, SECRETARIO DE TESIS DE SALA, SECRETARIO DE ACUERDOS DE SALA, SECRETARIO PARTICULAR DE SPS-37, SECRETARIO PRIVADO DE SPS-37.	54,642.44	81,217.78
TESORERO S.C.J.N., CONTRALOR S.C.J.N., SECRETARIO S.C.J.N., SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS S.C.J.N., SRIO. AUXILIAR DE ACOS. DE LA PRESIDENCIA S.C.J.N., SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS S.C.J.N., OFICIAL MAYOR S.C.J.N.	95,467.35	104,283.15
MINISTRO DE LA S.C.J.N.	NO APLICABLE	143,988.29
PRESIDENTE DE LA S.C.J.N.	NO APLICABLE	146,715.68

Con la salvedad que de igual forma existen personas que evidencian la cruda realidad por la que atraviesa nuestro Alto Tribunal y al efecto creemos que es importante transcribir la siguiente información periodística:

“Suprema Corte... de injusticia”, por sanjuana martínez

“San Francisco, Cal., 19 de diciembre (apro).- Desde el extranjero es fácil ver nítidamente el deterioro que las instituciones han sufrido durante el sexenio de Vicente Fox. La grandeza de un país se basa en la confianza que sus ciudadanos tengan sobre el ejercicio de la justicia. ¿Pueden los mexicanos esperar la independencia judicial con una Corte Suprema de Justicia cuyos 11 ministros ganan al año 72 millones de pesos?

La respuesta es no. Sencillamente, porque ese tipo de sueldos constituyen más que un salario. Son una componenda. Ganar 650 mil pesos mensuales como devenga el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitron, debería ser considerado un delito, sobre todo porque se trata de un sueldo pagado con el sudor de todos los mexicanos y, particularmente, porque para algunos observadores desde el extranjero, eso no es un sueldo, es simplemente un soborno institucional.

En época navideña, Mariano Azuela esta más que contento. Feliz, porque ha recibido un millón 545 mil pesos. A esto hay que unirle los 7 millones 793 mil 200 pesos y 96 centavos anuales por concepto de salario, según un informe de la cuenta pública que realizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Sus 10 compañeros ministros no cantan mal las rancheras. Cada uno tiene un salario mensual de 536 63.35 pesos, incluidas prestaciones. ¿Qué quiere decir eso? Que estos 11 ciudadanos de “primera clase” recibirán, cuando se jubilen, una pensión igual a sus ingresos en activo. Todo esto con cargo al erario público; es decir, a los impuestos que todos los mexicanos pagan.

¿Podemos esperar que las decisiones judiciales de la Suprema Corte de Justicia sean adversas al presidente de la República, con esos sueldos? Habría que analizar cuantas de esas decisiones han sido contrarias a los intereses del Poder Ejecutivo. Si el “patrón” (Presidente) les tiene tan contentos, como le van a decir que “no”. Salta a la vista que la independencia de los poderes en México es una quimera.

A los sueldos hay que añadir la cantidad de privilegios de la que gozan estos 11 ministros. Mientras el resto de los mortales mexicanos tiene que pagar el impuesto sobre la renta (ISR), los “hombres celestiales” de la Suprema Corte lo cargan al presupuesto del Poder Judicial; es decir, los mexicanos además de pagar sus sueldos, pagan los impuestos de estos señores de “la justicia”. Por supuesto, de manera oficial, Azuela gana 152 mil 142 pesos mensuales o 233 mil 738 pesos (hay duda porque el señor Azuela se niega a entregar los datos sobre su sueldo), pero a eso se le agregan todas las “prestaciones” que ellos

mismos se aplican con base a la “independencia judicial”, por lo que su sueldo mensual alcanza los 649 mil 433 pesos en términos brutos.

Es interesante que los ciudadanos analicen la cantidad de prestaciones que el señor Azuela y sus compañeros ministros reciben: 37 mil pesos por cuatro seguros (el institucional, el colectivo de retiro, el de gastos médicos mayores y el de separación individualizada). Azuela tiene además un beneficio por ser presidente de la Corte, que es de 30 por ciento de sus ingresos ordinarios y suma 67 mil 121 pesos mensuales. Además goza de algo que se llama “apoyo al ahorro”, con 65 mil 928 pesos mensuales netos.

¿Y que pasa si el señor Azuela quiere irse de vacaciones? Recibe una prima de 303 mil 269 pesos. Además tiene otra prestación, que se llama “ayuda para el fomento de la cultura de la legalidad”.

Analicemos pues, la “legalidad” como la entiende el señor Azuela. Su aguinaldo, en términos brutos, es de 387 mil 772 pesos, pero como hábilmente estos señores se autoañaden o “les añaden” prestaciones, recibe “ayuda para el desarrollo personal y profesional y ayuda para publicaciones”, que constituyeron un millón 545 mil pesos de aguinaldo. ¿Qué tal?

Pero eso no es todo, seguramente el señor Azuela le gusta mucho la comida, porque recibe anualmente una asignación de 162 mil 86 pesos por “gastos de alimentos”. Y también le gusta hablar mucho por teléfono, porque a cargo del erario público se le entregan cada año 19 mil 544 pesos por concepto de teléfono celular.

A pesar de que el mayor beneficiado es Azuela, sus diez compañeros tienen las mismas prestaciones y sus ingresos rondan en esas cantidades. Por eso sus sueldos suman 72 millones de pesos al año.

¿Cómo ha llegado México a esta aberración salarial del Poder Judicial? Es absolutamente anómalo que éstos señores perciban unos ingresos tan elevados y desproporcionados. Sus salarios es lo que obtienen 4 mil 428 trabajadores mexicanos que ganan el salario mínimo. La pregunta que queda es: ¿No les da vergüenza a éstos señores tener este sueldo?

Cuando uno observa en sus sesiones, la soberbia con la que se conducen algunos de estos ministros “superpagados”, se puede entender por

qué se sienten por encima del común denominador de los mortales. Esos sueldos los elevan a la calidad de “dioses”, de seres “supremos”.

¿Qué país en el mundo paga eso a sus ministros de Justicia? Ninguno. No hay país del primer mundo que otorgue esos escandalosos sueldos. Precisamente porque en las democracias desarrolladas la independencia del Poder Judicial corre a cargo del erario público. Si el Estado concede más dinero vía “prestaciones” a estos señores de la justicia, la independencia sería “papel mojado”.

Con estos sueldos, no hace falta corromper a los ministros de Justicia. Sus salarios constituyen la corrupción, porque son una componenda que marcara de manera irremediable, sus decisiones judiciales. Lamentablemente, es inaceptable considerar que esas percepciones formen parte de la realidad de los trabajadores mexicanos que, a duras penas, sobreviven a base de paupérrimos salarios mínimos. ¿Cómo un órgano de justicia se erige en la injusticia? Las diferencias salariales entre la mayor parte de los mexicanos y estos ministros son una prueba flagrante de infamia. Lo miren por donde lo miren, es una irregularidad, una anomalía que debe corregirse.

Si Mariano Azuela gana 650 mil pesos mensuales, cómo esperar que esté a favor de que Andrés Manuel López Obrador llegue al poder. Eso significaría el fin de sus bochornosos privilegios. No fue una sorpresa que Azuela “censurara” que Vicente Fox tolerara el presunto “desacato” de López Obrador. Al contrario, el señor Azuela hace honor a la “justicia salarial” que representa.

Son otras las urgencias del sexenio de Vicente Fox que la SCJN no ha asumido. ¿Dónde están las decisiones judiciales que otorgan tutela a las víctimas de violaciones de derechos humanos en México? ¿Dónde están las resoluciones que permitan enjuiciar a los culpables de la guerra sucia, responsables de cientos de muertes y desapariciones?

Con una Suprema Corte que imparte “injusticia”, como la presidida por Azuela, los mexicanos difícilmente disfrutarán de un sistema democrático sano.

Y si alguien quiere hacerse rico, que se haga Ministro de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación”.¹¹³ (sic)

Una vez terminado el análisis político a que hemos hecho referencia, es pertinente de igual forma tomar en consideración la publicación del periódico “El Universal”, en la que informa:

“Ministros jubilados cuestan al año 166 mdp” por Carlos Avilés

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) destinara este año más de 166 millones de pesos para pagar las pensiones, compensaciones de los 40 ministros jubilados.

Cada uno cobrará en 2006 alrededor de 2 millones 766 mil pesos, es decir 230 mil pesos al mes, por concepto de la pensión y prestaciones a que tiene derecho.

La suma aumenta a 4 millones 172 mil pesos por cada uno de los ministros debido a que el máximo tribunal, de acuerdo a la Constitución, debe cubrir también los sueldos de chóferes y ayudantes, así como los gastos de dos vehículos y los tres equipos de comunicación móvil que pueden tener a su servicio.

Además, la SCJN debe rembolsarles el consumo que hagan en restaurantes de todo el país.

En total, la Corte destinará este año 166 millones 882 mil pesos para cubrir las necesidades de los ministros jubilados, de acuerdo con el Manual de Percepciones de la SCJN publicado ayer en el Diario Oficial de la Federación.

Una iniciativa impulsada en 2003 por el presidente de la SCJN, Mariano Azuela, permitió a los ministros estas percepciones”.¹¹⁴

Ante tal panorama es claro y recomendable el propósito de una homologación de las percepciones ordinarias y extraordinarias en los poderes garantes del pacto federal, que acoten cualquier privilegio y evitar se obtengan beneficios económicos al arbitrio del poder.

¹¹³ Fuente: <http://www.proceso.com.mx/anapol.html?aid=35808>

¹¹⁴ Fuente: <http://www.eluniversal.Com.mx/notas/333444.html>, publicada el día 1 de marzo del 2006.

2.7 HOMOLOGACIÓN DE LOS SALARIOS DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

Uno de los logros que la democracia han hecho posible es el derecho de acceso a la información y se ubica como un paso hacia la meta de una sociedad que pueda garantizar al mismo tiempo el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un desarrollo económico y social sustentable en la era de la información en que hoy vivimos.

Es claro que para frenar la baja credibilidad que se tiene de las instituciones públicas, es preciso transparentar su buen funcionamiento en sus finanzas, ya que si bien es cierto que los ciudadanos empiezan a tener una señal clara de que algo está cambiando en el ejercicio del gobierno.

No es menos cierto, que en la medida que sea accesible de manera veraz y oportuna la información del Estado y su transparencia, son motivos para volver a creer en sus instituciones, por lo que es responsabilidad de los funcionarios públicos de primer nivel acatar el principio de los derechos fundamentales y garantizar el derecho a la información.

Lo mismo debe suceder con los líderes políticos de los diversos partidos, quienes deberán de afrontar este nuevo reto de transparencia y ser concientes del cambio que representa, mostrando principalmente las finanzas públicas de que son parte, recuperando la credibilidad perdida de la mayoría de los mexicanos y ser honestos ante este nuevo cambio de modernidad.

Razón por la que es fundamental una mejor y mayor participación de la sociedad civil en la evaluación y control de la conducta del poder público.

Si a esto añadimos que los salarios mínimos profesionales que tendrán vigencia a partir del 1 de enero de 2006, para las profesiones, oficios y trabajos especiales establecidos, como cantidad mínima que deban recibir en efectivo los trabajadores por jornada ordinaria diaria de trabajo, serán los que se señalan a continuación:

**SALARIOS MINIMOS PROFESIONALES
QUE ESTARAN VIGENTES A PARTIR DEL 1 DE ENERO DEL AÑO 2006**

Pesos diarios

OFICIO No.	PROFESIONES, OFICIOS Y TRABAJOS ESPECIALES	Areas Geográficas		
		A	B	C
1	Albañilería, oficial de	70.93	68.90	66.77
2	Archivista clasificador en oficinas	67.81	65.78	63.70
3	Boticas, farmacias y droguerías, dependiente de mostrador en	61.72	59.90	58.14
4	Buldozer, operador de	74.72	72.38	70.20
5	Cajero(a) de máquina registradora	62.92	61.20	59.38
6	Cajista de imprenta, oficial	66.98	65.10	62.97
7	Cantinero preparador de bebidas	64.38	62.45	60.58
8	Carpintero de obra negra	66.14	64.17	62.14
9	Carpintero en fabricación y reparación de muebles, oficial	69.63	67.50	65.42
10	Cepilladora, operador de	67.29	65.47	63.39
11	Cocinero(a), mayor(a) en restaurantes, fondas y demás establecimientos de preparación y venta de alimentos	71.97	69.89	67.65
12	Colchones, oficial en fabricación y reparación de	65.10	63.23	61.41
13	Colocador de mosaicos y azulejos, oficial	69.32	67.39	65.26
14	Contador, ayudante de	68.33	66.35	64.22
15	Construcción de edificios y casas habitación, yesero en	65.62	63.86	61.78
16	Construcción, herrero en	68.33	66.35	64.22
17	Cortador en talleres y fábricas de manufactura de calzado, oficial	63.70	61.93	60.06
18	Costurero(a) en confección de ropa en talleres o fábricas	62.82	60.84	59.23
19	Costurero(a) en confección de ropa en trabajo a domicilio	64.69	62.87	60.84
20	Chofer acomodador de automóviles en estacionamientos	66.14	64.17	62.14
21	Chofer de camión de carga en general	72.59	70.51	68.38

22	Chofer de camioneta de carga en general	70.30	68.22	66.04
23	Chofer operador de vehículos con grúa	67.29	65.47	63.39
24	Draga, operador de	75.50	73.37	70.98
25	Ebanista en fabricación y reparación de muebles, oficial	70.77	68.69	66.51
26	Electricista instalador y reparador de instalaciones eléctricas, oficial	69.32	67.39	65.26
27	Electricista en la reparación de automóviles y camiones, oficial	70.10	68.02	65.83
28	Electricista reparador de motores y/o generadores en talleres de servicio, oficial	67.29	65.47	63.39
29	Empleado de góndola, anaquel o sección en tiendas de autoservicio	61.52	59.75	57.62
30	Encargado de bodega y/o almacén	64.01	62.14	60.27
31	Enfermería, auxiliar práctico de	66.14	64.17	62.14
32	Ferreterías y tlapalerías, dependiente de mostrador en	65.47	63.39	61.52
33	Fogonero de calderas de vapor	67.81	65.78	63.70
34	Gasolinera, oficial	62.82	60.84	59.23
35	Herrería, oficial de	68.33	66.35	64.22
36	Hojalatero en la reparación de automóviles y camiones, oficial	69.63	67.50	65.42
37	Hornero fundidor de metales, oficial	71.34	69.37	67.24
38	Joyero-platero, oficial	66.14	64.17	62.14
39	Joyero-platero en trabajo a domicilio, oficial	68.90	67.03	64.90
40	Laboratorios de análisis clínicos, auxiliar en	65.10	63.23	61.41
41	Linotipista, oficial	73.53	71.55	69.37

	Lubricador de automóviles, camiones y otros vehículos de motor	63.39	61.52	59.54
42				
43	Maestro en escuelas primarias particulares	74.98	72.85	70.46
44	Manejador de gallineros	60.74	59.07	57.25
45	Maquinaria agrícola, operador de	71.34	69.37	67.24
46	Máquinas de fundición a presión, operador de	64.38	62.45	60.58
47	Máquinas de troquelado en trabajos de metal, operador de	64.01	62.14	60.27
48	Máquinas para madera en general, oficial operador de	67.81	65.78	63.70
49	Máquinas para moldear plástico, operador de	62.82	60.84	59.23
50	Mecánico fresador, oficial	71.45	69.58	67.34
51	Mecánico operador de rectificadora	68.90	67.03	64.90
52	Mecánico en reparación de automóviles y camiones, oficial	73.53	71.55	69.37
53	Mecánico tornero, oficial	68.90	67.03	64.90
54	Mecanógrafo(a)	62.92	61.20	59.38
55	Moldero en fundición de metales	67.29	65.47	63.39
56	Montador en talleres y fábricas de calzado, oficial	63.70	61.93	60.06
57	Niquelado y cromado de artículos y piezas de metal, oficial de	66.98	65.10	62.97
58	Peinador(a) y manicurista	66.14	64.17	62.14
59	Perforista con pistola de aire	70.10	68.02	65.83
60	Pintor de automóviles y camiones, oficial	68.33	66.35	64.22
61	Pintor de casas, edificios y construcciones en general, oficial	67.81	65.78	63.70
62	Planchador a máquina en tintorerías, lavanderías y establecimientos similares	62.92	61.20	59.38
63	Plomero en instalaciones sanitarias, oficial	67.96	66.09	63.96
64	Prensa offset multicolor, operador de	70.93	68.90	66.77

65	Prensista, oficial	66.14	64.17	62.14
	Radiotécnico reparador de aparatos eléctricos			
66	y electrónicos, oficial	70.77	68.69	66.51
	Recamarero(a) en hoteles, moteles y otros			
67	establecimientos de hospedaje	61.52	59.75	57.62
68	Recepcionista en general	63.39	61.52	59.54
	Refaccionarias de automóviles y camiones,			
69	dependiente de mostrador en	64.01	62.14	60.27
	Reparador de aparatos eléctricos para el			
70	hogar, oficial	66.98	65.10	62.97
71	Reportero(a) en prensa diaria impresa	145.81	141.70	137.02
	Reportero(a) gráfico(a) en prensa diaria			
72	impresa	145.81	141.70	137.02
73	Repostero o pastelero	70.93	68.90	66.77
74	Sastrería en trabajo a domicilio, oficial de	71.34	69.37	67.24
75	Soldador con soplete o con arco eléctrico	70.10	68.02	65.83
76	Talabartero en la manufactura y reparación			
	de artículos de piel, oficial	66.14	64.17	62.14
77	Tablajero y/o carnicero en mostrador	66.14	64.17	62.14
78	Tapicero de vestiduras de automóviles, oficial	67.29	65.47	63.39
79	Tapicero en reparación de muebles, oficial	67.29	65.47	63.39
80	Taquimecanógrafo(a) en español	66.40	64.48	62.56
81	Trabajo social, Técnico(a) en	80.24	77.79	75.45
82	Traxcavo neumático y/o oruga, operador de	72.33	70.20	67.91
83	Vaquero ordeñador a máquina	61.52	59.75	57.62
84	Velador	62.82	60.84	59.23
	Vendedor de piso de aparatos de uso			
85	doméstico	64.69	62.87	60.84
86	Zapatero en talleres de reparación de			
	calzado, oficial	63.70	61.93	60.06

Es claro que si comparamos los salarios de los tres poderes de la Unión, con la raquítica economía de los trabajadores sujetos a los salarios mínimos, en virtud de que el porcentaje que se fija no satisface ni resarce suficientemente el poder adquisitivo de los trabajadores para cubrir sus necesidades, como lo establece la fracción VI del artículo 123 Constitucional, por lo que de forma razonada, reconociendo el hecho de que existen sectores vulnerables en el país, que demandan mayores beneficio tomando en cuenta su productividad, competitividad y la imperiosa necesidad de generar empleos productivos, mejor pagados.

Como se ha visto en la presente investigación, cada uno de los Poderes de la Unión gastan de manera discrecional el presupuesto que se les asigna a cada uno y por otro lado existe un sector que se ve marginado con los raquíticos salarios que perciben.

De ahí que sea necesario un TABULADOR ÚNICO para los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tanto Federal como Local, en la que se contemplen los Sueldos Netos para los Servidores Públicos de Mando y Homólogos sin que los mismos puedan exceder de un Máximo de la remuneración neta mensual que contenga sueldo base y compensación garantizada.

Tratando que las compensaciones fuera de todo contexto y otras prestaciones que el servidor público tenga según la importancia del puesto, las mismas de ser factible sean eliminadas, atentos a las disposiciones de austeridad que en el caso se establezca.

Debiendo de prevalecer en un funcionario público la capacidad y honradez.

CAPÍTULO TERCERO

PARTICULARIDADES DEL PODER LEGISLATIVO

3.1 CÁMARA DE DIPUTADOS

El Congreso General integrado por dos Cámaras. La de diputados, que ostenta la representación popular, y la Cámara de Senadores, garante del Pacto Federal, que encarna la representación de las entidades federativas que conforman el Estado Federal Mexicano, y que se depositan en un Congreso General conforman el Poder Legislativo, tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50.

Atendiendo el origen y naturaleza de ambas Cámaras, no hay duda que en cada una de ellas debe ejercer atribuciones exclusivas en aquellos puntos que afectan exclusivamente los intereses de la entidad a quien respectivamente representan. La Cámara de Diputados es la representante del pueblo, la Cámara de Senadores, es la representante de los Estados. Las leyes, en términos generales, afectan los intereses del pueblo y de los Estados, y es lógico por lo mismo que en su formación de leyes tomen parte ambas Cámaras.

Pero en aquellas que sólo afectan los intereses del pueblo no hay razón ni fundamento para que tome parte el Senado, así como en las que sólo afectan los intereses de los Estados, tampoco hay fundamento ni razón para que tomen parte los representantes del pueblo.

De aquí nace la necesidad de que ciertos actos legislativos sean ejercidos exclusivamente por una de las dos Cámaras porque afectan los intereses del pueblo y de los Estados. De ahí que la Cámara de Diputados será fundamentalmente, la Cámara de representación nacional, cuyos integrantes se elegirán, en su totalidad, cada tres años, por mandato Constitucional, y estará formada por 300 Diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 Diputados estarán sujetos al principio de representación proporcional,

mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Nuestra carta Magna señala los requisitos para ser Diputado y al efecto se transcribe literalmente el:

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 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 período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se 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.

Cabe señalar que el artículo 59 Constitucional se refiere a la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los Diputados y Senadores Propietarios.

De igual forma en lo preceptuado por el artículo 7 del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales nos señala de igual forma los requisitos para ser Diputado Federal.

3.2 CÁMARA DE SENADORES

Por lo que corresponde a la Cámara de Senadores en cuanto a su duración, el encargo de cuatro años por renovación a través de mitades por cada dos años, se ratificó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del 29 de abril de 1933, se reformó el artículo 56 de nuestra Magna Carta en vigor para establecer que la Cámara de Senadores tendría una duración de seis años, eligiéndose los senadores en su totalidad para cada período.

Este sistema subsistió hasta 1987, en que por reformas a la Constitución según decreto de diciembre de 1986, la Cámara de Senadores, con la misma duración de seis años, se renovarían por mitad por cada tres años, volviéndose de esta manera al sistema original de renovación por mitades, y dándose en la historia legislativa, lo que se ha venido a conocer como senadores de tres

años, pues se estableció en uno de los artículos de la reforma relativa, que los senadores que se eligieran para la LIV legislatura, los nombrados en primer lugar durarían en sus funciones del 1.º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, y los nominados en segundo lugar del 1.º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, y a partir de este último año, para la LV legislatura y las subsiguientes, durarían seis años, renovándose por mitades cada tres años.

Por último, según reformas a diversos artículos de la Constitución de septiembre de 1993, se modificó substancialmente el sistema de la estructura y funcionamiento del Senado que venía dándose desde 1875, pues se estableció que la Cámara de Senadores se duplicaría en el número de sus integrantes, para ser 128 en su totalidad, a partir de la elección de 1994, a razón de cuatro senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, tres de los cuales debían elegirse por mayoría relativa uno por la primera minoría de los partidos contendientes en los comicios.

Por otra parte, se estableció para cubrir la transitoriedad del sistema que venía dándose desde 1988, y toda vez que en el año de 1997 saldrían del ejercicio 32 senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, se previno que en este último año se elegirían, por única vez 32 senadores por un período de tres años, para que fungieran en sus encargos entre 1997 y el año 2000. Para que de esta manera, a partir de este último año y en lo sucesivo, se eligieran la totalidad de los senadores por un período integral de seis años, volviéndose de este modo al sistema que prevaleció de renovación total desde el año de 1934.

Para la mejor comprensión de las razones y fundamentos de esta reforma tan significativa que se ha dado en la evolución del Senado de la República, es pertinente estudiar los dictámenes de las Comisiones relativas, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, reformas que vinieron a permitir un mayor juego democrático en el Senado de la República y su incorporación al pluralismo político que desde los años sesenta venía dándose en la Colegisladora o sea en la Cámara de Diputados.

Sobre el particular es preciso consultar las publicaciones de los decretos promulgatorios de estas relevantes reformas constitucionales de 1993. Para

comprender la apertura democrática al haber dejado atrás las diversas formas de calificación de las elecciones, actualmente corresponde al Instituto Federal Electoral, emitir la declaratoria de validez de las elecciones de Diputados y Senadores, así como otorgar las constancias de mayoría y la asignación de Senadores de primera minoría; en consecuencia le corresponde al Instituto Federal Electoral, hacer la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional. Cabe indicar que la validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias y la asignación de Diputados y Senadores, son susceptibles mediante los recursos legales correspondientes de ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es evidente la importancia de estas reformas, y sobre todo la publicación del Acta relativa a la sesión de instalación de la Cámara de Senadores, primera auténticamente plural en la historia parlamentaria del Senado Mexicano, que se celebró el 31 de octubre de 1994.

3.3 LA INMUNIDAD Y EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO

Es importante destacar que las funciones que se ha confiado a los legisladores, han permitido que en las Constituciones que ha tenido el País se hayan establecido para ellos un estatus jurídico especial, el cual se compone de una serie de prerrogativas y deberes consignados, de tal manera que en forma precisa se ha pretendido salvaguardar la independencia del Poder Legislativo respecto de cualquier influencia que pudiera perturbarla, las prerrogativas de los legisladores no son privilegios personales, sino garantías funcionales, que protegen no al legislador como tal, sino a la función legislativa que él desempeña, convirtiéndose en reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cual sea la voluntad del legislador afectado, son pues prerrogativas irrenunciables, sobre las que no pueden disponer nadie, en nuestra Constitución tales prerrogativas son la inviolabilidad y la inmunidad.

Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, razón por la que es un privilegio que tienen los legisladores para que realicen sus actividades legislativas, con la amplia libertad, en sus intervenciones, escritos y votos que emitan los mismos, ya que no son motivo de censura, ni pueden ser objeto de persecución penal, el Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, ya que sería relativamente fácil, encausar a un legislador, por algún delito de los llamados de honor (injurias, calumnias, difamación), por ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les brinda la protección absoluta para evitar cualquier atropello, tal y como lo dispone el artículo 61 Constitucional.

Este privilegio ha sido propicio para que el Poder Legislativo se fortalezca de manera considerable, forjando un lugar idóneo para que la sociedad pueda expresarse libremente mediante sus representantes legislativos y pueda encausar una pronta solución de sus conflictos, más ello no debe significar que este reconocimiento sea ilimitado, pues el mismo debe tenerse únicamente a la libertad de que goza el legislador para sus actividades parlamentarias dentro y fuera del recinto legislativo, amén de que no abarca sus actividades particulares.

Es de resaltar que en la presente investigación obtuvimos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, en el Amparo en Revisión 2214/98 de fecha 24 de mayo del Año 2000, resolvió en el sentido de que “Los Senadores y Diputados jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos”, quizá fue más significativo el hecho de que dicha Sala de nuestro Máximo Tribunal señaló: Que no procede una demanda civil en contra de un legislador federal por daño moral, con base en las manifestaciones vertidas por éste en el ejercicio de sus funciones.

El fuero constitucional que forma parte de la inmunidad parlamentaria consiste en que los legisladores no pueden ser detenidos, ni procesados en la comisión de un delito (salvo el caso de flagrancia), al no ser de que sea la Cámara legislativa correlativa la que autorice la privación de este privilegio,

mismo que esta regulado por el artículo 111 Constitucional. En donde para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión es necesaria la llamada “declaración de procedencia”, que se acuerda por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, quien ha de determinar si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

3.4 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

Este contexto de diferenciación entre órganos de una y otra Cámara nos llevan a abordar las facultades propias de la Cámara de Senadores, que como colegisladora cumple, con el mandato Constitucional, de ejercer sus facultades exclusivas, sin que exista interferencia de su homóloga legisladora la Cámara de Diputados.

En este punto de la presente investigación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 76 que son facultades que de manera exclusiva ejercerá la Cámara Alta las que a continuación nos permitimos transcribir textualmente:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en 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 mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;
- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los

intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

- VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- X. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Consideramos que las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores bien se pueden clasificar en dos grandes grupos:

- 1). - Facultades de orden Público Internacional, y
- 2). - Facultades de orden Político Interno.

Respecto de las primeras se encuentran plasmadas en las fracciones I, II, y III del artículo 76 Constitucional.

Por lo que respecta a la fracción I, podemos decir que en virtud de es parte estructural de nuestra Constitución lo concerniente a los Tratados Internacionales y las Convenciones Diplomáticas que celebre el Presidente de nuestro País, las cuales deberán de ser aprobadas por el Poder Legislativo y que mejor que sea la Cámara de Senadores la que realice esta función tan importante en donde se pone de relieve la política exterior que ha de prevalecer ante este mundo globalizado y de un claro matiz en sus determinaciones.

Además es importante considerar que la ratificación de nombramientos de que habla la fracción II, estas designaciones tiene un carácter internacional, aún cuando se regulen por consideraciones de Política Interna, ya que las personas que habrán de desempeñar tan alto honor es claro que deben contar con un perfil intachable, cuando se desempeña una función de tal índole.

Por consiguiente en lo que atañe a la fracción III, del texto en comento, que tiene que ver con aspectos de carácter internacional es claro la trascendencia de la Cámara de Senadores para salvaguardar los intereses del

país y ser garante del pacto federal, al ser facultada de autorizar tales contingencias que reflejan la actitud que asume un pueblo en el ámbito internacional.

Consideramos que en las facultades extraordinarias concernientes al Orden Político Interno, en estas podemos incorporar a las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X del ordenamiento legal antes invocado, al tratarse de la seguridad nacional y la administración pública en lo que cabe a su funcionalidad y desarrollo. Ya que además se desprende la facultad del Senado para resolver las cuestiones Políticas que se susciten entre los Poderes de un Estado, cuando algunos de ellos lo soliciten o se haya interrumpido el orden Constitucional por un conflicto armado. Entre otras cosas el Senado puede otorgar o negar la aprobación a los miembros de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de dichos funcionarios que someta el Ejecutivo a su consideración.

De ahí que el fortalecimiento de las funciones del Poder Legislativo ha coadyuvado, no cabe duda, a la consolidación de la democracia a través de la propuesta y el desarrollo legislativo para la sana marcha de la vida política de nuestra Nación.

3.4.1 RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS

En este apartado de la investigación, podemos decir que un tipo de control, lo constituye sin lugar a dudas los nombramientos de determinados Servidores Públicos que deberán de ser ratificados por la Cámara de Senadores, de tal suerte que tratándose del Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (artículos Constitucionales 89 fracciones III, IV, y IX y 76 fracción II), cuando la Cámara Alta se encuentre en receso la facultad de ratificación de los nombramientos propuestos por el Titular del Ejecutivo Federal, la puede ejercer la Comisión

Permanente del Congreso de la Unión (artículos Constitucionales 89 fracción XVI, y 78 fracción VII).

Esta facultad que en esencia corresponde al Presidente de la República, puede determinarse desde dos puntos de vista:

La primera radica.- En que la Cámara de Senadores ejerce cierto control sobre la selección que el Poder Ejecutivo ha planteado respecto de determinado nombramiento y que, en razón de su importancia, la Cámara Alta deberá pronunciarse sobre su ratificación, sin duda, ésta ha de garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por el Titular del Ejecutivo Federal, pero en modo alguno esta facultad de control puede entenderse como la potestad de que la Cámara de Senadores pueda ejercer un voto de censura, en este orden de ideas el Senado actúa como control en el sentido de llevar al Presidente de la República a analizar detenidamente no sólo el valor curricular de quien aspira al puesto, sino que dicha Propuesta emerja de una detenida y cuidadosa ponderación, tanto de las cualidades del servidor público, como de la necesidad de que cubra el perfil del cargo que va a desempeñar.

La segunda radica.- En que tales ratificaciones debe entenderse como un mecanismo de control entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo que sirve para reforzar los nombramientos del Presidente, es decir el funcionario designado a través del citado procedimiento no solo tiene la confianza del Presidente sino que recibe el beneplácito y el aval de la Cámara Alta, y esto sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición Política y el Senado al colaborar en la ratificación de estos nombramientos entrega su confianza y respaldo al funcionario así nombrado, en consecuencia, ello exige también que la Cámara Alta realice un examen riguroso del funcionario que es sometido a su consideración.

Aunque el Congreso no pueda desempeñar un papel directo en el proceso de designación, puede, en realidad, restringir la discreción del Presidente para ejercer su poder de designación, especificando los requisitos que deben cubrir los designados para cargos concretos, las leyes han especificado, desde un principio, los requisitos que deben reunir los que han de ser nombrados para ocupar cargos ejecutivos.

Para concluir, consideramos prudente hacer énfasis en la reflexión del norteamericano Hamilton, que criticaba la facultad del Senado en los nombramientos porque se consideraba que sería “Un juez demasiado indulgente de la conducta de individuos en cuya designación oficial participó... dependen de la voluntad de quienes los nombran... esa práctica se apoya en la presunción de la responsabilidad que contraen los nombramientos, con relación a la capacidad y competencia de las personas en quienes recae su elección”,¹¹⁵ a lo anterior añade que el Presidente Propone y el Senado designa.

3.4.2 LA CÁMARA DE SENADORES COMO TRIBUNAL POLÍTICO

Pasemos a estudiar la fracción VII del artículo 76 Constitucional la que se encuentra íntimamente ligada con la primera parte de la fracción V del artículo 74, esto se debe a que ambas tratan el Juicio Político, con la diferencia de que la Cámara de Diputados actúa como órgano acusador y la Cámara de Senadores como juzgador.

Al respecto, la obra norteamericana El Federalista señala que la ventaja de dividir entre las dos ramas de la legislatura, atribuyendo a una el derecho de acusación y a la otra el de instruir el proceso y dictar Sentencia, evita el inconveniente de que las mismas personas acusen y juzguen, evitando el peligro de alguna persecución tendenciosa.

El antecedente del Juicio Político en México lo encontramos en dos fuentes diferentes: La Constitución Inglesa que le encomienda a la Cámara de los Comunes la función de acusar, mientras que la de los Lores debía funcionar como tribunal.

La norteamericana argumentaba que no podía ser el mismo órgano idóneo para juzgar la responsabilidad política por aventajar a la Cámara de Representantes en número, independencia y madurez.

¹¹⁵ HAMILTON, MADISON, y JAY, op. cit., p. 289.

La diferencia entre el sistema Inglés y el Norteamericano estriba en la sanción, ya que el primero decidía la responsabilidad penal y administrativa (remoción de cargo), mientras que el sistema norteamericano sancionaba con la remoción del cargo únicamente.

De la reseña anterior, se puede decir que el sistema mexicano se adhirió a este último. Considerando importante mencionar que, al desaparecer el Senado en 1857, se estableció un sistema de doble jurado: un jurado de instrucción formado por la Cámara de Diputados, y otro de sentencia compuesto por la Suprema Corte de Justicia, investigando y determinando, la primera, los hechos imputados al servidor, mientras que el órgano judicial determinaba la sanción.

En 1917 se implantó el Sistema que conocemos en la actualidad, en el cual, participa únicamente el Poder Legislativo. Es decir, la fracción VII del artículo 76 pone al Senado en la posición de un verdadero Juez que sanciona Políticamente.

Se ha dado múltiples definiciones del Juicio Político de las cuales se mencionaran únicamente algunas que consideramos importantes, con el propósito de obtener un concepto general del Juicio Político, antes de que nos internemos en su estudio.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela define Juicio Político de la siguiente forma: “Por Juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial cometido y de cuya perpetración se declare culpable”.¹¹⁶

El maestro Linares Quintana nos indica: “Es un procedimiento solemne, de carácter político, que inicia la Cámara de Diputados y por la cual ésta acusa ante el Senado como Tribuna, a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican textualmente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos”.

Al respecto el maestro Tena Ramírez con certera entonación nos dice: “Una excepción a la garantía de igualdad ante la ley”

¹¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 566.

Es pertinente aclarar la importancia que tiene la exposición de motivos del primer dictamen de la Comisión del Constituyente de 1857, esto para tener un panorama de cómo se concebía el juicio político, y al respecto nos decía: Es el juicio de opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, se pueda calificar y probar en un proceso, con todas sus formas, que por las omisiones o descuidos, por su ineptitud o por otra causa negativas ha perdido la confianza popular, En todos estos casos, reducido el juicio político a quitar el Poder al responsable, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece.

Así llegamos al pensamiento de Alexis de Tocqueville, quien en su obra manifiesta lo siguiente: “Entiendo por Juicio Político el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de Juzgar”¹¹⁷.

Dicho lo anterior es procedente el juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110 de nuestra Constitución, en la cual redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho, como lo dispone el Artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es oportuno dejar claro que no procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas de ello nos da cuentas el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto el marco Constitucional vigente nos señala:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros

¹¹⁷ DE TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, Tr. Por Dolores Sánchez de Aleu, Ed. Alianza, 20ª edición, España, 1993, p. 101.

Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras parte de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Es muy importante aclarar que el juicio político no juzga delitos sino “actos de la más alta responsabilidad institucional”¹¹⁸. Es decir, este tipo de Juicio determinará si el servidor público podrá seguir o no desempeñando su

¹¹⁸ FAUZI, HAMDAN, notas sobre “La Ley Federal de Responsabilidades”, *Revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho*, núm. 7, 1983, p. 245.

importante función. Por lo anterior, fue un acierto de la Ley de Responsabilidades de 1982, el omitir hablar de delitos o faltas oficiales a diferencia de las leyes anteriores.

En la realidad, por la ambigüedad y oscuridad en la definición de los actos que permiten la procedencia del mismo, al definir el artículo 109 Constitucional fracción I a estos como “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, dificulta el castigo del servidor público mediante esta figura. Por lo que una definición más concreta de las faltas, ayudaría a evitar arbitrariedades e impediría que se abusara con la inmunidad con que cuentan los servidores públicos gracias a lo vago del precepto.

Como lo dice la ley para el caso de servidores públicos locales, la resolución por parte del Senado debe ser meramente declarativa; sin embargo, la práctica ha establecido situaciones donde el Senado ha intervenido en desafueros y responsabilidades, lo que confirma una intervención federal.

Por último, debemos señalar que el tiempo es un factor trascendental para que proceda el juicio político. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que éste procede durante todo el tiempo en el que el servidor esté desempeñando su cargo y un año después de terminado el mismo. Se explica que se sancione al servidor un año después de terminado su encargo, porque hay que recordar que la sanción no consiste únicamente en la remoción del cargo, sino también se puede sancionar con la inhabilitación para el desempeño de un nuevo cargo o comisión.

Los actos que pueden motivar el ejercicio del Juicio Político se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Expuesto lo anterior, concluimos que el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en concordancia con el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, que servidores públicos son sujetos de juicio político y al respecto nos dice:

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas anteriormente indicadas.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

Para el caso de que el denunciante no pueda aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes, es menester señalar que las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

Corresponde a la Cámara de Diputados substanciar el procedimiento relativo a lo que es el juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esta resolución pone fin al juicio político es inatacable, lo cual no implica que no deban respetarse las garantías de Audiencia y Legalidad, muy certeramente subraya el maestro Tena Ramírez, “Que el Senado no Absorbe en su totalidad el conocimiento del caso, como ocurría con los antiguos tribunales especiales, sino que se reduce a tratarlo en el aspecto político, despojando de la investidura a quien ha dejado de merecerla”.

De ahí que la responsabilidades penales de los altos funcionarios, de extraordinaria gravedad para un régimen de derecho cuya efectividad requiere trascendentemente de armonía social, dada la indignación y la justicima rebeldía que originan las inmunidades de los altos funcionarios, nos llevan a buscar una auténtica y efectiva responsabilidad penal, ya que no bastan un cúmulo de leyes, en ocasiones llenas de lagunas que permiten los desmanes y abusos despóticos cometidos por los altos funcionarios.

3.4.3 DESAPARICIÓN DE LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Pasemos al un breve análisis de la facultad exclusiva del Senado que resuelta la más criticada y controvertida, la cual no tiene antecedentes inmediatos en ningún sistema extranjero.

Nos referimos a la facultad consagrada en la fracción V del artículo 76 constitucional, que trata de la desaparición de poderes constitucionales de un Estado. El Senado deberá declarar cuando haya sucedido dicha eventualidad nombrando un gobernador provisional a propuesta en terna que efectúe el Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas para que este gobernador convoque a elecciones.

De lo anterior podemos concluir que:

I - El Senado es el único facultado para declarar la desaparición de Poderes.

II - Deben desaparecer todos los Poderes Constitucionales Locales.

III - El gobernador provisional debe, inmediatamente, convocar a elecciones.

IV - Esta es una disposición que se aplica supletoriamente.

La naturaleza de esta disposición la encontramos en el Pacto Federal, ya que, al momento en que se llevo a cabo este, los Estados cedieron parte de su soberanía y para este caso específico, La Federación actúa como un guardia del sistema.

Es pertinente aclarar que esta es una de las facultades políticas del Senado concedida en 1874, que tiene como meta lograr la renovación de los poderes locales, subsanando la ausencia de los legítimos, pero sin intervenir en el gobierno interino.

Como señalamos en el párrafo anterior, este precepto data de la reforma a la Constitución de 1857 hecha en el año de 1874, surgiendo esta, por la

necesidad de contemplar una situación ignorada dentro del pacto federal, la desaparición de todos los poderes legítimos.

Debe de quedar bien claro que la declaratoria de desaparición de poderes no tiene como finalidad nulificar elecciones ni deponer a titulares, sino únicamente constatar hechos o abusos de poder.

Esta facultad del Senado fue reglamentada hasta 1978, es decir 104 años después de su nacimiento, esto fue un grave error porque en el ínter se cometieron una serie de abusos, ocasionados por la falta de reglamentación de las circunstancias que determinaban la procedencia de la declaratoria.

Al efecto, la Ley Reglamentaria señala cinco pasos para los que se debe aplicar a dicha fracción.

1.- Cuando exista algún quebrantamiento del régimen federal por parte de los poderes locales.

2.- Cuando las autoridades locales se queden en su cargo por un plazo mayor del que fueron electos.

3.- Cuando las autoridades queden imposibilitadas para ejercer su cargo o, por causas imputable a ellos se afecte el orden del Estado, la Constitución y las Leyes.

4.- Cuando las autoridades abandonen sus funciones.

5.- Cuando intenten cambiar la organización política del país, establecida en los artículos 40 y 115 Constitucionales.

Sin embargo, si estudiamos las causas de desaparición de poderes hasta antes del año 2000, veremos que, salvo en 3 casos ninguno ha Estado a caído entre los supuestos del reglamento.

No obstante que es un requisito indispensable que se de la desaparición de todos los poderes estatales, sin embargo, esto no fue implantado constitucionalmente sino hasta 1917, ya que anteriormente no se requería la desaparición del Poder Judicial, desgraciadamente, en la práctica dicha facultad se encuentra muy viciada, al grado de que se ha llegado a dar la declaratoria con la única finalidad de desaparición del Poder Ejecutivo tales son los casos de Colima, Guerrero, y Morelos en el año de 1911.

Es importante diferenciar de la hipótesis que analizamos, el caso de que los poderes reconocidos en un principio como legítimos, cometan actos inconstitucionales, la razón de esto es que la Constitución prevé dos procedimientos distintos para estos casos, el juicio de amparo o el juicio político, dependiendo del caso.

La denuncia de los hechos para que proceda la desaparición de poderes puede provenir de cualquier individuo, organización política, miembros del Congreso de la Unión y diputados locales. Sin embargo, hasta antes de la expedición de la ley reglamentaria la mayoría de los casos han sido promovidos por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.

Esto es completamente nocivo ya que origino que se declarara la desaparición de poderes por la simple apreciación subjetiva del Presidente de la República, afortunadamente, con la exclusión del Presidente como solicitante de declarativas en 1978, se ha logrado controlar esta facultad y no por ello en los tiempos recientes han existido gobernadores provisionales, y no se ha ejercitado la función declarativa.

Según la Constitución, el gobernador provisional debe ser seleccionado de una terna por el Presidente de la República, De 1874 a la fecha, ha habido sólo un caso de designación sin terna.

Como podemos apreciar, a diferencia de la segunda fracción del artículo 76, la V fracción no habla de una aprobación por parte del Senado, sino de un nombramiento hecho por el mismo a propuesta del Ejecutivo.

Es pertinente analizar la función que realiza el gobernador provisional, encontrándose como tarea principal el convocar a elecciones y vigilar el correcto desenvolvimiento de las mismas. Aunque esto no signifique que cuando falte poco tiempo para la conclusión de un periodo Constitucional, el provisional no concluya dicho periodo.

La realidad ha demostrado que se puede remover a un gobernador provisional sin necesidad de juicio político y que esta remoción puede ser realizada por el Senado o la Comisión Permanente, tal es el caso del Gobernador Provisional de Tamaulipas Andrés Osuna en el año de 1919.

También se puede renunciar a un Gobernador Electo Constitucionalmente y ello es ejemplo en el caso de Ramón Aguirre, en el Estado de Guanajuato durante la Administración de Salinas de Gortari¹¹⁹.

Consideramos que el maestro Tena Ramírez esta en lo cierto, en el aspecto que es “incorrecto que se requiera la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o de la Comisión Permanente, ya que de no cumplirse lo anterior, el Estado quedaría acéfalo, en cambio, si se propusiera una mayoría relativa, el candidato con mayores votos ocuparía la gobernatura”

La intervención de la Comisión Permanente consiste en nombrar al gobernador provisional, cuando el Senado no se encuentre sesionando, Esta facultad no se debe confundir con la de declarar la desaparición de poderes, ya que esta ultima se encuentra expresamente prohibida por la ley reglamentaria.

Realmente, permitir a la Comisión Permanente nombrar un Gobernador Provisional y negarle, a su vez, la declaratoria de desaparición de poderes es algo incongruente debido a que el nombramiento de gobernador es un acto mucho más importante que una simple declaración de hechos.

En la parte final de la fracción V, dice Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.- Dicha frase es muy oscura porque no sabemos si se refiere a la reelección de gobernador provisional, al nombramiento del mismo, o a la declaración de desaparición de poderes. Definitivamente debemos descartar lo primero, en atención a la prohibición expresa del Artículo 116 Constitucional. La desaparición de Poderes, consideramos debe ser apreciada objetivamente, por lo que no procedería encomendarle esta función a la Constitución Local, además de que es arriesgado, de lo anterior resulta que la frase se refiere a la previsión del nombramiento de un gobernador provisional por parte de los Estados.

Completamente diferente, aunque a veces confundible con la fracción V del artículo 76, es la fracción VI del mismo precepto Constitucional que faculta al Senado para: Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes

¹¹⁹ MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, Confesiones Políticas Síntesis de mis memorias, Grigalbo, 1ª edición, México, 1998, p. 296.

de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. Es facultad distinta a la de la fracción anterior debido a que esta última, no estamos hablando de una desaparición de poderes constitucionales de un Estado, sino de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado. Para el caso, el Senado debe resolver por querrela de algunos de los poderes o sin esta, cuando exista un conflicto de armas que interrumpa el orden Constitucional.

Tampoco se debe confundir con el artículo 105 Constitucional, que faculta a la Suprema Corte de Justicia para: Conocer de controversia entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, ya que esta, por ser el más alto intérprete de la Constitución, debe conocer sobre cuestiones referentes a las facultades y competencia de los diversos órganos titulares. Asunto diferente son las cuestiones políticas que debe resolver el Senado, mismas que causen la interrupción del orden constitucional de un Estado.

Es correcto que el Senado se encargue de ejercer esta facultad por la misma razón asentada en la fracción V, es decir, por estar encargado de la representación de los Estados y funcionar como organismo protector del pacto federal.

Evitando así el pisoteo de la voluntad popular, ejemplo palpable lo tenemos durante la administración de Carlos Salinas de Gortari “quien durante su gobierno vulneró las entidades federativas de Jalisco cuyo gobernador Enrique Álvarez del Castillo, solicitó licencia, por que fue llamado a integrar el gabinete presidencial, Fernando Gutiérrez Barrios, gobernador de Veracruz, solicito licencia para hacerse cargo de la Secretaría de Gobernación, Patrocinio González Garrido, gobernador de Chiapas, solicito licencia para después suplir a Gutiérrez Barrios en Gobernación, Mario Ramón Beteta, gobernador del Estado de México pidió licencia; A otros gobernadores los movió en un acto de venganza, por que el Partido Revolucionario Institucional perdió procesos electorales, Así ocurrió con Luis Martínez Villcaña, gobernador de Michoacan, y Xicoténcatl Leyva gobernador de Baja California, pero no contento con esto comenzó a manipular personas y elecciones, en Guanajuato hizo que Ramón

Aguirre no tomara posesión de su cargo; lo mismo sucedió con Fausto Zapata quien tuvo que renunciar a causa del conflicto poselectoral abanicado por el propio Presidente de la República, experiencia similar sufrió Salvador Neme Castillo gobernador de Tabasco, en Jalisco removió, debido a la explosión de Guadalajara, a Guillermo Cosío Vidaurri, a Beatriz Paredes Rangel le pidió que abandonara la gobernatura de Tlaxcala para asumir la Secretaría General del CEN del PRI y a Genaro Borrego Estrada que dejara Zacatecas para hacerse cargo de la Presidencia del CEN del PRI, también por conflictos electorales, Eduardo Villaseñor tuvo que pedir licencia como gobernador de Michoacán, en San Luis Potosí, forzó a Gonzalo Martínez Corbalá a que solicitara licencia de su gubernatura interina, así mismo a Elmar Setzer, de Chiapas, lo comino a solicitar licencia, ello resultado del conflicto armado planteado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y en el marco del desenfreno del Presidencialismo Autoritario y Mesiánico, la licencia de Víctor Manzanilla Schaffer gobernador de Yucatán y Emilio Chuayffet Chemor gobernador del Estado de México, que sólo el Poder Autoritario y deshonesto de Carlos Salinas de Gortari quien hizo escarnio de la República, la Constitución y la seriedad Republicana de sus Antecesores”.¹²⁰

Y concluimos que controvertida y peligrosa es la facultad que otorga la fracción V del artículo 76 Constitucional a la Comisión Permanente al autorizar el nombramiento de gobernador provisional, en los recesos del Senado, para el caso de que este último declare desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado.

Como podemos apreciar, existe una incongruencia en el texto constitucional al otorgarle a la Comisión una facultad incompleta y casi imposible de ejercitar legalmente, es decir la Comisión Permanente puede nombrar gobernador provisional, siempre y cuando, el Senado haya declarado desaparecidos los poderes, No estando facultada la primera para hacer la declaración respectiva.

Al efecto, nos indica el maestro Tena Ramírez “en cambio, el nombramiento de gobernador provisional, que debe hacerse inmediatamente después de que ha sido declarada la desaparición de Poderes, se confía a la

¹²⁰ *Íbidem*, pp. 295 y 296.

Permanente en los recesos del Senado. En este caso donde resulta, más que en otro alguno, la inutilidad de tal organismo, pues no es fácil presumir que el Senado clausure sus sesiones al declarar desaparecidos los Poderes, para que inmediatamente después la Permanente proceda a designar gobernador provisional. Así es que la facultad de la Permanente, consignada en la fracción V del art. 76, es inejercitable en la práctica”.¹²¹

Nosotros no estamos del todo de acuerdo con esta observación ya que más que demostrar la inutilidad del organismo, la fracción V del numeral en estudio ha ocasionado que en la práctica este organismo se exceda al extremo al declarar la desaparición de poderes.

Por lo tanto, y coincidiendo con los tratadistas que nos dicen que la Cámara de Senadores al estar en receso debe reunirse en periodo extraordinario de sesiones, tanto para declarar desaparecidos los poderes como para nombrar gobernador provisional, evitando de esta manera la violación a la Constitución en la práctica, por parte de la Comisión Permanente.

3.4.4 LA GUARDIA NACIONAL

La guardia nacional entre sus funciones esta la defensa del país y del orden público por gente armada, cabe señalar que la Constitución mexicana trata reiteradamente sobre esta institución, de gran tradición mexicana, y sin embargo carecemos de ella o sea que aún debiendo existir de iure, no existe de facto.

El panorama legislativo respecto de la guardia nacional que la historia registra es el siguiente:

1.- En el acta constitutiva de la Federación de 1824, decía en su artículo 13 fracción XVI, el Congreso General tiene facultades para organizar y armar así como disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General y en el artículo 16 fracción VI, VII, y VIII, le

¹²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 441.

otorga atribuciones al Titular del Ejecutivo para disponer de dicha milicia local previo permiso del Congreso.

2.- En la Constitución de 1824, en sus artículos 50 fracción XIX, 110 fracción XI, y 116 fracción IV dispone lo mismo.

3.- Las siete Leyes Constitucionales (Centralistas), de 1836, en su artículo 44 fracción V, señala que el Congreso decretara cada año la milicia activa que debe haber para el siguiente.

4.- Las bases Orgánicas de la República Mexicana (Centralistas), de 1843, facultan al Congreso en el artículo 65 fracciones V y VI y en el artículo 87 fracción XXII, para decretar el número de tropa de la milicia activa, etc., y faculta, a su vez, al Presidente para disponer de la fuerza armada de mar y tierra.

5.- En la Constitución de 1857 (Liberal y Federal), en sus artículos 35 fracción IV y 36 fracción II, respectivamente, señala que son prerrogativas y obligación del ciudadano el alistarse en la guardia nacional, su artículo 72 fracciones XIX y XX, faculta al Congreso para dar reglamentos con objeto de organizar la guardia nacional y dar el consentimiento al Ejecutivo para que pueda disponer de la misma fuera de sus respectivos Estados, correlativamente entre las facultades del Presidente en su artículo 85, se encuentra esta, así mismo, el artículo 74 tratan de las atribuciones de la Diputación Permanente para dar su consentimiento para el uso de dicha guardia nacional.

6.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en lo concerniente al punto a investigar nos dice:

Artículo 5 párrafo cuarto.- “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados”...

Artículo 31.- “Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y”....

Artículo 35.- “Son prerrogativas del ciudadano:

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus Instituciones en los términos que prescriben las leyes...”.

Artículo 36.- “Son obligaciones del ciudadano de la República:

II.- Alistarse en la Guardia Nacional”....

Artículo 38.- “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley”....

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

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;

Artículo 89.- “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76”....

De lo anteriormente analizado se puede puntualizar que se consideran como facultades de orden político internacional, el autorizar por parte del Senado al Titular del Ejecutivo Federal, como lo establece el Artículo 76 constitucional, fracción III, la salida de tropas nacionales al extranjero, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y, por último, la permanencia de escuadras, por más de un mes, en aguas mexicanas.

En tanto que la fracción IV del mismo precepto constitucional, consideramos que se puede considerar una función de orden político interno de mismo Senado, del cual se necesita su consentimiento para que el Ejecutivo disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Para concluir este punto de investigación, se establece en nuestra Carta Magna en su:

Artículo 78.- “Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV”....

Corresponde al maestro Tena Ramírez, dar su punto de vista y “le resta importancia a esta facultad al grado de afirmar de que no alcanza a fundar la necesidad que exista la permanente”

Y un punto de vista diferente se puede encontrar en lo expuesto por Don Emilio O. Rabasa, el cual “le atribuye a esta fracción una señalada importancia para defender y mantener la vida institucional del país”¹²².

A nuestro modo de ver, aunque teóricamente contiene un valor esta fracción, en la práctica de nuestro país sería muy raro que se diera, por lo que estamos de acuerdo con el maestro Tena en que esta facultad se podría sustituir, en el raro caso de cumplirse dicha hipótesis, mediante sesiones extraordinarias.

Consideramos que la falla que presenta esta fracción es grave, si atendemos a como lo afirma el Lic. Lerdo de Tejada, “la omisión de la frase fijar la fuerza necesaria contemplada en la fracción IV del Artículo 76, ya que en este caso aunque la Comisión Permanente preste su consentimiento para utilizar a la Guardia Nacional, falta que el Senado fije La fuerza necesaria, por lo que le esta otorgando una facultad incompleta a la Comisión Permanente”¹²³.

Independientemente de lo anterior, tenemos la impresión de que esta facultad de la Comisión Permanente se encuentra incompleta al poder aprobar únicamente la suspensión en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación y no poder otorgar facultades extraordinarias para solucionar completamente dicha situación.

La reiterada disposición sobre la existencia de la Guardia Nacional es copiosa en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el mandato se halla postergado en virtud de que al instituirse constitucionalmente la Guardia Nacional con carácter estatal y bajo la autoridad de cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo Local, se contradice y viola en primer lugar lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Suprema que establece.- (los Estados) “Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

II.- Tener en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra”

Además de que en segundo lugar, dada la realidad política y social que vive el país, se crearían graves problemas, por razones jurídico

¹²² RABASA O, Emilio, op. cit., p. 259

¹²³ LERDO DE TEJADA, Fernando. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, Tesis, Escuela Libre de Derecho, 1976, p. 117.

constitucionales, razón por la que el gobierno no ha dado cabal cumplimiento al establecimiento de la Guardia Nacional.

La idea que impulso al Constituyente de Querétaro para implantar nuevamente esta organización, con personalidad propia y ley reglamentaria sustantiva, aún no expedida, fue en confiar la defensa de la patria, externa e interna, tanto a nuestro Ejército como a la mencionada Guardia Nacional, considerando que esta es el complemento natural de aquél, y no su competidora, siendo oportuno tener presente que la guardia nacional es por escénica territorial y debe custodiar, además de la independencia y el honor patrios, los intereses propios del territorio, como son el orden y la tranquilidad locales, el Ejército en cambio puede ser movilizado o desplazado en cualquier parte del país y aún salir al extranjero. Por otra parte, uno es profesional, la otra subprofesional, los miembros de las fuerzas regulares dedican su tiempo integro a las actividades propias del Instituto Armado, en tanto que los integrantes de la Guardia Nacional, sólo deben reunirse en determinados días y horas para cumplir con sus deberes ya mencionados. El militar de Guerra depende económicamente del Ejército, y quien sirve a la Guardia Nacional tiene sus propias obligaciones e ingresos.

Es de destacar que la Ley del Servicio Militar Obligatorio de fecha 19 de agosto de 1940 en sus artículos 5 y 6 señala. El servicio de armas se prestará, hasta los 45 años en la Guardia Nacional y en caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas.

Consideramos que a fin de que se cumpla con la disposición Constitucional para establecer la Guardia Nacional y no siga siendo nugatoria y tampoco pugne contra otros preceptos Constitucionales, debe formularse un proyecto de reforma al artículo 73 fracción XV de la Carta Magna, al efecto de que la multicitada Guardia nacional sea de índole federal y no estatal, debiendo de quedar subordinada, como el Ejército al Titular del Ejecutivo Federal, y ya realizada la enmienda legal constitucional relativa, ventilar ante el Congreso de la Unión el Proyecto de Ley Orgánica de la Guardia Nacional.

Múltiples serían las ventajas de su establecimiento, principalmente, en casos de emergencia, al estar en condiciones de solucionar alguna situación crítica, sin movilizar al Ejército, o bien, controlar dichas eventualidades mientras llega este, dada la extensión del territorio nacional, si bien es cierto nuestro Ejército cuya eficacia son plenamente reconocidas, es sin embargo reducido para cubrir todo el suelo mexicano.

3.4.5 EL SENADO Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA.

En este apartado la fracción I del artículo 76 Constitucional, se refiere a facultades exclusivas de la Cámara de Senadores por lo tanto son facultades de orden político internacional del Senado, al estar facultado para realizar el análisis de la Política exterior desarrollada por el C. Presidente de la República, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que realice el mismo.

Consideramos apropiada la decisión de encomendar al Senado esta labor, ya que es el mejor foro para ponderar ese interés de la nación, siendo el Senado el asiento y símbolo del pacto federal, además que las relaciones internacionales han alcanzado en nuestros días un alto grado de especialización y nivel técnico que requieren de un análisis más detallado y al evolución constante de las acciones puestas en aplicación.

La política exterior mexicana es el ámbito privilegiado donde se dirimen los asuntos esenciales relativos a la independencia del país. La política exterior es también medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano.

Y por tanto los lineamientos fundamentales se derivan de las luchas del pueblo de México por consolidar su autodeterminación de su proyecto, político, económico y social.

Podemos afirmar que la política exterior es el espacio del desarrollo de México en sus relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional Público, con el fin de intensificar y diversificar los vínculos e intercambios del país con el

exterior, observando los principios rectores consagrados en nuestra Constitución Política.

Los principales objetivos de la política exterior mexicana son:

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía de la nación.
2. Fomentar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inclusión de México en el mundo. Buscando en todo momento aumentar la capacidad de acción y de negociación internacional del país, sin deteriorar las relaciones internacionales que se han formado.
3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
4. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento primordial para que la comunidad de las naciones alcance logros superiores de entendimiento y desarrollo.
5. Promover la cultura mexicana como uno de los principales elementos para reafirmar nuestras raíces e identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo.
6. Promover la imagen de México en el exterior.

Ahora bien, para que el Senado apruebe un tratado debe de tomar en cuenta las siguientes cuestiones:

- a). Si están debidamente resguardados los intereses nacionales.
- b). Si el plenipotenciario suscriptor no se ha excedido en el ejercicio de sus atribuciones.
- c). Si el tratado internacional no se opone a la tradición jurídica nacional.

- d). Si el tratado internacional no está en oposición con disposiciones constitucionales.
- e). Si no hay dificultades graves en el futuro cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado que considera la ratificación.
- f). Si han ocurrido circunstancias que varíen las condiciones que prevalecían en el momento de la firma del tratado internacional.
- g). Si hay algún vicio de la voluntad respecto del órgano firmante, como error, violencia o corrupción.
- h). Si las prestaciones y contraprestaciones son equilibradas y no hay desproporción entre una y otras.
- i). Si hay disposiciones oscuras, de difícil interpretación que pudieran dar lugar a problemas futuros.
- j). Si conviene formular una o varias reservas.

Al respeto podemos decir que “El Senado, al aprobar un tratado, vela por el pueblo al ejercer sus obligaciones y responsabilidades internacionales”.

En un principio, el Presidente de la República lleva a cabo negociaciones con los plenipotenciarios de otras naciones, con el objeto de llegar a un acuerdo y bajo una libertad total. Precepto que consideramos adecuado basándonos en la idea de Jay quien afirmaba.- “La convención ha hecho bien en distribuir el poder de concluir los tratados en tal forma que aunque el Presidente ha de contar, al concluirlos, con el consejo y la aprobación del Senado, podrá, sin embargo conducir las negociaciones del modo que la prudencia le siguiera. Posteriormente concluye el tratado y pide la aprobación del Senado para su ratificación”¹²⁴.

Ahora bien, el efecto que produce la aprobación o desaprobación del Senado únicamente va a tener carácter interno, ya que si el Presidente, una vez desaprobado el tratado por el Senado lo ratifica, este será válido a nivel

¹²⁴ Vid. HAMILTON, MADISON Y JAY, op. cit., 278.

internacional por estar acordado por ambos plenipotenciarios, sin embargo no será válido internamente en base al artículo 133 Constitucional.

Por otro lado México no puede permanecer aislado, en una globalización que día a día es manifiesta y prueba de ello ha sido los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República y que reflejan los cambios profundos y transiciones trascendentales de nuestro tiempo.

La globalización está transformando nuestro país, y por una parte beneficia considerablemente a algunos países y personas al acelerar el crecimiento, elevar los niveles de vida y crear nuevas oportunidades, por otra parte ha suscitado reacciones adversas debido a la marcada desigualdad con que se distribuyen los satisfactores y que el mercado mundializado carece de estándares de bases morales y normas sobre cuestiones sociales indispensables, como son las materias de protección de los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente etc., además que el desarrollo económico ocasiona también que fructifique la delincuencia, el terrorismo, el tráfico de armas, la drogadicción y la prostitución y traspase las fronteras nacionales, de ahí que la tarea del Senado de la República en relaciones internacionales, requiera de un desafío constante para hacer de la mundialización un instrumento que permita dejar atrás las privaciones y la miseria de los nacionales, y evitar que la pobreza y la desigualdad sean terrenos fértiles para fomentar los conflictos sociales. Para finalizar este apartado, citamos algunas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los Tratados Internacionales.

TRATADOS, VALIDEZ DE LOS. Todo tratado o convenio celebrado por el Presidente, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución y en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica.

Amparo penal en revisión 941/49. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 13 de marzo de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rebolledo. Relator: Fernando de la Fuente. Quinta Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXIII, Página: 1082.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier

materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis: P. XLV/98, Página: 133.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 160/81 National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, XCVIII, Página: 61

TRATADOS INTERNACIONALES, AMPARO CONTRA LA APLICACIÓN DE LOS. No debe sobreseerse en el juicio de amparo, por la causa de improcedencia que establece la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 133 de la Constitución General de la República, pues aun cuando los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la propia Constitución, son, junto con ésta y con las leyes del Congreso de la Unión, que emanan de ella, la Ley Suprema de toda la Unión, ni el precepto

constitucional contenido en el artículo 133 ni otro alguno de la propia Carta Fundamental o de la Ley de Amparo, proscriben el juicio de garantías contra la indebida aplicación de un tratado, ya que es indudable que los actos que las autoridades administrativas realizan para cumplimentar tratados internacionales, deben estar debidamente fundados y motivados y originarse en un procedimiento en el que se hayan llenado las formalidades que señala la misma Constitución, pues una actitud distinta pugna abiertamente con el artículo 14 de la citada Carta Magna. En esas condiciones, si el juicio de amparo es el medio de control de la legalidad de los actos de autoridad, debe estimarse procedente aunque se trate de la aplicación de tratado internacional, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión al particular afectado.

Amparo en revisión 8123/63. Manuel Braña Licciec. 13 de agosto de 1965. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXVI, Página: 1067.

CAPÍTULO CUARTO

FORTALECIMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES

4.1 SEMBLANZA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Senadores para regular su estructura y funcionamiento interno, dando cumplimiento al mandato Constitucional a través de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que define la organización y funcionamiento de la misma.

Así tenemos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 58.

1. En el año de la elección para la renovación del Senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios:
 - a. Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los Senadores electos por las vías que la Constitución establezca, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de Senadores;
 - b. Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los Senadores electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de validez de mayoría y de la primera minoría, y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior;
y
 - c. Preparará la lista de los Senadores electos a la nueva legislatura, para los efectos del párrafo segundo del artículo siguiente de esta Ley, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de Senador, por orden de antigüedad en

el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente.

Artículo 59.

1. Los Senadores electos se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.

2. El Secretario General de Servicios Parlamentarios notificará a los integrantes de la nueva legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará difundir avisos en los diarios de mayor circulación nacional en torno al contenido de dicha disposición.

Artículo 60.

1. Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

2. La Mesa de Decanos se integra por los Senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de Senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad.

3. Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como Senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.

4. El Senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún Senador tuviere antigüedad parlamentaria la Mesa de Decanos se formará por orden decreciente de edad.

5. Presentes en el salón de sesiones los Senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de Servicios Parlamentarios informará que cuenta con la documentación

correspondiente y mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium.

6. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- I. Pase de lista;
- II. Declaración del quórum;
- III. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos;
- IV. Protesta constitucional de los Senadores electos;
- V. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva;
- VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
- VII. Cita para sesión de Congreso General, y
- VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7. Enseguida, el Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie, y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".

8. Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta

siguiente: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?". Los Senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡Sí, protesto!". El Presidente de la Mesa de Decanos contestará: "Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande".

9. Una vez que se hayan rendido las protestas Constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.

10. Elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium. Enseguida, la Mesa de Decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.

Artículo 61.

1. El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Senadores, mediante la siguiente fórmula: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo.

3. Cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

4. Los Senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva.

5. Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva.

Es preciso tener en consideración que la enorme labor que realiza la Cámara de Senadores, para su desarrollo y funcionalidad en el cumplimiento de sus tareas legislativas, cuenta además con Comisiones y al respecto la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Artículo 86.

1. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Artículo 87.

1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.

Artículo 88.

1. Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Artículo 89.

1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Administración;
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- III. Asuntos Indígenas;
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Social;
- X. Distrito Federal;
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Estudios Legislativos;
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XVI. Gobernación;

- XVII.** Hacienda y Crédito Público;
- XVIII.** Jurisdiccional;
- XIX.** Justicia;
- XX.** Marina;
- XXI.** Medalla Belisario Domínguez;
- XXII.** Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXIII.** Puntos Constitucionales;
- XXIV.** Reforma Agraria;
- XXV.** Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVI.** Relaciones Exteriores;
- XXVII.** Salud y Seguridad Social;
- XXVIII.** Seguridad Pública; (Fracción adicionada DOF 30-12-2005)
- XXIX.** Trabajo y Previsión Social, y (Fracción reformada DOF 30-12-2005)
- XXX.** Turismo. (Fracción reformada DOF 30-12-2005)

Artículo 91.

1. Las Comisiones contarán con un presidente y dos secretarios.

Artículo 92.

1. Durante su encargo, el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara, no actuarán en ninguna comisión ordinaria o especial.

Artículo 93.

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Cabe señalar que para las tareas legislativas, administrativas, que permitan un mejor funcionamiento de la Cámara de Senadores, además cuenta:

Artículo 106.

1. La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios
- b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y
- c) Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.

Artículo 107.

Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los Senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno.

Artículo 108.

1. Independientemente de las atribuciones que esta Ley y el Reglamento concedan al Secretario General de Servicios Parlamentarios, al Secretario General de Servicios Administrativos y al Tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.

Artículo 109.

1. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes:

- a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;
- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y
- h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

Artículo 110.

1. La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;
- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y

c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

Artículo 111.

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado;

b) Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;

c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto;

d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;

e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara;

f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y

g) Las demás que esta Ley, el Reglamento y los acuerdos de la Mesa Directiva le confieran.

2. El Tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

Artículo 112.

1. La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

Artículo 113.

1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

2. La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

3. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.

Artículo 114.

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

Artículo 115.

1. Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta Ley, y por los ordenamientos

respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Concluimos que de lo anterior, se desprende que la Cámara de Senadores es una Institución definida y estable, que mediante el dialogo concreta las leyes fundamentales que el país reclama.

4.2 AMPLIACIÓN DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

La ley Orgánica del Congreso General encomienda a las comisiones funciones de dictamen y adicionalmente, para cumplir con una formalidad de investigación y requerir información a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así mismo tiene facultades para llevar a cabo entrevistas con los servidores públicos, de tal forma que puedan allegarse información para el análisis de los asuntos que se les encomiendan.

El reflejo de la dinámica parlamentaria del trabajo del Congreso y en particular de la Cámara de Senadores ha permitido que las Comisiones, además de estar atentas para recibir y discutir los asuntos que les son turnados por la Mesa Directiva, atiendan las inquietudes de los ciudadanos, quienes a través de sus organismos acuden ante los legisladores para exponer sus propuestas.

Por ello la variedad de las responsabilidades que debe asumir la Cámara de Senadores, deriva de manera lógica en el trabajo que le asigna a las Comisiones, por otro lado, el quehacer legislativo tiene una enorme importancia por la participación en el análisis del informe que de su ejercicio de gobierno presenta anualmente el Titular del Poder Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión.

Además se realiza un trabajo permanente a lo largo de la legislatura, mismo que no se interrumpe con los recesos legislativos, antes bien, pueden

volverse más intenso en tanto los miembros están liberados de obligación de atender prioritariamente al pleno y en cambio están en la posibilidad de participar irrestrictamente en las actividades de las Comisiones.

Es claro que el trabajo en Comisiones, permite organizar y dividir el trabajo de la Cámara, organizar y sistematizar los asuntos que se reciben en el pleno, de tal manera que se puedan conocer en situaciones en que la Cámara se pronuncie sobre ellos en forma segura y de manera ordenada, consensa las posiciones y opiniones que se generan en torno a una propuesta, de manera que los motivos se pueden conocer y razonar a través de un análisis bien razonado y fundamentado, de suerte que tiene una considerable actividad de campo que les permite el trato directo con el asunto que esta bajo su estudio, por ello no se limita únicamente a un análisis de gabinete, sino que procura contar con la recopilación de información vital de manera directa y especializada que sirva para fundar sus resoluciones.

Por ello el trabajo de las Comisiones merece la divulgación que le corresponde por la importancia de la aportación legislativa, no obstante se encuentra bien justificado este propósito, cuya vigencia no se agota, como es el caso de los periodos ordinarios de sesiones, sino que se ejecuta día con día.

Independientemente de la ideología partidista, debe estar el bienestar supremo de la Nación y el fortalecimiento de las instituciones.

Como ya se dijo, la Cámara de Senadores contará con el número de Comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Pudiendo estas comisiones ser:

- a).- Ordinarias, a las cuales les corresponde analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.
- b).- Jurisdiccional, interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.
- c).- De Investigación, las que se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 Constitucional.

En el ejercicio de sus funciones es primordial la comunicación con la otra colegisladora de Diputados para atender asuntos de Interés común.

Cognición por la que se considera que la pluralidad de la Cámara de Senadores, dada su sensatez necesita ampliar sus facultades que el artículo 76 constitucional otorga al Senado.

Esto con el objeto de poder ampliar dichas facultades exclusivas, en virtud de que en la presente investigación consideramos que hay materias cuya importancia están ligadas a cuestiones estrictamente de intereses nacionales y clasificados como de Seguridad Nacional. Y no obstante que el Senado ratifica los nombramientos de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y del Procurador General de la República, la misma es insuficiente y por ende debe ser conocida de manera más amplia por el Poder Legislativo de la Cámara de Senadores, a fin de poder analizar de manera equitativa la labor desarrollada por nuestras fuerzas castrenses, y de igual forma en particular el Procurador General de la República y así poder:

a).- Fiscalizar a las Fuerzas Armadas y Procuraduría General de República, a fin de tomar las medidas de la revisión y evaluación de la eficacia con que actúan quienes tienen a su cargo la Procuración de Justicia y el Combate al Narcotráfico y Grupos Armados, esto para tener un mejor control de los recursos que se manejan y detectar cualquier probable acto de corrupción.

De ello nos ilustra el caso palpable del General Gutiérrez Rebollo, Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, involucrado en actividades del narcotráfico, así como el exgobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva y otro asunto de interés nacional lo representa el SubComandante Marcos (considerado como subversivo) que ha puesto en jaque a las instituciones gubernamentales.

b).- Supervisar en general los gastos que realice la Presidencia de la República y en particular los gastos de la llamada partida secreta del Presidente.

Cabe resaltar que en el periódico del Universal de fecha 24 de Septiembre de 1995, se da a conocer a la opinión pública como el expresidente

Luís Echeverría Álvarez pidió un millón de dólares a Carlos Salinas de Gortari, y es ejemplo de como dos expresidentes de México dispusieron de los recursos nacionales en su momento, sin medida, sin el menor recato.

Esto con el objeto de eficientar, los programas, propuestas e iniciativas de los recursos económicos que se derraman por esos conductos.

c).- Debe ser una Facultad exclusiva de la Cámara de Senadores la aprobación de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Desarrollo y de cualquier otra institución crediticia extranjera que otorgue créditos al Distrito Federal o a los Estados miembros de la Federación, esto con la finalidad de evitar un endeudamiento en las finanzas públicas.

4.3. PERFIL QUE DEBE TENER EL SENADOR DE LA REPÚBLICA

La responsabilidad de cualquier empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública, genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que ya tiene como miembro de la población, dentro de estas obligaciones, encontramos unas de carácter prestacional y otras de carácter disciplinario.

De esta manera tenemos que la contratación o designación del individuo para ocupar cualquier cargo, empleo o comisión pública lo sujeta a la obligación de cumplir con una serie de prestaciones materiales que son propias de su puesto y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que regulan la relación.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular a que además del exacto ejercicio de su función, ajuste su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que, independientemente de sus obligaciones prestacionales, debe ajustar su actuación a una ética profesional.

El cumplimiento de las obligaciones prestacionales se rigen por los ordenamientos laborales, en base a los cuales se califica su ejecución, en tanto que la valoración de su actuación, como agente participante del Estado se califica a los principios éticos que deben inspirar el ejercicio del cargo conferido.

En nuestro sistema jurídico, las obligaciones y deberes de los servidores públicos se encuentran clasificados en generales y especiales, Son generales, las obligaciones que se imponen a los servidores públicos por el hecho de tener tal carácter, sin que se tome en cuenta las funciones en específico que desempeñe; en cambio, las especiales o particulares, son obligaciones que específicamente tienen que cumplir los servidores, en razón del cargo o función encomendada.

En este apartado únicamente analizaremos los principios éticos generales a los cuales deben sujetarse quienes pretendan detentar un puesto de elección popular e incorporarse al poder legislativo ya que deben de sujetarse a dichos preceptos, toda vez que bajo éstos se inspiran las obligaciones de carácter específico, y porque el pretender analizar las obligaciones prestacionales desvirtuaría la finalidad de la presente tesis, toda vez que lo que nos importa, es el perfil del Senador, de las personas que han de formar parte del poder legislativo.

En el sistema mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, en sus artículos 109 fracción III y 113, mismos que establecen que el ejercicio de la función pública deberá sujetarse a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, dejando a las leyes sobre responsabilidades el desarrollo de estos principios.

Pasamos a dar un punto de vista singular por lo que hace a los principios de:

A.- LEGALIDAD.

Por cuanto a este principio, debemos decir que el mandato contenido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, consagran el principio de legalidad para todos los casos que afecten los derechos de particulares, porque en este caso la actuación del servidor público deberá sujetarse a dichos principios aún

cuando no afecten directamente los derechos de los particulares, por lo tanto, este principio va dirigido a mantener la legalidad en la actuación de los servidores, ya sea que tenga efectos hacia los particulares, o únicamente dentro de la Administración.

B.- HONRADEZ.

Este principio es importantísimo para el desarrollo de la función pública, particularmente en lo que respecta al manejo de los recursos económicos del Estado, ya que tradicionalmente se ha encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los representantes de elección popular.

Al respecto el maestro Manuel María Díez, refiriéndose a este principio bajo el nombre de deber de dignidad nos dice:

“Este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función como fuera del cargo, en sus relaciones del funcionario con sus superiores, con iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos de su cargo”¹²⁵.

De lo expuesto, podemos afirmar que este principio no es sólo una primicia de la actuación de los funcionarios públicos, sino un principio básico de ética humana y presupuesto necesario para la convivencia humana, pero en razón de la importancia que reviste el ejercicio de la función pública, cobra mayor relevancia dicho principio y se hace necesario que se sancione a quien lo quiebre.

C.- LEALTAD.

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los derechos públicos, independientemente de los intereses particulares, de partido o grupos de poder, es por tanto el más importante de todos los principios, a través del cual se impone la obligación a los funcionarios de actuar con fidelidad a la Constitución, a las Instituciones del

¹²⁵ DÍEZ, Manuel María, citado por Manuel Lucero Espinoza, “Precedentes Jurisdiccionales sobre Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal”, *Revista de investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, V. 3, Núm. 10, oct-dic. 1990, p.68.

Estado y al Pueblo, actuando con independencia y dignidad respecto de cualquier grupo de poder.

Es por este principio por el que todos los funcionarios al tomar posesión de su cargo, deberán prestar la protesta a que se refiere el artículo 128 de nuestra Constitución en relación con el artículo 108 del mismo ordenamiento legal.

D.- IMPARCIALIDAD.

Como hemos dicho, el correcto ejercicio de la función pública es de interés general, por tanto en el desempeño de dicha tarea se debe buscar siempre la satisfacción del interés público, y nunca el interés particular, en consecuencia la actuación de los funcionarios debe realizarse con total imparcialidad procurando el bienestar general, sin buscar nunca la satisfacción de intereses particulares.

F.- EFICIENCIA.

Este principio implica la obligación de la utilización de los recursos materiales, evitando el desperdicio de los mismos, lo que perjudicaría al pueblo. A este respecto nos dice el Dr. Luís Humberto Delgadillo:

“Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos como materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redunda en perjuicio de la función pública”¹²⁶.

Las obligaciones mencionadas, no son las únicas que deben observar los servidores públicos, puesto que como se señala, éstas son de carácter general impuestas a ellos por la sola condición de ser servidores públicos, las cuales se complementan con las obligaciones especiales, relacionadas con las funciones que desarrollan y que se encuentran previstas en las leyes o reglamentos administrativos, así como demás instrumentos administrativos.

¹²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, México, 1993, p.101.

Por lo que el perfil del Senador debe contener, entre otros valores, la eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, además es menester señalar el profesionalismo, perseverancia, probidad, dedicación, como voluntad para garantizar el interés superior de legislar adecuadamente a los tiempos que vive el país.

4.3.1 VOCACIÓN DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Aplicados estos criterios a la sociedad, se pone de manifiesto que hay una escala valorativa en la vida que va en las condiciones evidentemente esenciales de la existencia social, hacia valores inherentes a la excelencia humana. Los peldaños más bajos en esta escala representan la moral del deber y los más elevados la moral de aspiración, y por ello se necesita que la sociedad tome conciencia que el poder legislativo en particular la Cámara de Senadores debe de estar integrada por personas que sin equivocación alguna gocen de sobrada capacidad parlamentaria y una vocación legislativa fuera de cualquier duda.

De ahí que la vocación legislativa debe ser una función social a fin de que el derecho este siempre al servicio de la comunidad. Ningún derecho creado sea capaz de subsistir, si no se difunde, si no se defiende y si no cumple con su fin, que es la justicia y el bienestar social.

En ese orden de ideas es conveniente realizar una reflexión breve sobre las razones por las cuales se puede fracasar en la creación del derecho, lo que entre otras cosas ocurre principalmente por falta de vocación y prevención de las necesidades de un pueblo, la claridad de las leyes es necesaria para un progreso sostenido, y algunas veces la mejor forma de aclarar las cosas es aprovechar el derecho e incorporar en él normas de juicio que se han formado en la vida ordinaria fuera de las Cámaras legislativas.

La vocación legislativa deberá guardar congruencia entre la acción oficial y la ley promulgada. Éste es el más complicado de los principios y puede afectarse por muchas razones, entre las cuales se encuentran las de índole político, económica, religiosa, etcétera. Para defender este principio se dan

instituciones como “el proceso debido”, “juicio de Amparo” y una serie de defensas que generalmente se ejercitan ante el poder judicial.

Por ello la vocación legislativa tendrá a su cargo evitar las llamadas lagunas jurídicas que evidencian el quehacer legislativo, y ponen en duda la capacidad del legislador al momento de elaborar leyes.

4.3.2 PERMANENCIA EN EL CARGO PROPUESTO

Es oportuno recordar las palabras de Platón en la República a cerca de que “La justicia no es más que lo que produce ventajas a los poseedores de la Autoridad o a los más fuertes”, palabras que nos hacen recordar que aunque estos males sean difícil de extirpar, es necesario tener una visión más amplia y que sólo a través de una educación adecuada, podrán acabarse los privilegios, por lo que en este punto a tratar, consideramos que debe existir una carrera legislativa que será determinante para que se puedan desenvolver más adecuadamente los legisladores.

No obstante que el medio en el que se desarrollan sea en ocasiones pernicioso por los intereses ilegítimos de algunos legisladores. Razón más que suficiente para no someter su propia conducta a las leyes que el Poder Legislativo dicta.

Uno de los problemas que ha dejado de tomar en cuenta el legislador ha sido erróneamente no manifestarse sobre la permanencia o reelección y plasmarlo en la Constitución, y garantizar de esta manera la Permanencia en el cargo propuesto.

Ya que ello representa la voluntad de servicio para los intereses de la nación, ante tal panorama debemos de contar con personas convencidas no forzadas o que vean únicamente por su beneficio particular, se requiere dedicar el mayor esfuerzo para las tareas que se le encomienden y el buscar el bien común de la sociedad mediante mejores leyes debidamente consensuadas, y actualmente su afán protagónico deja mucho que desear ya que a sabiendas que son los encargados de elaborar leyes, realizar las adecuaciones

necesarias a las mismas, no empiezan por legislar adecuadamente su propio reglamento interno y por tanto realizar las adecuaciones para su cumplimiento, vigilancia y sanción que se plasme en Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por lo que respecta al Senado de la República.

En consecuencia un buen legislador debe empezar por realizar todas las adecuaciones legales que pudieran suscitarse en su labor legislativa a fin de poder tomar decisiones adecuadas y cumplir con la voluntad para el puesto que fueron elegidos, sujetando en principio su conducta al gobierno de leyes, ya que en ello va para las futuras legislaciones el ejemplo hegemónico no sólo del derecho de iniciar leyes o decretos, sino poner la muestra intachable del respeto a las mismas y un comportamiento adecuado en el puesto legislativo que desempeñan.

Ya que en ocasiones, omiten cumplir con la gran responsabilidad republicana que se les confirió y dejan el cargo sin importar la violación a la voluntad popular, con el fin de buscar nuevos horizontes y por ese simple hecho deberían esas personas **NO GRATAS, SER INHABILITADAS PLENAMENTE PARA DESEMPEÑAR ALGUN PUESTO COMO SERVIDOR PÚBLICO**, y quedar fuera de cualquier tarea que la Nación demande, sin que tengan cabida en el Poder Ejecutivo o Judicial tanto Federal como Local, al omitir cumplir cabalmente con el cargo encomendado dentro del Poder Legislativo y dejar de ser una persona confiable en las tareas encomendadas por el pueblo.

Ya que por muy buen legislador que en ocasiones sea, no le da derecho a pisotear y anteponer su voluntad, a los intereses de la sociedad que lo eligió y sin que se le pueda fincar responsabilidad por abandonar su cargo.

Por esta razón la permanencia en el cargo o puesto, durante el periodo de los legisladores, lleva aparejado la obligación intrínseca de asistir en forma puntual y permanente a sus actividades en su respectivas Cámaras.

Además, lo que menos quiere un legislador, es que este atado a una organización por medio de varios instrumentos y conductos del mando legal, a quienes tenga que rendir cuentas, es decir que lo que menos quiere realizar el legislador es un orden interno que los rija y en el cual se contemplen todas las

posibilidades de poder cumplir ampliamente con las labores legislativas evitando que legisladores con diversas actividades personales se enriquezcan al amparo del poder que detentan de ahí que también sea necesario, un código de ética que rijan y prevalezca en el Poder Legislativo.

Es claro que el Legislador, debe en consecuencia perfeccionar su conducta y adecuarla a normas que no solamente se expresen sino que se cumplan, de ahí que se debe coaccionar al Legislador para que cumpla también su tarea encomendada y en caso contrario exigir su renuncia para que este en posibilidad de sustituirlo el candidato suplente, esto con el fin de no violar el más elemental sentido común para sujetar al hombre a normas, ya que existe un fundamento unitario, que es la Constitución.

Lo anterior, toda vez que justo, para aquellas personas que quieran detentar un puesto de elección popular, deben estar sujetos a normas que les impongan deberes y por tanto la aceptación de valores de fuerza legal, que permitan el elemento necesario de la permanencia en el cargo, como manifestación de poder social que revela continuidades de estructura, lo que le da esencia a los fines que persigue, siendo el principal el sujetar la conducta del legislador a normas y por tanto al bien común.

Por tanto se requiere de voluntad, para fortalecer la actividad del Senado de la República y adecuar su actuar, sobre todo establecer normas que aunque dañen intereses, fortalezcan la Soberanía del Senado y con ello se eleve su prestigio, además se requiere contar con principios morales definidos.

Ya que el estar comprometido con los postulados de legalidad, obliga primeramente a un legislador en sus tareas legislativas y al actuar apegado a reglas convenientes a la sociedad, es casi imposible separarse de contenidos justos.

Por otro lado, la permanencia del cargo conferido, mediante la cual se solicita que se cumpla cabalmente ese encargo encomendado por el pueblo, es claro, que al examinar la Constitución se observan manifiestas violaciones por parte de Legisladores, quienes injustificadamente han dejado de cumplir con el cargo conferido, principalmente por lo dudoso de las leyes y los términos empleados en relación a las solicitudes de licencia que los Legisladores piden

para postularse a diversos cargos, y paladinamente una vez que su cometido fue un fracaso se incorporan nuevamente a su actividad, lo que da como resultado una legislación injusta y frívola.

De tal manera, que no sujeta su conducta a reglas, sino simplemente la domina y muestra un gran desprecio por la voluntad popular, olvidando que uno de sus principales atributos es la responsabilidad y la autodeterminación de su conducta.

Todos los hombres con obligaciones viviendo en sociedad, al sujetar la conducta humana al gobierno de Leyes cumplen con las mismas, ¿por que un legislador no podría obligarse a cumplir cabalmente con el cargo y periodo designados por la voluntad del pueblo?, es el momento de fortalecer al Senado, evitando que individuos al amparo del oportunismo, vean en estos cargos un trampolín político personalísimo de sobresalir a sus intereses particulares y que han llevado al desprestigio del Poder Legislativo y sobre todo a ser un contrapeso real al Poder Ejecutivo y tener una auténtica división de poderes.

4.3.3. SEPARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

Un legislador desde el momento en que es protestado del cargo que va a desempeñar debe velar por los intereses generales del bienestar social de la población, ya que por el simple hecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función como lo marca el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, debe cumplir con la alta misión del cargo designado de manera imparcial, oportuna y eficaz por sus propios y legales fundamentos, cabe hacer patente que es necesario fortalecer al Senado y con ello recuperar la confianza de la sociedad, con el ejemplo de honradez, profesionalismo, perseverancia, probidad, dedicación y lealtad a la Institución, acertando en sus determinaciones en beneficio de la sociedad, garantizando en todo momento la eficiencia del sistema de disciplina que integran esa H. Cámara de Senadores.

Razón esta por la que es fundamental eficientar la carrera legislativa en la Cámara de Senadores y de Diputados como un equilibrio real ante los poderes metaconstitucionales del poder Ejecutivo, en donde se dicte las tareas que su propia razón les dicte, con la única justificación histórica de servir al País.

Ya que sólo a través de su servicio público eficiente que rescate la muestra inquebrantable de haber sido fiel a su raza, por sus ideas, por su moral, por sus Instituciones, como forjadores de una nacionalidad que con su sangre e ideas renovadoras ha ratificado, su decisión de un gobierno auténtico y representativo.

Defendiendo e imponiendo conceptos que permitan crear una armónica figura jurídica que manifesté su proyección expositiva a través de la historia, en la que se realicen las adecuaciones legales constitucionales para impedir que se permita litigar a los legisladores en juicios que no son propios, con el objeto de evitar el tráfico de influencias, como ha sucedido con algunos legisladores entre ellos Gómez Mont, Lanz Cárdenas, Diego Fernández, por citar algunos. Nuestro devenir histórico nos ha advertido que cuando se llega al abuso indiscriminado en detrimento de las clases más vulnerables económica y socialmente, deberá de surgir un movimiento que destruya tal estado de cosas y lo sustituya por otro más justo y equitativo en el que todos tengan oportunidad de acceso al bienestar social y a la riqueza mínima de sus necesidades.

Buscando la convivencia y progreso en un enlace fraternal de los mexicanos con profunda convicción, valor cívico y valentía han defendido a nuestra Patria, muestra de ello no lo han dado nuestros patriotas Belisario Domínguez, Francisco Field Jurado, Francisco I Madero, José María Pino Suárez y muchas otras personalidades, quienes con fiel apego a la Constitución que representa la majestad jurídica de la norma constitucional y a las leyes que de ella emanan como símbolo de decisión indeclinable del Pueblo de México han sabido servir a la patria sin animo de enriquecimiento personal. Ya que solo con talento y patriotismo se llegara a la expresión más elocuente y sublime de aportación legislativa: cuya obra habrá de ser brillante y sugestiva al proclamar principios fundamentales de igualdad, de libertad y de respeto a la persona humana, enarbolando los derechos del hombre y buscando las

adecuaciones legales para protegerlo, consagrar las libertades de enseñanza, de trabajo, de expresión de pensamiento y de conciencia, ampliando las dignidades del ser humano por sobre las facultades del gobernante, para hacer frente a un sistema jurídico arcaico decadente.

Sin olvidar que no es fácil vencer los miedos que se generan, cuando se afectan intereses creados que solo con un Patriotismo desinteresado y sin dar marcha atrás, con fuerza y vigor se llegara a la certeza de saber que el sacrificio que se empleo no tiene limitación alguna, sino la satisfacción de servir a la Patria.

Una opción real de cambio es precisamente no tener ningún conflicto de interés con el cargo que se desempeña, razón por la que no se podrá detentar más empleo, cargo o comisión que la función legislativa, y deberá abandonar cualquier empresa o negocio que contravenga el aspecto legislativo que demandan una tarea de tiempo completo ya que reclama toda la atención y esmero, debiendo de asumir con responsabilidad que no es compatible el mundo de los negocios con una función legislativa, cuya perspectiva no esta en conflicto con el mundo del dinero, sino que sus intereses son muy superiores a lo superfluos.

Además que la remuneración que se perciben por el cargo legislativo de Senador es más que suficiente para dejar a un lado intereses particulares al amparo del poder que detentan.

A mayor abundamiento cualquier legislador que tenga intereses particulares en actividades económicas preponderantes que le redituen una utilidad o ingreso diverso a los que brinda el poder legislativo de manera honesta, deberá de separarse definitivamente de ese cargo, al estar en pleno conflicto de intereses ya que un buen legislador deberá contar únicamente con ingresos por su actividad legislativa, so pena de perder el puesto para el cual fueron electos, evitando así enriquecimientos inexplicable y trafico de influencias que tantos males ha causado al País.

4.3.4 OBLIGACIÓN DE UNA CUENTA BANCARIA ÚNICA

Es necesario empezar a tener una nueva forma de organización y cultura en la que admita pregonar con el ejemplo de quienes detentan un cargo de elección popular y reflejar una nueva conciencia de valores que permitan a la sociedad recuperar la credibilidad de sus legisladores.

Para ello se necesita un control estricto que supervise de manera oportuna y eficaz, cualquier enriquecimiento que no esté sustentado con la tarea de legislador, es por ello que se debe renunciar a cualquier otro trabajo que se tenga en forma particular e informar oportuna y verazmente sobre el conjunto de su patrimonio antes del cargo, durante y después del mismo, en donde se contemple además cualquier préstamo proveniente de un tercero, por más de una cantidad en numerario a los ingresos de un año de las percepciones de un legislador a fin de que una Comisión Fiscalizadora, que se forme para tal efecto, autorice dicho préstamo. Cuya omisión en contrario debe sancionar con un monto razonable a la cantidad sin justificar, en los casos en que dicha infracción se cometa dos veces, en la inteligencia de que la tercera vez implicará la remoción del puesto. Ya que lo bien adquirido, no es motivo de maquinaciones que hagan presumir que se obtuvo por otros medios.

Razón más que suficiente para supervisar a los integrantes del Poder Legislativo mediante una Cuenta Bancaria Única, ya que todas las inversiones que se tengan antes del puesto de elección popular deberán conjuntarse en una sola Cuenta Bancaria para mejor transparencia de los pagos que obtiene como legislador y que los mismos aunados a los que ya tenía, dan la taxativa de honradez.

Siendo un requisito este presupuesto de Cuenta Bancaria Única, para aspirar a un cargo de elección Popular, además de obligar a la Comisión Bancaria y de Seguros de informar de movimientos mayores a los ingresos promedio de un año de salario de los legisladores en dicha cuenta a fin de detectar cualquier irregularidad sobre el particular y sancionar a los infractores incluyendo a la propia Comisión Bancaria y de Seguros.

Con ello se brindaría una mejor transparencia y cordura del cargo de legislador y su poder económico, además que fortalecería un control legislativo evitando desde el principio cualquier irregularidad, y con ello se cerraría el círculo vicioso a los oportunistas que al amparo de los cargos públicos han hecho su fortuna.

Evitando los enriquecimientos fuera de cualquier proporción racional y sobre todo fuera del alcance de un cargo de elección Popular.

Ya que por simple cordura evitarían amasar fortunas que no les corresponden, además que para el caso de falta de probidad se incautarían o congelarían oportunamente la cuenta bancaria única del legislador que defrauda la confianza en el depositada a fin de sancionarlo, ya que no existe mayor recompensa que retenerle precisamente sus bienes económicos malamente adquiridos, de ahí la importancia de crear y ejercer los medios legales necesarios que se necesiten para dicho fin.

La sociedad no se opondría a una iniciativa que tuviera como objeto la fiscalización de los legisladores, muy por el contrario estarían a favor de dicha iniciativa, ya que acabaría con feudos creados dentro del Poder Legislativo y si a esto agregamos la exigencia de transparencia en el Poder Legislativo, es claro que también se buscaría las adecuaciones legales correspondientes a fin de homologar dicho fin a los demás Poderes Ejecutivo y Judicial.

Ya que un buen Legislador, no tiene por que tener cuentas bancarias en el extranjero resguardo sus intereses económicos de las avalanchas devaluatorias, ya que bien puede invertir en cualquiera de los diversos ramos de la infraestructura comercial que goza el país, demostrando también su patriotismo al apostar al progreso de la Nación y generar empleos, razón por la que no tiene que ocultar nada y lo mismo debería de ocurrir en los otros Poderes, y tener presente que esta Nación les ha dado todos los beneficios sociales y económicos, y justo es que retribuyan algo de lo mucho que les ha dado, además que es un honor aspirar a los más altos privilegios de servir a la Nación.

Subsisten diversos problemas de orden fáctico, ya se ha comentado que la aplicabilidad de los principios constitucionales y de cualquier disposición

legal, en términos generales, depende tanto de la decisión de hacer velar las normas, como de la vocación que sus destinatarios tengan en el sentido de acatarlas.

4.3.5 CONTAR CON ESTUDIOS PROFESIONALES CONCLUIDOS Y CONOCIMIENTOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Así como el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita u condiciona los requisitos necesarios para ser parte integral de Poder Judicial. De igual forma se debe condicionar de manera expresa los requisitos para ser Senador y consideramos que se debe modificar el artículo 58 de nuestra Carta Magna y adecuar dicho numeral a la realidad, pues es una aberración la edad de veinticinco años para ser Senador ya que como se desprende desde el punto de vista etimológico la palabra "SENADO", proviene del Sánscrito: Sana de larga vida; Sanaya, viejos; y del latín Senex, viejos; Senatuz, asamblea de los ancianos.

Por lo que habrá de contar el Senador con el siguiente perfil

a).- Mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.

b).- Poseer el día de la designación una antigüedad de por lo menos cinco años con título profesional a nivel licenciatura, expedida por Autoridad o Institución facultada para ello.

Por ese simple hecho debe estar integrada por personas de cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación

c).- haber residido en la entidad federativa que lo postula cuando menos tres años anteriores al día de la designación.

d).- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

e).- No haber sido Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Diputado Federal, Asambleísta del Distrito Federal, Gobernador de Algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante un año previo a su nombramiento.

f).- Tener permanencia en el trabajo ya que las renunciaciones de los Senadores sería saludable por estabilidad económica, social y política que solamente procederán por causas graves.

g).- Cumplir con las tareas que la sociedad demanda y jurar no solicitar licencia para separarse del cargo, ya que lo saludable sería cumplir con el puesto de elección popular y el periodo para el cual fue votado, pues sería una falta de respeto que se otorgaran licencias para separarse del cargo y buscar un puesto de elección popular diferentes al que se goza, o bien aspirar a ocupar algún cargo dentro del Poder Ejecutivo o Judicial.

h).- Criterio e iniciativa.- Capacidad para tomar decisiones, ser propositivo en acciones de mejora continua de la sociedad mexicana, capacidad para trabajar en grupo y una profunda vocación y espíritu de servicio para el desempeño de su cargo.

i).- Haber gozado de un puesto de elección popular

Las demás que la misma Constitución y las leyes reglamentarias les atribuye.

Es claro que la tarea encomendada que la Nación demanda requiere primeramente de reconocer a sus profesionistas y otorgarles la oportunidad de realizar una carrera legislativa teniendo a disminuir los gastos excesivos de los procesos electorales, además que se debe tener un frente más amplio y fortalecido. Que permitan distinguir al Poder Legislativo de la Cámara de Senadores, por su honorabilidad, competencia y dinamismo acorde a los tiempos actuales fortaleciendo la imagen de México en el exterior, en virtud de que no es justo ni equitativo otorgar una remuneración como la que perciben los Senadores, a quien no se ha esforzado en obtener un grado académico a nivel licenciatura, sin que por ello se piense en hacer al Senado de manera elitista.

El Poder Legislativo de la Cámara de Senadores, debe aprobar y reorganizar las medidas correspondientes necesarias para su mejor funcionamiento y organización, ya que consideramos que sólo debe contar con Profesionistas quienes deberán de contar con conocimientos sólidos de Derecho Parlamentario y sobre todo comprometidos con el bienestar del País, pues sólo así se podrá tener una mejor armonía al momento de aprobar leyes.

La edad mínima de treinta y cinco años de edad es la adecuada de una persona madura con conocimientos más sólidos y de mayor eficacia, capacidad y probidad para enfrentar los problemas que se le sometan, ya que una persona más joven tiende a ser apasionada y dejarse llevar por sus emociones.

Además que se acabaría con cacicazgos legislativos y estarían solo los más preparados, con vocación de servicio y sobre todo existiría una amplia gama de oportunidades, para poder ingresar al Poder Legislativo de la Cámara de Senadores y permanecer en el mismo por el periodo que fue electo.

4.4. DE LAS ELECCIONES PARA ELEGIR SENADORES

La Cámara de Senadores o Senado de la República es la instancia que tiene por objeto representar ante el Poder Legislativo, a la Federación, constituida por los 31 Estados y el Distrito Federal.

El Senado de la República se integra por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria y uno es asignado a la primera minoría, Para estos efectos, los partidos políticos deberán de registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La Senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una

sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

El Senado se renovara en su totalidad cada seis años, por otro lado, la propia Constitución señala:

“Artículo 58.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección”.

De igual forma cabe señalar que por cada Diputado o Senador Propietario deberá de elegirse un Suplente

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

En virtud de las reformas constitucionales en el año de 1993, al haber dejado atrás las diversas formas de calificación de las elecciones, actualmente corresponde al Instituto Federal Electoral, emitir la declaratoria de validez de las elecciones de Diputados y Senadores, así como otorgar las constancias de mayoría y la asignación de Senadores de primera minoría; en consecuencia le corresponde hacer la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional. Cabe indicar que la validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias y la asignación de Diputados y Senadores, son susceptibles mediante los recursos legales correspondientes de ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.4.1 LA REELECCIÓN COMO UNA ALTERNATIVA

Si bien es cierto que esta prohibida la reelección en el artículo 59 Constitucional, no es menos cierto que en la práctica muchos que son Senadores pasan a ser Diputados Federales o Locales, en consecuencia siguen permaneciendo en el Poder Legislativo, además existen personas valiosas cuya capacidad esta fuera de cualquier duda y es precisamente por lo que se debería modificar lo relativo a la reelección en la Cámara de Senadores dada la trascendencia de sus funciones en equipo de trabajo, comprometido, unido, responsable y respetuoso con las actividades que cada uno de ellos realiza, ya que la experiencia enriquecedora de los Senadores, es precisamente lo que hay que rescatar a efecto de cumplir de manera eficaz los planteamientos que demanda la Nación, ya que implica mucha responsabilidad, por eso es que quienes tienen la oportunidad de integrarla, además de aprender, deben aportar lo que más puedan, a fin de que siga consolidando su imagen ante la sociedad.

Una de las iniciativas para modificar los artículos 51, 55, 56, 59, 83, 85 y 115 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados en noviembre de 1932, esa iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario aprobó la incorporación del postulado revolucionario de no reelección a la declaración de principios de ese partido dicho postulado antireleccionista incluyo los aspectos siguientes.

1.- “El Ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.

2.- El Gobernador Constitucional designado por elección popular directa, en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún caso y por ningún motivo podría ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto.

3.- Nunca podrían ser elegidos, para el periodo inmediato, el gobernador sustituto constitucional, o el designado, para cumplir el periodo en caso de falta absoluta del periodo constitucional.

4.- Los Senadores o Diputados no podrán ser electos senadores o diputados durante el periodo de su cargo.

5.- Los Senadores o Diputados tampoco podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Sobre el particular, la Constitución vigente establece que los Diputados y Senadores suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio de sus funciones, en tanto que los senadores y diputados propietarios, no podrían ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplente.

6.- Los Diputados de las Legislaturas de los Estados tampoco podrán ser electos para el periodo inmediato, con las mismas restricciones que se señalaron en el punto anterior, por cuanto hace a los propietarios y suplentes.

7.- Los Presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, tampoco podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.

8.- La duración del periodo de los Diputados sería de tres años, y la de los Senadores de seis, renovándose la cámara de estos últimos totalmente y no por mitad, como se hacia hasta la fecha¹²⁷.

La iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, hacia una reflexión de las ventajas de la reelección de los Titulares del Poder Ejecutivo, encontrando sólo un caso en que la reelección si se justificó y fue positiva para el País, la del Lic. Benito Juárez García, en el caso Juárez se apuntaba, que la reelección obedecía al alto prestigio y regia personalidad, cabe indicar que también hubo otra excepción de lo dicho también en la iniciativa presentada por el PNR, y esta correspondía a la del General Álvaro Obregón. Para este caso justificaba la iniciativa, toda vez que obedeció a un caso excepcional de opinión pública casi unánime.

La iniciativa propuesta por el PNR se trataba de consignar, en la Constitución, el principio de no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo Federal y a los Titulares del Ejecutivo en las Entidades Federativas, y en forma restringida por lo que se refería a los presidentes municipales,

¹²⁷ VALADÉS, Diego. *La Constitución Reformada. Los derechos del Pueblo Mexicano*, T. XXII, Manuel Porrúa, S. A., México. 1979, p. 83.

regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los Senadores, ampliando por otra parte el periodo para la actuación de los integrantes del Poder Legislativo Federal.

Las Comisiones condensaban: “Con la historia en la mano, debemos decir que la reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia, que la movilización obligada de los Titulares del Ejecutivo es necesaria como garantía para la libertad del sufragio, que el gobierno de un hombre debe durar solamente lo estrictamente indispensable para que no sea posible organizar su despotismo, y que la no reelección debe de ser con el sufragio efectivo, necesario antecedente de la no imposición”¹²⁸.

Por lo que hace a la no reelección de los integrantes del poder Legislativo, tanto Federal como Local, es de destacar que el dictamen reconoce que no existen antecedentes en la historia Constitucional Mexicana, además de que realmente podían presentarse algunas dificultades porque los pueblos necesariamente necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, a ello primordialmente se opone la movilidad de esos funcionarios.

Si embargo el dictamen reconocía que la conservación de las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que consideraban evidentes, remataba que por eso mismo la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo traería consigo un grave inconveniente porque siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones que demanda la representación popular.

Es de destacar la participación del Diputado Gonzalo Bautista, al señalar con toda crudeza que la Cámara de Diputados no contaba, en realidad con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el ejecutivo, de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias, para Bautista, la ampliación del periodo de Diputados y Senadores representaba una nueva disminución para la libertad en la conciencia del Poder Legislativo.

¹²⁸ VALADÉS, Diego, op. cit., p. 84

Otro antecedente de la reelección en México, lo vamos a tener en octubre del año 1964, cuando la Diputación del Partido Popular Socialista, presentó iniciativa para adicionar el artículo 54 Constitucional con una fracción VI que a la letra decía.- Los Diputados podrán ser reelectos.

Por lo que toca al dictamen de las comisiones respectivas, que se presentó a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre del mismo año, estaba redactado en los términos siguientes:

Artículo 59.- Los Senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato, los Diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicaran conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

La propuesta original del Partido Popular Socialista y el dictamen de las Comisiones Cámarales, existieron dos diferencias, la primera concerniente a la localización del precepto, ya que la propuesta consistía en añadir una fracción al artículo 54 constitucional, y el dictamen hacia referencia a una reforma del 59, por considerar con suficiente razón que por motivos de técnica jurídica correspondía a dicho numeral el mejor lugar para adecuar la introducción a la reelección de todos los diputados, la segunda radicaba en que se admitiera la reelección sucesiva pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original contemplaba dicha reelección de manera irrestricta, la asamblea aprobó el dictamen.

Fue hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, en que el Senado tomo conocimiento de la iniciativa que se le turno proveniente de la Cámara de Diputados, al regresar el asunto a esta última, se resolvió, con su precipitado proceder del Senado, archivar el asunto hasta mejor momento.

Veamos cuales fueron las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron su rechazo por parte del Senado.

ARGUMENTOS EN FAVOR.

1.- De carácter Jurídico.- Antes de 1932, la reelección de los Diputados nunca había sido restringida, ni siquiera en el texto de 1917, es cierto que la revolución de 1910 se llevo a cabo bajo el lema Sufragio Efectivo no reelección, acuñado por el señor Madero, pero tanto la petición de un sufragio que realmente contraste, con la restricción de reelección, estaban referidas en su momento a circunstancias muy particulares, pues durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz, prevalecía la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta y se proscribió la reelección presidencial, no así la posibilidad de que los Legisladores se reeligieran ya que dicha posibilidad quedo abierta.

2.- De carácter Político.- La reforma de 1933 perseguía, como hemos dicho, fortalecer al Poder Ejecutivo por dos vías.- la primera al sustituir en su totalidad a las Cámaras, acababa con los posibles grupos de resistencia que ahí hubiera y por tanto obligaba a los legisladores a permanecer en buenos términos con el gobierno para que, una vez concluido su periodo, pudieran aspirar a una comisión administrativa y la segunda.- Poder premiar a los incondicionales con cargos de elección popular que, de esa forma, quedarían convertidos en canongías periódicas. Al reinstaurarse la reelección de los legisladores, se devolvería a estos su independencia de criterio y acción con respecto al Poder Ejecutivo, lo cual ayudaría enormemente a dar vida al principio democrático-constitucional de la separación de funciones.

3.- De carácter Técnico.- La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaria a la nación, toda vez que los cuadros legislativos se Profesionalizarían, mejorando, por ende , el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

ARGUMENTOS EN CONTRA

Único.- La replica del Senado a esos planteamientos se centro, específicamente en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado Mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los Diputados, la conclusión se formuló en los términos siguientes.- Las suscritas Comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos, de bien probada eficiencia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos(...) dicha reforma es actualmente innecesaria.

La reforma de 1933 incorporó el sistema de no reelección sucesiva en el Poder Judicial, es evidente que el efecto mas directo de la reforma se refiere a las relaciones entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, al prohibir a los miembros del Congreso tener la posibilidad de reelegirse, de tal suerte que se confirió a la Presidencia de la República una nueva y ventajosa posición que hasta nuestros días no quiere perder, quedando los legisladores, imposibilitados ya para buscar periodos sucesivos en el ejercicio de sus funciones y por tanto caer en la dependencia del Titular del Ejecutivo Federal para garantizar sus posibilidades de desarrollo político ulterior.

Por tanto la independencia que debe caracterizar a los miembros del Poder Legislativo se vio amargamente mermada con la reforma de 1933 La Profesionalización del Legislador, la identificación del representante popular con sus electores, la capacidad de actuar políticamente sin saberse dependiente en sus decisiones que en un momento dado pudiera tener a las adoptadas por la administración, la experiencia en los asuntos públicos, la responsabilidad derivada de un periodo más o menos prolongado en ejercicio de sus actividades legislativas, honrar el cargo que representan dignamente, fueron cosas que se perdieron con la reforma de 1933, esto no significa que los legisladores sólo sean respetables o puedan alcanzar experiencia o una personalidad con imagen pública bien identificada o contar con el apoyo de sus electores, por el hecho de ser sucesivamente reelegidos, lo que se quiere denotar es precisamente que la reelección significaba, antes de 1933, un indiscutible elemento que favorecía al poder Legislativo al ser más independiente, responsable, critico y competente la actitud de los legisladores.

Por otro lado si bien es cierto que se priva a los electores para participar en procesos electorales que les permitan reafirmar o reencausar la actuación de sus representantes, esto en razón de los periodos más amplios y por tanto se priva al electorado de manifestar su voluntad y decisiones a través de las urnas electorales, la idea no del todo infundada de que un pueblo solo ejerce su soberanía cuando vota, se ve relativamente afectada en la misma medida en que las posibilidades de elegir se reducen. Independientemente de las convulsiones cuanto hace al comportamiento electoral de los ciudadanos y de los partidos políticos y que se pasa de la preocupación institucional a la mera tentación electoral, quizás se tuvo en cuenta evitar esta distorsión que mantener la garantía popular del ejercicio de la soberanía, sea cual fuere el caso, y aún sin habérselo propuesto la consecuencia más directa fue otorgar al Poder Ejecutivo un nuevo elemento para su predominio metaconstitucional.

Para lograr el fortalecimiento del Senado de la República, es necesario su reorganización tanto estructural como funcional, resulta favorable, la apertura de la Cámara de Senadores en atención a la pluralidad política que vive el país. Esta generación de espíritu reformador que debe tener el legislativo a través del principio innovador del constitucionalismo, y por tanto el principio de legalidad, ya que la elegante paradoja del gran orador latino, que decora los muros de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su expresión elocuente, al exponernos que **la libertad solo se encuentra en una servidumbre, la servidumbre de la Ley.**

CONCLUSIONES

1. El Senado debe incrementar los requisitos de los candidatos que aspiren a ser miembro de ese cuerpo legislativo con el cual se reforzara ampliamente su autonomía y, por tanto, se propone llevar a cabo las adecuaciones legales necesarias para reformar el artículo 58 constitucional, en las que se tome en consideración que un candidato a Senador debe contar además de los requisitos ya contenidos en el citado numeral y el 55 de nuestra Ley fundamental, con los siguientes:

I.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos el día de la designación al cargo.

II.- Poseer el día de la designación, una antigüedad mínima de cinco años de título profesional a nivel licenciatura, expedida por autoridad o institución facultada para ello.

III.- Haber gozado de algún puesto de elección popular.

IV.- Haber residido en la entidad federativa que lo postula cuando menos tres años anteriores al día de la designación.

V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Ministro de la Corte, Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo a su elección.

VII.- Terminar el periodo para el cual fue electo Senador. Las renunciaciones o licencias para ausentarse del puesto, únicamente serán procedentes por causas graves.

2. Se debe adicionar una fracción más al artículo 76 constitucional, para facultar al Senado a Fiscalizar a las Fuerzas Armadas y Procuraduría General de República periódicamente, a fin de tomar las medidas de la revisión y evaluación de la eficacia con que actúan quienes tienen a su cargo la Procuración de Justicia, el Combate al Narcotráfico y a los Grupos Armados Subversivos, para tener un mejor control de los recursos que se manejan y detectar cualquier probable acto de corrupción.
3. Se debe adicionar al artículo 76 constitucional, la facultad de resolver cualquier acusación de tipo penal, que se presente en torno al Presidente de la República, una vez que dicho funcionario deje el cargo, de tal forma que además de ser sujeto de juicio político, deberá responder por los actos o omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones y no únicamente pueda ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Lo anterior, con el objeto de que se elimine en lo más posible la discrecionalidad de este funcionario.
4. Se propone adicionar la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el Senado a través del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores participe de las negociaciones de los Tratados y Convenciones Internacionales
5. La Cámara de Senadores debe impulsar de manera permanente la estricta aplicación de los artículos 63 y 64 constitucionales, de tal forma que cuando éstos no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara, sin excusa ni pretexto, les debe ser descontado de su sueldo la dieta correspondiente al día o días que faltaron.
6. Se debe adicionar el artículo 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para una mejor eficiencia y funcionalidad del Senado y tener un control efectivo de labores de los Senadores a fin de que no únicamente se les sancione cuando no concurra a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara, sino crear conciencia entre éstos de que tienen la obligación de acudir puntualmente a sus oficinas de trabajo y trabajar en la elaboración y estudio de los diferentes proyectos de leyes que se encuentran en trámite; lo anterior, toda vez que la citada Ley Orgánica es ambigua a ese respecto y omite tomar en consideración que

los Senadores están obligados a trabajar todos los días laborables del año, pues sus salarios se les cubren en forma integra durante todo el año.

7. Debe ser una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores la aprobación de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Desarrollo y de cualquier otra institución crediticia extranjera que otorgue créditos al Distrito Federal o a los Estados miembros de la Federación, esto con la finalidad de evitar un endeudamiento en las finanzas públicas.
8. Se debe adicionar al artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los requisitos mínimos de estudios o conocimientos de los Senadores que habrán de integrar las Comisiones Ordinarias, Jurisdiccionales y de Investigación, a fin de evitar un conflicto de intereses personales, partidistas, o que se hagan cargo de las mismas personas que no cuenten con conocimientos especializados en dicha materia, a fin de desempeñar con dignidad y eficacia el cargo o Comisión propuesto y fortalecer la tarea legislativa..
9. Se propone, de igual forma, adicionar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer los mecanismos que obliguen a los Senadores a declarar todos sus bienes y se les prohíba tener depósitos en cuentas bancarias o fidecomisos en el extranjero durante el desempeño de su cargo y un año después de dejado el puesto; así mismo, se debe establecer la obligación de contar con una cuenta bancaria única en territorio nacional para disposiciones en efectivo, pudiendo tener acceso a fondos de inversiones a largo plazo con las distintas instituciones que estén establecidas en territorio nacional. En caso de no acatar dichas disposiciones se deben de establecer las sanciones administrativas que deberán ser desde amonestación, pecuniarias y hasta la pérdida del puesto o cargo de Senador para el caso de incumplimiento, independientemente de las acciones penales a que diera lugar.
10. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, debe incluir un Capítulo en el que se prevean los motivos de separación del cargo de Senador de la República por causas graves que deterioren la imagen de este Órgano Legislativo, en la inteligencia de que este supuesto no se prevé.

11. Se deberá modificar el artículo 56 Constitucional y adicionar un párrafo que estipule que es procedente la reelección del Senador hasta por un periodo más de seis años, debiendo realizar la enmienda constitucional al artículo 59 de nuestra Carta Magna, a fin de armonizar la Constitución.
12. La Cámara de Senadores debe de elaborar un proyecto de reforma al artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en coordinación con los Poderes de la Unión, de los Estados en lo que toca a su regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Carta Magna las que en ningún caso podrán contravenir el Pacto Federal, al efecto de que exista una Ley Orgánica de TABULADOR UNICO DE SALARIOS DE LOS PODERES FEDERALES Y LOCALES LEGISLATIVO, EJECUTIVO y JUDICIAL. en la que se contemplen los sueldos netos para los servidores públicos de mando y homólogos, sin que los mismos puedan exceder de un máximo de la remuneración neta mensual que contenga su sueldo base y compensación garantizada estando en armonía con los salarios mínimos profesionales, esto para evitar el saqueo descarado de las arcas de la Nación de manera discrecional o encubierta a través de bonos, compensaciones, viáticos, gastos de representación, riesgo laboral, el famoso bono sexenal y otras modalidades. Con dicha reforma se deberán instrumentar los mecanismos de seguimiento, control y sanción que eliminen la discrecionalidad y el abuso en el manejo de las arcas públicas de la Nación. Debemos entender que la función pública está instituida en beneficio de la colectividad y no del funcionario; además que los puestos públicos no deben ser medios de obtener riquezas ilícitas, ni de recompensar servicios personales o amistosos y menos aún de satisfacer indignas ambiciones; debiendo valorar la oportunidad noble y alta de servir al pueblo que otorga su confianza; admitiendo que lo menos que debe ser fingido en un funcionario público es su capacidad y honradez.

Puede ser ilusoria la presente investigación de tesis, puesto que a quien le gusta legislar y tiene vocación de servicio, no le importará perder privilegios y respetar el imperio de la ley o hacerse merecedor de sanciones administrativas y de índole penal por el incumplimiento de sus funciones, aunque a decir verdad, esto lamentablemente no es el sentir de la mayoría de los legisladores, sino sólo de quienes están concientes de su compromiso con la patria; independientemente de ello, este se ha convertido en un reclamo legítimo no solamente de quien realiza el presente trabajo sino de la sociedad entera, quien en su imaginario colectivo entiende que únicamente podremos construir un gran país si nos comprometemos con las causas más elevadas, nobles y justas de un pueblo que sueña en la grandeza.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Séptima edición, Porrúa S. A., México, 2004, pp. 1159.
- 2.- ALESSIO ROBLES Miguel. Historia de la Revolución Mexicana, Tercera edición, Botas, México, 1946.
- 3.- ALSINA Hugo. Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal Civil y Comercial, Tomo I. Segunda edición, Ediar, Argentina, 1963, pp. 746.
- 4.- BÁEZ MARTÍNEZ Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Tercera edición, Trillas, México, 1990, pp. 220.
- 5.- BRYCE James. La República Norteamericana, T. I. pp. 249., trad. por Adolfo Buyla y Adolfo Posada, La España Moderna, Madrid.
- 6.- BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo segunda edición, Porrúa S. A., México, 2001, pp. 1126.
- 7.- CALZADA PADRÓN Feliciano. Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, pp. 559.
- 8.- CARPIZO Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Primera edición, Porrúa S. A., México, 1986, pp. 317.
- 9.- COSÍO VILLEGAS Daniel. Historia General de México, Segunda edición, Colegio de México, Vol. 3, México, 1977.
- 10.- CASTRO ARANDA Hugo, Manual del Senado, Leyes, Reglas y Procedimientos relativos al Senado de la República, preparado bajo la dirección de la Gran Comisión del Senado, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1971.
- 11.- DE LA CUEVA, Mario. El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, U.N.A.M., México, 1957.
- 12.- DE TOCQUEVILLE Alexis, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- 13.- DUBLÁN Manuel y LOZANO José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Editada por Imprenta del Comercio, México, 1878.
- 14.- FAYA VIESCA Jacinto. Administración Pública Federal, Primera edición, Porrúa S. A., México, 1983, pp. 795.

- 15.- FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Cuarta edición, Porrúa S. A., México, 1991, pp. 506.
- 16.- FUENTES DÍAZ Vicente. El Senado de la República que ha sido, que es, que representa, Primera edición, Alpiano, México, 1974, pp. 160.
- 17.- GARCÍA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuarta edición, Porrúa S. A., México, pp. 190.
- 18.- GARCÍA PELAYO Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Sexta edición, Madrid, 1961, pp. 635.
- 19.- GONZÁLEZ URIBE Héctor, Teoría Política, Quinta edición, Porrúa S.A., México, 1977, pp. 683.
- 20.- HAMILTON, MADISON y JAY. El Federalista, Fondo de Cultura, México, 1943, pp. 446.
- 21.- HERRERA Y LASSO Manuel, Estudios Políticos y Constitucionales, Porrúa, México, 1986, pp. 551.
- 22.- KELSEN HANS. Esencia y Valor de la Democracia, Primera edición, Nacional, 1974, pp.196.
- 23.- LABOULAYE Eduardo. Historia de los Estados Unidos, Traducida y anotada por Manuel Dublán, Imprenta del Gobierno en Palacio, México.
- 24.- LERDO DE TEJADA Fernando. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, Tesis Escuela Libre de Derecho, 1976, pp. 204.
- 25.- MACEDO Miguel S., Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano, Cultura, México, 1931.
- 26.- MACHIAVELLI Niccolo. El Príncipe y Examen del Príncipe por Federico El Grande, Rey de Prusia, Primera edición, Biblioteca E.D.A.F., Madrid, 1964, pp. 251.
- 27.- MONTIEL Y DUARTE Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano, T. II, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, dirigida por Sábas A., y Mungía, 1882.
- 28.- MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Edición especial para la facultad de Estudios Generales de la Universidad de Puerto Rico, España, 1964, pp. 306.
- 29.- MANZANILLA SCHAFEFER Víctor. Confesiones Políticas. Síntesis de mis memorias, Primera edición, Grigalbo, S.A. de C.V., México, 1998, pp. 449.

- 30.- MORENO Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo primera edición, Porrúa S.A, México, 1990, pp. 604.
- 31.- PORRÚA PÉREZ Francisco, Teoría del Estado, Vigésima quinta edición, Porrúa S.A, México, 1992, pp. 533.
- 32.- RABASA O. Emilio. La Constitución y la Dictadura, Sexta edición, Porrúa S.A., México, 1982, pp. 246.
- 33.- REYES HEROLES Jesús. El Liberalismo Mexicano, Segunda edición, Fondo de Cultura por la Cámara de Senadores, T. II, México, 1974.
- 34.- ROMERO VARGAS Ignacio, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, Cámara de Senadores, 1967.
- 35.- ROUSSEAU Jean Jacques., Contrato Social, Cuarta edición, Aguilar S. A., Madrid, pp. 148.
- 36.- SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, Quinta edición, Porrúa S. A., México, 1972, pp. 750.
- 37.- SPENCER Herbert. Instituciones Sociales, Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia, La España Moderna, Madrid.
- 38.- TENA RAMÍREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima novena, Porrúa S. A., México, 1995, pp. 653.
- 39.- TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991, Décima sexta edición, Porrúa. S. A., México. 1991, pp. 1102.
- 40.- VALADÉS, Diego. La Constitución Reformada. Los derechos del Pueblo Mexicano, T. XXII, Porrúa, S. A., México. 1979, p. 83.
- 41.- VALDÉS José C. Alaman Estadista e Historiador, U.N.A.M., México, 1987, pp. 537.
- 42.- VASCONCELOS José. El Desastre, Primera edición, Jus, México, 1968, pp. 487.
- 43.- ZABALA ABASCAL, Antonio, Síntesis Histórica del Poder Legislativo Mexicano, La Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, México, 1964.
- 44.- ZARCO Francisco. Congreso Extraordinario Constituyente 1856 – 1857, Centro de Documentación y Publicaciones de la Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, 1979, pp. 1009.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA
CONSULTADA

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. - Código Civil para el Distrito Federal.
3. - Diario de Debates de la Cámara de Senadores de fecha 14 de octubre de 1964. Proposición del Senador Andrés Serra Rojas. Tomo I., XLVI Legislatura. p. 5.
4. - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. - Ley Federal del Trabajo
6. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
8. - Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- 9.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 10.- Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1993, Disco CD/ROM. Poder Judicial de la Federación, Sistema SIABUC, Versión especial para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

H E M E R O G R A F I A

PERIÓDICOS Y REVISTAS

- Heraldo de México de fecha 6 de mayo de 1920
- Heraldo de México 23, 24 de enero de 1924, muere asesinado Francisco Field Jurado.
- El Nacional de fecha 9, 11, 22 de enero de 1932
- El Nacional de fecha 11, 14, 15 de junio de 1935
- El Nacional de fecha 18 de febrero de 1939
- El Nacional de fecha 6 al 15 de febrero de 1940
- Monitor Republicano de fecha 2 de febrero de 1920
- Monitor Republicano de fecha 5 de abril de 1915
- El Universal de fecha 16 de octubre de 1995, pág. 2, incapaz el congreso de legislar, por el presidencialismo.
- El Universal de fecha 24 de septiembre de 1995, pág. 8. Luís Echeverría Álvarez pidió un millón de dólares a Salinas de Gortari
- Financiero de fecha 10 de marzo de 1995, pág. 18 Salvador Rocha Díaz abogado de Carlos Cabal Peniche
- Financiero de fecha 3 de abril de 1995 Pág. 27 El I. F. E., elefante blanco con gasto superior al de programas contra la pobreza.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Desaparición y Restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857, Artículo publicado en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, 1977.

FAUZI, HAMDAN, notas sobre La Ley Federal de Responsabilidades, Revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho, núm. 7, 1983.

NUÑEZ ESCALANTE Roberto. La Influencia de Lerdo de Tejada en el Restablecimiento del Senado, Artículo publicado en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de derecho, México, 1977.

VALADÉS Diego. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, Revista de la facultad de Derecho No 113, T. XXIX, 1979, pp. 443 - 449.