



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO**

**ELIMINACIÓN DE LAS SENADURÍAS
PLURINOMINALES EN EL ESTADO MEXICANO**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
JAIME ZACARIAS MERLING**

**DIRECTOR DE TESIS:
DRA. ALMA DE LOS ÁNGELES RÍOS RUIZ
FACULTAD DE DERECHO UNAM**

MÉXICO, D.F., ABRIL 2013



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.

DEDICATORIAS

A Dios,
Por la hermosa vida que he tenido.

A mi mamá, María del Carmen,
Por todo tu amor y cariño. Lo mejor de mí te lo debo a ti. Siempre estas en mi corazón.

A mi papá, Víctor Manuel,
Por cuidar de nuestra familia en todo momento y con tu ejemplo me enseñaste a ser un hombre de bien.

A mis hermanos, Víctor Manuel y José Ryan,
Por todo su apoyo y confianza, los quiero infinitamente.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
Por darme una educación íntegra y con ello ser un mejor hombre.

A la Facultad de Derecho a través de su División de Estudios de Posgrado,
Porque en sus aulas aprendí la luz del conocimiento.

A la Dra. Alma de los Ángeles Ríos Ruiz,
Por darme la oportunidad de desarrollar mi vida académica y profesional.

A cada uno de mis maestros,
Por obsequiarme sus conocimientos.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO I ESTADO MODERNO

1.1 Estado.....	10
1.1.1 Poder.....	11
1.1.1.1 Origen del poder.....	14
1.1.1.1.1 Teorías del origen divino.....	16
1.1.1.1.2 Teorías del origen humano.....	19
1.1.1.1.3 Teorías del origen sociológico.....	28
1.1.1.2 Clasificación del poder.....	30
1.1.1.2.1 Poder originario.....	30
1.1.1.2.2 Poder político.....	32
1.1.1.2.3 Poder social.....	35
1.1.1.2.4 Poder económico.....	36
1.1.1.2.5 Poder ideológico.....	37
1.1.1.2.6 Poder familiar.....	39
1.1.1.2.7 Poder asociativo.....	39
1.1.2 Estados originales y secundarios.....	41
1.1.3 Evolución histórica del Estado.....	41
1.1.4 Concepto social y concepto jurídico del Estado.....	45
1.2 Elementos del Estado.....	45
1.2.1 Elementos previos.....	46
1.2.1.1 Elemento humano.....	46
1.2.1.2 Elemento físico.....	48
1.2.2 Elementos constitutivos.....	50
1.2.2.1 Fin del Estado.....	50
1.2.2.2 Autoridad o gobierno.....	53
1.3 Formas de Gobierno.....	56
1.3.1 Monarquía.....	59
1.3.1.1 Pura.....	60
1.3.1.2 Parlamentaria.....	60
1.3.2 República.....	60
1.3.2.1 Parlamentaria.....	60
1.3.2.2 Presidencial.....	61
1.4 Formas de Estado.....	63
1.4.1 Simple o unitario.....	64
1.4.2 Compuesto o complejo.....	65

CAPÍTULO II ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.1 Concepto de Constitución.....	67
2.1.1 Aristóteles.....	68
2.1.2 Ferdinand Lasalle.....	68

2.1.3 Hans Kelsen.....	70
2.1.4 Carl Schmitt	71
2.1.5 Hermann Heller	73
2.1.6 Manuel García Pelayo.....	75
2.1.7 Jorge Carpizo.....	77
2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	78
2.2.1 Antecedentes jurídico-constitucionales.....	79
2.2.1.1 Constitución Política de la Monarquía Española.....	79
2.2.1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814	80
2.2.1.3 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	80
2.2.1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	81
2.2.1.5 Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana de 1836	82
2.2.1.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	85
2.2.1.7 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	87
2.2.1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	90
2.2.2 Contenido.....	92
2.2.2.1 Características	96
2.2.2.2 Principios esenciales.....	98
2.3 Sistema federal	100
2.3.1 Evolución histórica	105
2.3.2 Naturaleza jurídica	108
2.3.3 División de competencias	109
2.3.4 Garantía federal	112
2.3.5 Organización territorial.....	115
2.3.5.1 Estados.....	118
2.3.5.2 Distrito Federal.....	118
2.4 Gobierno Federal	122
2.4.1 Órgano Legislativo	124
2.4.1.1 Integración y facultades	124
2.4.1.1.1 Cámara de Diputados.....	125
2.4.1.1.2 Cámara de Senadores.....	129
2.4.2 Órgano Ejecutivo.....	129
2.4.2.1 Integración y facultades	130
2.4.2.1.1 Presidente de la República.....	130
2.4.3 Órgano Judicial	133
2.4.3.1 Integración y facultades	133
2.4.3.1.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	134
2.4.3.1.2 Tribunal Electoral Federal.....	136
2.4.3.1.3 Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito	136
2.4.3.1.4 Juzgados de Distrito	137
2.4.3.1.5 Consejo de la Judicatura Federal	139

CAPÍTULO III
SENADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA

3.1 Sistema político mexicano.....	140
3.1.1 Democracia representativa	142
3.1.1.1 Antecedentes	144
3.1.1.2 Fundamentos normativos.....	147
3.1.2 Sufragio.....	149
3.1.2.1 Ciudadanía.....	150
3.1.2.1.1 Derechos	150
3.1.2.1.2 Obligaciones.....	152
3.1.2.2 Características del sufragio.....	152
3.1.2.2.1 Activo y pasivo.....	152
3.1.2.2.2 Universal.....	153
3.1.2.2.3 Directo	153
3.1.2.2.4 Libre y secreto	153
3.1.3 Partidos Políticos	155
3.1.3.1 Definición	155
3.1.3.2 Antecedentes	157
3.1.3.3 Marco constitucional	158
3.1.3.4 Partidos políticos en México	159
3.1.3.4.1 Partido Revolucionario Institucional.....	162
3.1.3.4.2 Partido Acción Nacional.....	163
3.1.3.4.3 Partido de la Revolución Democrática.....	164
3.2 Cámara de Senadores	164
3.2.1 Evolución histórica	165
3.2.1.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	167
3.2.1.2 Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana de 1836	168
3.2.1.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	169
3.2.1.4 Restauración del Senado en 1874.....	171
3.2.1.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	173
3.2.1.5.1 Reforma de 29 de abril de 1933	175
3.2.1.5.2 Reforma de 15 de diciembre de 1986.....	175
3.2.1.5.3 Reforma de 03 de septiembre de 1993	176
3.2.1.5.4 Reforma de 22 de agosto de 1996	178
3.2.2 Composición y mecanismo de elección	181
3.2.3 Temporalidad del mandato	182
3.2.4 Facultades de la Cámara de Senadores.....	182
3.2.4.1 Facultades del Congreso de la Unión	183
3.2.4.2 Facultades del Congreso como asamblea única	184
3.2.4.3 Facultades comunes con la Cámara de Diputados.....	184
3.2.4.4 Facultades exclusivas del Senado	184
3.2.5 Funcionamiento	189
3.2.5.1 Quórum de asistencia	190

3.2.5.1.1	Quórum para sesión conjunta de las Cámaras.....	190
3.2.5.1.2	Quórum para sesiones separadas de las Cámaras.....	191
3.2.5.1.3	Quórum para las sesiones de las comisiones de las Cámaras	192
3.2.5.2	Quórum de votación.....	192
3.2.5.3	Sesiones	193
3.2.5.3.1	Ordinarias.....	193
3.2.5.3.2	Extraordinarias	193
3.2.5.3.3	Suspensión de sesiones.....	194
3.2.5.3.4	Residencia.....	194
3.2.5.4	Organización del Senado.....	194
3.2.5.4.1	Mesa directiva	195
3.2.5.4.2	Junta de Coordinación Política	195
3.2.5.4.3	Comisiones.....	196
3.2.5.4.4	Grupos Parlamentarios.....	197
3.3	Senador de la República	198
3.3.1	Requisitos de elección	199
3.3.2	Status del Senador.....	201
3.3.2.1	Declaración de validez de la elección	201
3.3.2.2	Inelegibilidad	202
3.3.2.3	Inhabilidad.....	202
3.3.2.4	Incompatibilidad de cargos	202
3.3.2.5	Inviolabilidad	203
3.3.2.6	Inmunidad	204
3.3.2.7	Dieta.....	205
3.3.2.8	Permanencia en el cargo	207
3.3.2.9	Reelección	207
3.3.2.10	Protesta constitucional	208
3.3.2.11	Conclusión del status de senador	209
3.3.2.12	Suspensión del status de senador	210
3.4	Propuesta de integración de la Cámara de Senadores.....	211
3.4.1	Argumentos económicos.....	212
3.4.1.1	Presupuesto asignado	212
3.4.1.2	Número de integrantes del Senado.....	214
3.4.2	Argumentos políticos.....	215
3.4.2.1	Naturaleza de la senaduría plurinominal.....	216
3.4.2.2	Gestión de los Partidos Políticos	218
3.4.3	Argumentos jurídicos	222
3.4.3.1	Derechos políticos	222
3.4.3.2	Estado Constitucional de Derecho.....	226
	Conclusiones.....	233
	Bibliografía	236

INTRODUCCIÓN

La institución del Senado germinó por vez primera en la tierra fértil de la antigua Roma, teniendo como misión ser el cuerpo colegiado de consejeros del monarca. Esta asamblea estaba integrada por representantes de las tribus fundadoras de Roma siendo la representación de un grupo el elemento *sine qua non* de un senador romano.

La configuración de esta asamblea, así como su esencia fue marcada por la forma de gobierno establecida en cada época y por la conducta adoptada por los titulares del poder, teniendo como toda institución política momentos de magnificencia y de crisis. Un ejemplo de esta última condición se presentó bajo el mandato de *Gaius Julius Caesar Augustus Germanicus* mejor conocido como Cayo César o Calígula. Bajo su administración varios integrantes del Senado romano fueron acusados de traición y por lo tanto carentes de confianza. Aunado a esto, el emperador romano humillaba a los senadores haciéndolos correr detrás de su carruaje cuando deseaban discutir algún tema con él. Esta situación no bastó al monarca romano y en un acto de sinrazón nombró como senador a su caballo llamado *Incitatus*, sin que mediara justificación alguna por parte del líder romano ni objeción directa a cargo de los senadores.

No obstante este periodo sombrío, el Senado demostró ser un factor de equilibrio de poder y; por tanto, un elemento esencial de la democracia. Con la evolución del Estado, surgieron nuevas formas de gobierno que incluyeron cuerpos colegiados dentro de su estructura con el objetivo de representar a la sociedad; sin embargo, un nuevo elemento modificaría la esencia de esta asamblea: *el federalismo*. Bajo esta nueva concepción, el Senado se convertiría en el representante de los territorios o entidades integrantes de un Estado federal.

Ahora bien, al obtener su independencia de la Corona Española nuestra nación se encontró en la posibilidad de elegir tanto su forma de estado como de gobierno. Esta tarea fue encomendada al Congreso Constituyente de 1824, quién definió al emergente Estado como una república federal dando lugar al nacimiento de la institución senatorial en nuestro sistema político. Es así que el Senado de la República ha estado presente en nuestro constitucionalismo como un elemento clave en el ejercicio del poder.

No obstante el papel fundamental que ha jugado el Senado de la República a lo largo de la historia política de nuestro país, esta institución ha vivido de igual forma etapas oscuras que abarcan desde su breve desaparición hasta la demanda social de reducir su número de integrantes; en particular, los denominados senadores plurinominales, siendo esta última discusión el objeto de estudio de la presente investigación.

La reforma política de 1996 marcó el nacimiento de los senadores plurinominales; sin embargo, desde su origen, estos legisladores han sido blanco de todo tipo de críticas dada su naturaleza y desenvolvimiento en el ejercicio del poder dado que

los únicos beneficiados con la creación de este tipo de congresistas fueron la élite política de México. Esta circunstancia ha quedado de manifiesto de forma clara a través de los últimos años de gestión de los senadores plurinominales, dado que hemos sido testigos del cómo los partidos políticos han aprovechado esta prerrogativa para colocar a sus dirigentes como integrantes de la Cámara de Senadores, sin haber llevado a cabo una campaña electoral y desvinculándose de la representación de una entidad federativa, asimismo, ocupando las posiciones más importantes de la cámara alta con el objetivo de procurar únicamente los beneficios particulares de su grupo político y en muchos de los casos, entorpeciendo la vida democrática del país.

Por esta razón, a continuación se expondrá el análisis del Senado de la República con el objetivo de presentar una propuesta de integración de la Cámara de Senadores que elimine del sistema político mexicano a los senadores plurinominales, exponiendo los beneficios económicos, políticos y jurídicos que se obtendrían con dicha medida.

CAPÍTULO I **ESTADO MODERNO**

El primer capítulo de la presente investigación tiene como objetivo presentar la estructura general del Estado moderno, como base de una sociedad organizada. Esto con el fin de identificar los elementos que permiten el desenvolvimiento de la actividad política en una democracia.

A través de este apartado se analizará el *poder* como el elemento vivificante del Estado moderno. Asimismo, se llevará a cabo el estudio de los *elementos previos* y *constitutivos* del Estado con el fin de sentar las bases para la exposición de las formas de gobierno contemporáneas; así como de las formas de Estado que se adoptan a través del ejercicio de la soberanía y que dieron nacimiento al Estado federal.

1.1 ESTADO.

El concepto *Estado*, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado *moderno*.

Por *Estado* pueden entenderse, en el sentido más amplio, todas las formas de agrupación política que revela la historia. Es la posición de los filósofos y de muchos otros, sociólogos e incluso juristas, tales como Duguit, quien escribe: “*Aun precisando mucho, no se encontrará ninguna diferencia de naturaleza entre el poder de un jefe de horda y el de un gobierno moderno compuesto de un Jefe de Estado, de Ministerios, de Cámaras... Hay una diferencia de grado, pero no de naturaleza*”¹. Así, el clan y la tribu, la ciudad antigua y la baronía feudal —en la medida en que esas agrupaciones tienen un carácter político— constituirían Estados con el mismo título que el Estado de la época moderna o contemporánea.²

Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha ido recibiendo, en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo. Aunado a esto, el elemento común de esta evolución ha sido el *poder*, como el elemento que anima la vida política de una sociedad.

¹ Duda, León, *Traité de droit constitutionnel*, 3ª. edition, Paris 1928, pfo. 49, p. 537.

² Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, IJ UNAM, México 2003, p 3.

1.1.1 PODER.

La palabra *poder* proviene del latín *potere* que tiene el significado de autoridad y también el de mando. En Ciencia Política, es la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si dicho poder no precisa de la ayuda de otro para imponerse llamase dominante y es el propio del Estado.³

El origen mismo de la voz *poder* orilla a la adhesión o al rechazo. La raíz indoeuropea *poti*, “*poderoso, amo*”, marcó el sino del concepto. En Grecia, el amo doméstico era el *dems-pot*; de ahí el déspota. Y si en su fase clásica el latín suavizó la voz *poder* como *posse*, el vulgar le reintegró su contundencia: *potere*.⁴

El término poder es equívoco; *“El poder político es un concepto equívoco. Abarca dos relaciones radicalmente distintas: control de la naturaleza y control del hombre. El poder sobre la naturaleza es un mero poder intelectual. Consiste en la comprensión humana de la legalidad de la naturaleza exterior a las necesidades del hombre. ... Este poder es impotente. No entraña el control de otros hombres.”*⁵

André Hauriou, lo define como: *“Le pouvoir est une énergie de la volonté, qui se manifeste chez ceux qui assument l’entreprise du gouvernement d’un groupe humain et qui leu permet de s’imposer, grâce au double ascendant de la force et de la compétence. L’orsqu’il n’est soutenu que par la force, il a le caractère de pouvoir de fait et devient pouvoir de droit par le consentement des gouvernés.”*⁶

Entre las diversas acepciones del concepto poder destacan las de potestad, dominio, imperio, facultad y jurisdicción de un sujeto para mandar, disponer o ejecutar una cosa. Significa también autoridad, superioridad, supremacía, gobierno, fuerza pública, representación de la ley; asimismo, tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.⁷

Maquiavelo no definió el poder; opinó respecto de la forma en que se manifiesta: *“siempre hubo quien sirve y quien manda, y quien sirve mal de su grado, y quien bien de su grado, y quien se rebela y es reprimido”*⁸. Esa es una idea que él tomó de la antigüedad, que fue considerada tanto por Platón⁹ y Aristóteles, como por Dionisio de Halicarnaso: *“...hay una ley de la naturaleza, común para todos y que*

³ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXI. Editorial Driskill. Argentina 1986. p. 36.

⁴ Valadés, Diego, *El Control del Poder*, IJ UNAM, México 1998, p. 6.

⁵ Neumann, Franz, *El Estado Democrático y el Estado Autoritario*, Paidós, Buenos Aires 1968, pp. 13 y 14.

⁶ Hauriou, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éditions Montchrestien, Paris, 1970, p. 105.

⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2010, p. 3.

⁸ *Del modo di trattare i popoli della Valdichiana ribellati, en Machiavelli, tutte le opere*, Sansón editore, Firenze, 1971 p. 14.

⁹ Platón, en *La República o del Estado*, por voz de Trasímaco, afirma: *“Digo que la justicia no es otra cosa que lo que es provechoso al más fuerte.”* Libro I, Espasa calpe mexicana, México, 1989 p. 54.

ninguna época derogará, consistente en que los superiores gobiernan sobre los inferiores".¹⁰

Max Weber se había percatado ya que el concepto de *poder*, dada la amplitud del término, corría el peligro de volverse sociológicamente amorfo: su amplitud entra en franca contradicción con la puntualidad que se exige de los conceptos científicos. Por lo cual, señaló que poder "*significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad*".¹¹

Asimismo, distingue entre *poder* y *dominación*. Este último concepto implica la posibilidad de que un mandato sea obedecido, que alguien mande eficazmente a otro. En la asociación de dominación sus miembros se encuentran supeditados a relaciones de subordinación debido al orden que se aplica. La dominación es un caso especial del poder.

El poder es un mando fáctico, es una fuerza que se impone aun contra la voluntad del otro y sin importar la razón de aquella. En cambio, en la dominación es indispensable la existencia de un orden legal, de un ordenamiento que permita mandar a otro u otros.

En la vida social, todo es fluctuante, en consecuencia, tanto el poder como la dominación implican una variedad de probabilidades, mismas que pueden modificarse de acuerdo con circunstancias y condiciones diversas.¹²

En el mismo sentido se pronuncia Mario Stoppino: "*... el poder se precisa y se convierte, de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre: poder del hombre sobre el hombre. El hombre no es sólo el sujeto sino también el objeto del poder social*".¹³

Para Franz Neumann: "*El poder político es poder social concentrado en el Estado. Implica el control de otros hombres a fin de ejercer influencia sobre la conducta del Estado y sus actividades legislativas, administrativas y judiciales. Puesto que el poder político (en contraposición con el poder sobre la naturaleza exterior) es el control de otros hombres, siempre representa una relación bifacética*".¹⁴

Por su parte, Hermann Heller distingue entre autoridad, poder social y poder político: "*Tener autoridad quiere decir encontrar obediencia sin tener en cuenta la protección de los intereses en que piensan los que obedecen*". "*Todo poder social se basa en la expectativa de una conducta regular por parte de los sometidos, y*

¹⁰ Dionisio de Halicarnaso, *Historia antigua de Roma*, Editorial Gredos, Madrid 1984, Libro I, p. 41.

¹¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México 1977, p. 43.

¹² *Ibidem.*, p. 171 y 695-701.

¹³ Mario Stoppino, voz poder, en diccionario de política, obra coordinada por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, siglo veintiuno editores, México, 1982, tomo II, p. 1217.

¹⁴ Neumann, Franz, *Idem*, 14.

*todo poder político en la expectativa de una conducta de los súbditos, según lo exigido por la regla. ... Todo poder político es poder jurídicamente organizado.*¹⁵

A su vez, Loewenstein¹⁶ sostiene que: *“En la sociedad estatal, el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder. Por control social, en el estricto sentido de la ciencia política contemporánea, debe entenderse la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder de obligar a los destinatarios del poder a obedecer dicha decisión.”*¹⁷

Asimismo, Norberto Bobbio señala que el poder es *“la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo. La relación de poder implica la facultad de dirigir a través de órdenes imperativas que crean la relación mandato-obediencia, la cual se encuentra en la relación padre-hijo, patrón-trabajador, maestro-alumno, comandante-soldado, etcétera.”*¹⁸

Por su parte, el Dr. Jorge Carpizo considera que el poder es una relación en la cual una persona, un grupo, una fuerza, una institución o una norma, condiciona el comportamiento de otra u otras, con independencia de su voluntad y de su resistencia. El poder es la manera de ordenar, dirigir, conducir o la posibilidad de imponerse.

En toda relación de poder existe una desigualdad entre el que ordena y el que obedece. El que ordena posee los medios políticos, físicos, psíquicos, sociales o económicos para imponerse, basado en su voluntad, en una norma o en una costumbre.

Asimismo, el Dr. Carpizo señala los elementos de la noción de poder:

1. Es un fenómeno social, es una relación entre personas. En un hombre que vive aislado -como Robinson Crusoe- no se presenta la cuestión del poder.
2. En la relación de poder hay un condicionamiento de la conducta o de la voluntad entre el que ordena y el que obedece.
3. Esa relación de poder es de carácter desigual, uno se encuentra en situación jerárquicamente superior.
4. El que ordena tiene los medios para imponerse; no quiere expresarse que necesariamente los tiene que utilizar, pero se encuentran a su alcance por sí llega el caso.
5. Esos medios pueden ser de la más diversa índole, como la coacción, la fuerza, los de carácter social, psíquico y económico.
6. En un muy alto grado, no es necesario emplear esos medios para imponerse porque el poder del que ordena se reconoce, expresa o

¹⁵ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. De Luís Tobio, FCE, México 1963, pp. 209 a 211.

¹⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona 1979, p. 27.

¹⁷ Arteaga Nava, Elisur, *El Poder, algunas consideraciones*, En: Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 26 1996, pp. 145-149.

¹⁸ Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política (Antología)*, trad. de José Fernández Santillán y Aureli, FCE, México 1997, pp. 135-137.

tácitamente. Se obedece por múltiples razones: por miedo, respeto, influencia, persuasión, interés propio, conveniencia, temor al desprestigio social, para "ganarse el cielo" o para no perderlo.

7. Como fenómeno social, el poder es fluido, cambia constantemente la relación entre quien manda y quien obedece, se modifica de acuerdo con circunstancias de tiempo y espacio y con el comportamiento de los actores sociales.
8. Siempre ha existido porque es un elemento indispensable a la vida social, es su energía; en consecuencia, es un dato histórico que se encuentra incluso en las asociaciones más primitivas y a través de los siglos.
9. Es un hecho, en parte, aunque no exclusivamente un fenómeno fáctico y mecánico; pero no es la ley de la selva ni la ley del más fuerte o poderoso. Por ello, elementos importantes de y para el poder son su fundamento, legitimidad y finalidades.
El poder es un hecho y una relación, sí, pero no todo poder es legítimo. La falta de legitimidad o su abuso son causas para la desautorización, la desobediencia y la insubordinación. Entonces, el poder no es únicamente una relación fáctica, sino que implica elementos valorativos para que esa relación pueda prolongarse en el tiempo.
10. Es muy importante quien toma la decisión porque para ello debe estar legitimado por el prestigio, la ascendencia, la costumbre, la norma jurídica o el goce del consenso.
11. A cambio de obedecer se espera algo en reciprocidad: beneficios propios, aseguramiento de la existencia, paz, orden, seguridad, protección y respeto a derechos civiles, políticos y sociales, conocimientos o la obtención de una vida eterna feliz.
12. Existen conceptos cercanos al de poder como el de control, el de fuerza - que se refiere a una característica individual- o el de influencia o manipulación, en los cuales no se manifiesta la coacción.¹⁹

Por lo cual podemos concluir que todo poder, sin importar la clase, supone la posibilidad de imponer en forma real una voluntad a alguien y de sancionar válidamente un desacato; desde el lado pasivo, supone el tener que acatar los dictados del alguien aún contra la voluntad propia. En el caso no importa que se haga por convencimiento o por temor a la sanción; tampoco importa el tipo de sanción; finalmente lo que cuenta es que ésta sea temida.

1.1.1.1 ORIGEN DEL PODER.

Las teorías acerca del origen del poder se dan en tres vertientes principales: una, la más antigua, lo radica en la determinación divina; otra lo ubica en la voluntad

¹⁹ Carpizo, Jorge, "El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva", En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXII Número 95, Mayo-Agosto, IIJ UNAM, México 1999, pp. 321-328.

humana y una tercera lo atribuye al fenómeno sociológico. Existen, además, otras teorías que no se encauzan en ninguna de estas tres corrientes.

En *La República* o *El Estado*, Platón estudia lo justo y lo injusto; en los dos primeros libros de esta obra, el filósofo ateniense bosqueja las principales corrientes teóricas acerca del origen del poder y de la *polis*, por medio de las frases y argumentos que pone en la boca de media docena de los personajes que se presentan en ellos: Polemarco, el hijo del anfitrión Céfalo; los sofistas Trasímaco de Calcedonia y Clitofón o Clitofonte; los hermanos de Platón, Glaucón y Adimanto y Sócrates.

En Polemarco se aprecia la tesis del origen divino, acorde con la tradición mitológica; Clitofón y Trasímaco ubican el origen tanto del poder como de la justicia, en la fuerza; así, el último de estos sofistas se pregunta:

El que gobierna en cada Estado, ¿No es el más fuerte? ¿No hace leyes cada uno de ellos en ventaja suya, el pueblo leyes populares, el monarca leyes monárquicas y así los demás? Una vez hechas estas leyes, ¿No declaran que la justicia para los gobernados consiste en la observancia de las mismas? ¿No se castiga a los que las traspasa como culpables de una acción injusta? Aquí tienes mi pensamiento. En cada Estado la justicia no es más que una utilidad del que tiene la autoridad en sus manos, y, por consiguiente, del más fuerte.²⁰

Por su parte, Glaucón retoma la teoría contractualista de Calicles, al manifestar: “Los hombres cometieron y sufrieron la injusticia alternativamente; experimentaron ambas cosas, y habiéndose dañado por mucho tiempo los unos a los otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, creyendo que era un interés común impedir que se hiciese y que se recibiese daño alguno. De ahí nacieron las leyes y las convenciones²¹

Por último, Platón expone la teoría que atribuye a Sócrates, conforme a la cual el origen del Estado y de su poder no es otro que la necesidad;²² el poder es una necesidad funcional social, y el hombre sólo puede vivir en el estado de naturaleza –fuera del ámbito social- siendo una bestia o un dios; teoría que luego Aristóteles habría de ampliar en el primer libro de *La Política*, al afirmar que el hombre es un *zoon politikon* “un ser naturalmente sociable” y que quien vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero: “*Sin familia, sin leyes, sin hogar...*”²³

²⁰ Platón, *La República o El Estado*, trad. de De P. De Azcárate, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1941, p. 65.

²¹ *Ibidem.*, pp. 84 y 85.

²² *Ibidem.*, p. 65.

²³ *Ibidem.*, p. 23.

En el decurso de los siglos, las ideas que animaron las referidas teorías de Platón y Aristóteles han sido retomadas en lo esencial por numerosos autores para explicar el origen del poder, aunque con numerosas innovaciones, variantes y modificaciones.²⁴

1.1.1.1.1 TEORÍAS DEL ORIGEN DIVINO.

El pensamiento político en el antiguo oriente, tenía un carácter predominantemente religioso y moral y fue patrimonio casi exclusivo de los sacerdotes y de los iniciados en las ancestrales enseñanzas. Se transmitía por tradición oral y no llegó a ser divulgado entre las masas. No alcanzó una sustantividad propia, distinta de la del conjunto de conocimientos religiosos, filosóficos y científicos de la época.

Tanto en el lejano Oriente –China, Japón, la India- como en el cercano Oriente –Egipto, Asiría, Caldea, Media, Persia- la organización política tuvo como base un sistema teocrático, es decir, depositaron el poder en una persona considerada un Dios o en un representante de éste en la tierra, el cual contaba con su venia y consejo. Fue así que aproximadamente en el año 3100 a.C. aparece la autoridad centralizada en el antiguo Egipto, al amparo de la concepción místico-religiosa y cierta vivencia de lo sagrado que los egipcios poseían desde la etapa preestatal.

La necesidad de centralizar la autoridad de la sociedad egipcia para el logro de sus nuevos objetivos, así como la de otorgar legitimidad frente a la población al poder recién adquirido y ejercido, explica la identificación del jefe supremo con la deidad. El monarca, *el faraón*, no sólo era un enviado de los dioses: para todos los efectos prácticos, desde el punto de vista de la concepción teórica-religiosa de esa comunidad, era el *dios mismo*, divino en su propia persona.

La teoría del estado egipcio se resumiría diciendo: el Estado es el faraón, afirmado no sólo por el propio faraón, sino por todos los pobladores del Estado. Explica John A. Wilson que adjudicar la denominación de *faraón* a los monarcas de esa época constituye un anacronismo. En realidad, el término *faraón* se refería al palacio donde vivía el rey egipcio. Fue siglos después cuando se acuñó esta manera de dirigirse al soberano por referencia al palacio que habitaba.²⁵

Este fenómeno político aparecerá después en otros pueblos y periodos históricos. Así, en Grecia, según Numa Denys Fustel de Colulanges, los antiguos griegos decían haber recibido sus leyes de los dioses: los de Creta, de Júpiter; los de Esparta, de Apolo; y los etruscos, del dios Tages²⁶. Asimismo, había santuarios

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 5-7.

²⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Editorial Oxford, México 2010, p. 44.

²⁶ Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Ciudad Antigua*, trad. de José Manuel Villalaz, Editorial Porrúa, México 1971, pp. 141 y 142.

que eran considerados propiedad común de todo el mundo griego. El más importante de ellos estaba en la región llamada Fócida, que está al oeste de Beocia. En tiempos micénicos hubo allí una ciudad llamada Pito, al pie del monte Parnaso y a unos 10 kilómetros al norte del golfo de Corinto. Allí había un famoso altar dedicado a la diosa de la tierra, atendido por una sacerdotisa llamada la "Pitia". Se creía que tenía el don de actuar como médium por la cual podían conocerse los deseos y la sabiduría de los dioses. Era el oráculo de Pito, mismo que es mencionado en *La Odisea*. Sin embargo, cuando las bandas guerreras dorias devastaron la Fócida, y pasaron al Peloponesio, Pito cambió de nombre por el de Delfos y se convirtió en una ciudad-Estado independiente.²⁷

En Roma, como en Grecia, la voluntad de los dioses, expresada a través de los oráculos, orientaba la toma de decisiones políticas transcendentales. Aristóteles se encarga de fortalecer la tesis del origen divino del poder, habida cuenta que Dios, o la causa primera es, respecto del Universo, lo que un general a su ejército, porque del general dependen todas las tropas. Los textos bíblicos sostienen este origen divino, así en el Antiguo Testamento leemos: "por mí reinan los reyes y los legisladores dictan leyes justas"²⁸, y en el Nuevo Testamento, Juan el evangelista pone en boca de Jesús esta frase dirigida a Poncio Pilato: "No tendrías poder alguno sobre mí, si no te fuera dado de arriba"²⁹.

El cristianismo trajo consigo una nueva concepción del mundo y de la vida. Un nuevo concepto del hombre. Al principio sus perspectivas fueron puramente religiosas. No buscó una nueva filosofía ni tampoco un nuevo orden social. Pero expulso ciertas ideas fundamentales y creó una determinada jerarquía de valores que modificaron decisivamente el orden social y político del paganismo. Tres son las ideas determinantes del nuevo orden cristiano:

1. La idea de un Dios espiritual superior al mundo y soberano legislador.
2. La persona del cristiano, dotada de una dignidad eminente, como hijo de Dios y por ello con un destino eterno, trascendente al Estado y a los derechos de la comunidad política.
3. La idea de la Iglesia, organismo de salvación que existe al lado del Estado, pero que en relación con la fe y las costumbres es superior a la voluntad del Estado.³⁰

En el aspecto político, el Cristianismo vino a transformar radicalmente la concepción de poder, ya que al señalar el apóstol Pablo: "*Toda persona está sujeta a las potestades superiores: porque no hay potestad que no provenga de Dios; Dios es el que ha establecido las que hay en el mundo*", estableció la premisa del origen divino del poder.³¹

²⁷ Asimov, Isaac, *Los griegos*, Alianza Editorial, España 2006, p. 32.

²⁸ Libro de los proverbios, primera parte, pp. 8-15.

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 8 y 9.

³⁰ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2007, p. 622.

³¹ Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 2ª edición, FCE, México 1963, pp.157-159.

La teoría del origen divino del poder tiene dos versiones diferentes: la tradicional sostiene que Dios entrega el poder a la sociedad y ésta lo resigna en sus representantes; la versión absolutista, en cambio, defiende el origen divino, inmediato y directo de la potestad real. Ambas versiones se han alternado en la explicación del origen del poder de acuerdo a las circunstancias políticas imperantes en cada época; en la actualidad la interpretación absolutista ha sido descartada, dado que hoy por hoy, el clero político requiere usar la sotana de la democracia.³²

La teoría clásica del origen divino del poder –defendida por Tomás de Aquino, Francisco Suárez, y demás filósofos escolásticos y neoescolásticos- en resumen, sostiene que el poder político parte de los siguientes supuestos:

1. Un ser que es su depositario: el Estado; y al respecto hay que tener presente que Dios es el creador de todos los seres.
2. Una fuerza, en relación con la cual la teoría escolástica recuerda que Dios es la causa de todas las fuerzas.
3. Un fin racional, acerca del cual, los partidarios de esta teoría, enfatizan que Dios es *telos* por excelencia, el último fin de todos los fines. De esta suerte el fin del poder es servir a Dios, quien es la causa de su fuerza y el creador de su depositario.

Por lo cual, esta teoría expone que el pueblo organizado en sociedad recibe el poder directamente de Dios y lo transmite a sus gobernantes, pues tanto la sociedad como el poder tienen, en última instancia, su origen en Dios.

Ahora bien, respecto de la segunda vertiente, el punto de partida lo constituyó la *teoría gelasiana de las dos espadas*. La cual señala que por ordenación divina la sociedad humana debe estar gobernada por dos autoridades, la espiritual y la temporal, la primera de las cuales está en manos de los sacerdotes y la otra en manos de los gobernantes seculares, tanto por derecho divino como por derecho natural. Pero en cuestiones doctrinales el emperador debe subordinar su voluntad al clero. Por lo cual, al proliferar y consolidarse las monarquías absolutistas, los promotores del absolutismo se empeñaron en conferir a la potestad real una fuente que no fuese inferior a la de la eclesiástica, así determinaron el origen divino, directo e inmediato del poder real. Fue por ello que cuando Felipe el Hermoso, en 1302 convocó a los estados generales de Francia, hizo referencia a su poder como un legado recibido por voluntad divina por sus antepasados, quienes no lo recibieron de nadie más que de Dios.

Por muchas décadas los teólogos protestantes proclamaron la versión del origen divino inmediato del poder de los reyes: Martín Lucero y Juan Calvino así lo sostuvieron, lo mismo que Felipe Melancton y Roberto Filmer. Los teólogos católicos tampoco fueron ajenos a la difusión de la versión absolutista del origen divino del poder, entre ellos destacan con especial intensidad los franceses Juan Francisco Senault y Jacobo Benigno Boussuet.

³² Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 10.

Senault inspira a *Louis XIV (le Roi-Soleil ou Louis le Grand)*, en su célebre frase: “*L’État c’est moi*”, al afirmar: “*el rey tiene su poder de Dios; la providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos. El rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona*”³³. Para este predicador, que al decir de algunos, nació en Amberes, el poder de todos los gobiernos tiene origen divino y todos agradan a Dios, puesto que los permite y a través de ellos hace perdurar la paz y la unión en la sociedad.

Bossuet, quien sucedió a Senault en la fama de la oratoria sagrada y fúnebre, logró la mejor expresión de la versión directa e inmediata del origen divino del poder real, en sus obras *Quinta advertencia a los protestantes* y *Política sacada de la Santa Escritura*, publicadas en 1702 y 1704, respectivamente. Según el famoso orador francés, el pueblo, al igual que la esposa, el descendiente y el siervo tienen obligaciones pero carecen de derechos, y el precepto divino se las asigna con, sin y aun contra su voluntad. La esposa, el descendiente y el siervo tienen cuando menos la posibilidad de ocurrir ante una autoridad para quejarse de los actos del consorte, del progenitor o del señor; en cambio el pueblo agobiado, conforme al criterio de Bossuet, sólo puede rogar al propio rey que lo agobia, dado que únicamente Dios está por encima de él, en tal virtud sólo a Dios informará sobre el uso del poder que le otorgó; de esta suerte, si el monarca es déspota y ruin, el pueblo no tendrá otro recurso que implorar a Dios para que el soberano se apiade de sus súbditos, quienes sólo podrán rebelarse cuando el rey mande incumplir la ley divina.

Una modificación a la versión del directo e inmediato origen del poder real, conocida como versión del derecho divino providencial afirma que Dios transmite el poder a los príncipes por medio del misterioso influjo de los acontecimientos y de las voluntades humanas.³⁴

1.1.1.1.2 TEORÍAS DEL ORIGEN HUMANO.

Esta teoría expone que el origen del poder radica en la voluntad humana; teniendo el poder como fuente un pacto social. Los primero en exponer esta nueva forma de pensamiento fueron los denominados sofistas, las cuales aparecieron a mediados del siglo V a.C. en las ciudades griegas, en especial en Atenas. Dedicándose a divulgar sus enseñanzas en las calles y en las plazas públicas, dieron suma importancia a las cuestiones políticas.

En un principio, el sofista es el sabio; pero poco a poco fue degenerando el sentido de la palabra. En los tiempos de Protágoras, los sofistas eran dialécticos, hábiles en el arte de discutir, relativistas y especiosos. A partir de entonces, se llamó sofista a toda persona que, abusando de su ingenio, hace gala de su arte de

³³ Senaulte, J. Francois, *Le Monarque, ou les Devoirs du Souverain*. París 1662, p. 46.

³⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 12 y 13.

razonar y de su capacidad para defender cualquier tesis, o su opuesta.³⁵ Por ello sofista es sinónimo de falsa ciencia, de sabiduría aparente. Sus ideas las conocemos principalmente por Platón y Aristóteles.

Las principales características de esta corriente filosófica son:

- a) Escepticismo.- Es imposible que siendo tan diversas las teorías anteriores, todas tengan razón; por esto, la actitud obligada ante esta situación es la de escepticismo.
- b) Preferencia por temas sociales y políticos.- Es consecuencia de la demanda de información que se produjo al aparecer nuevas prácticas políticas.
- c) Defensa del carácter convencional de las instituciones y normas, tanto políticas como morales.- Esta característica tiene como base la observación de las diferencias que hay entre pueblos y entre individuos acerca de lo que es bueno, justo, etcétera.

Es importante señalar que estos problemas sólo podían ser perceptibles dentro de un avanzado desarrollo cultural. Por supuesto, sólo en el marco de desarrollo espiritual acentuado es posible plantearse cuestiones sobre el comportamiento humano y la comunidad política. La irrupción del conocimiento científico y su continua expansión fue el gran movimiento que preparó el humanismo del siglo V a.C.

Cuando se supera la concepción mítica del mundo (y de la vida social) se empezaron a sentir los beneficios de una ciencia de la vida y las conductas humanas. Las máximas ancestrales de conducta no fueron seriamente cuestionadas sino hasta que la antigua concepción de la naturaleza había sido superada.

Con los sofistas se prosigue y, en cierto sentido, se consolida el movimiento intelectual que habría de expandir el mundo de la explicación racional a todas las áreas del saber (incluyendo las instituciones sociales). Con el movimiento sofístico el logro de la racionalidad es prácticamente irreversible. La afirmación de la razón y voluntad humanas es formulada con plena conciencia: *“De todas las cosas el hombre es la medida...”*. Con ello se da el primer humanismo y el primer relativismo jurídico filosófico de la historia occidental.

La raíz de esta doctrina está contenida en la conocida frase: *homo-mensura* de Protágoras: *“De todas las cosas el hombre es la medida; de las que son, por lo que son, de las que no son, por lo que no son”*. El mundo es inteligible gracias a la razón y es la razón la que crea y modifica las instituciones sociales.³⁶

³⁵ Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Lógica*, 25ª edición, Editorial Esfinge, México 1990, p. 228.

³⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Razonamiento y argumentación Jurídica*, IJ UNAM, México 2009, pp. 66 y 67.

Así, el hombre y no Dios será la medida del poder. *“Sobre los dioses no tengo la posibilidad de saber si existen o no existen, ni tampoco qué forma tienen, oponiéndose a esto muchas cosas: la oscuridad del tema y la brevedad de la vida humana”*. Esta tesis sostenida en uno de sus escritos le valió el destierro de Atenas al maestro de Abdera.

Precursor del relativismo, Protágoras fue también el primero en plantear la teoría del contrato social, según la cual los seres humanos se vieron obligados, en tiempos muy remotos, a congregarse en comunidades, tanto para mejorar su nivel de vida, como defenderse de los animales selváticos. Hasta ese momento habían carecido de normas morales y jurídicas, pero la convivencia social era imposible bajo la ley de la selva y demostró que se requería de leyes jurídicas por las que los más fuertes se obligasen a no atacar ni robar a los débiles.³⁷

Las teorías del progreso humano del siglo V a.C. – que tienen como corolario natural las teorías naturalistas de la evolución de la vida desde la materia inanimada- sustituyen en gran medida la idea mítica de la degeneración de una primigenia perfección. El hombre, progresivamente, va creando las instituciones. El estado institucional del hombre no es resultado de la degeneración paulatina de un estado perfecto. Así, por ejemplo, en Eurípides, el demiurgo es desconocido y, en Sófocles, es el hombre mismo quien a través de sus propios logros llegó a convertirse en la maravilla del mundo. La concepción racionalista del desarrollo humano se encuentra en fuerte contraste con las concepciones míticas o creencias en un continuado deterioro que dejó atrás una era de perfección. “La raza de oro” de Hesiodo o la “era del amor” en Empédocles, eran las imágenes de la magnificencia y de la abundancia.

Como ya pensaba Xenofonte “los dioses no revelaron todas las cosas a los hombres desde el principio sino andando el tiempo, investigando los hombres lo hicieron mejor”. Cuando la ciencia y su impulso racional libran al hombre de las amarras de la superstición, el espacio, antes vedado por el mito, queda abierto. El camino para la creación de una ciencia que diera cuenta de las pautas de la vida social estaba abierto.³⁸

A este respecto, Platón representaba la fe griega originaria en que el gobierno se basa en último término en la convicción y no en la fuerza y en que sus instituciones existen para convencer y no para coaccionar. El gobierno no es un misterio que éste reservado al noble descendiente de Zeus. La libertad del ciudadano deriva del hecho de que tiene capacidad racional para convencer y ser convencido mediante el trato libre y sin trabas con sus semejantes. Los griegos tenían una creencia un tanto ingenua en que sólo ellos, entre todos los hombres, estaban dotados de tal facultad racional y en que la ciudad-estado era el único de los gobiernos que le dejaba libertad de movimientos. Esta es la base de su actitud

³⁷ Cfr. Platón, *“Protágoras o de los sofistas”*, Diálogos, Editorial Porrúa, México 1975, p. 114.

³⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Ob. cit.*, pp. 68 y 69.

despectiva hacia los “bárbaros”, que –como decía Aristóteles- eran esclavos por naturaleza.³⁹

Por consiguiente, la teoría de Platón es divisible en dos partes o tesis principales: primera, que el gobierno debe ser un arte basado en un conocimiento exacto; y segunda, que la sociedad es una mutua satisfacción de necesidades por personas cuyas capacidades se complementan entre sí.

En este sentido, uno de los personajes más interesantes de los diálogos de Platón es Calicles, quien para muchos sólo existió en la imaginación del discípulo de Sócrates, en tanto que para otros sí vivió en la realidad y, para otros más, bajó ese nombre, Platón se refería a un personaje real que pudo haber sido Alcibíades, o Caricles –uno de los treinta tiranos-, o Critias, tío de Platón y dirigente del partido oligárquico ateniense. Imaginario o real, Calicles –en los diálogos de Platón- más que sugerir el contractualismo hace radicar en la fuerza el origen del poder al proclamar el derecho del más fuerte⁴⁰:

... la naturaleza demuestra, a mi juicio, que es justo que el que vale más tenga más que otro que vale menos, y el más fuerte más que el más débil. Ella hace ver en mil ocasiones que esto es lo que sucede, tanto respecto de los animales como de los hombres mismos, entre los cuales vemos Estados y naciones enteros, donde la regla de lo justo es que el más fuerte mande al más débil, y que posea más.⁴¹

Platón epiloga el diálogo “Critón” o del deber, con un Sócrates que rechaza el ruego de su amigo y alumno Critón, de escapar de la prisión y huir de Atenas; pone de relieve, el maestro de Platón, que los ciudadanos han suscrito un pacto social cuyo incumplimiento implica una grave falta. En consecuencia, deben aceptarse cabalmente las decisiones del poder público, aun cuando –como en el caso del filósofo- vaya de por medio la vida, porque preferible es sufrir la injusticia que cometerla, y el no obedecer la orden del tribunal sería incurrir en injusticia. Con tales argumentos, que Platón atribuye a Sócrates, se empieza a configurar la tesis contractualista del origen del poder y del Estado.⁴²

Con las primeras décadas del siglo XVII comenzó en la filosofía política un proceso gradual de liberación de las argumentaciones teológicas. Hay una secularización de los intereses intelectuales debida a la vuelta de los estudios de la Antigüedad. El estoicismo, el platonismo y una interpretación modernizada de Aristóteles dan por resultado un fuerte grado de naturalismo y racionalismo. Y es en este periodo donde la teoría del origen humano del poder será retomada por Thomas Hobbes y luego habrán de continuar John Locke y Jean Jacques Rousseau.

³⁹ Sabine, George H., *Ob. cit.*, p. 42.

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 14 y 15.

⁴¹ Cfr. Platón, “*Protágoras o de los sofistas*”, Diálogos, Editorial Porrúa, México 1975, p. 171.

⁴² Cfr. Platón, “*Critón o del deber*”, *Diálogos*, Editorial Porrúa, México 1975, pp. 26-29.

Los escritos políticos de Thomas Hobbes fueron motivados por las guerras civiles y con la intención de ejercer influencia del lado del rey. Estaban destinados a apoyar el gobierno absoluto y a juicio de Hobbes esto significaba la monarquía absoluta; todos sus intereses personales le adscribían al partido monárquico y creía sinceramente que la monarquía era la forma más estable y ordenada de gobierno. Sin embargo, toda influencia inmediata que puedan haber ejercido en esta dirección los libros de Hobbes representa una fracción muy pequeña de su valor a largo plazo. Sus principios eran por lo menos tan contrarios a las pretensiones de los Estuardo, a quienes trataba de apoyar, como a las sostenidas por los revolucionarios, a quienes intentaba refutar, y más contrarios a ambos de lo que eran entre sí monárquicos y parlamentarios.⁴³

La doctrina política de Thomas Hobbes, descansa plenamente en el materialismo, el cual sostiene que sustancia y cuerpo son una misma cosa y que solamente existen los cuerpos con sus movimientos. El hombre es un mero cuerpo y como tal sólo tiende a su propia conservación, puesto que ésta es la tendencia de todo cuerpo. Por lo tanto el hombre es, por naturaleza, esencialmente egoísta y lo único que busca es su propia utilidad. Éste es el criterio que le sirve para apreciar el bien y el mal.

El hombre trata de satisfacer sus intereses egoístas sin más limitación que la de su fuerza. Esto origina en el estado de naturaleza una guerra de todos contra todos –*bellum omnium contra omnes*– en la que el hombre no ve sino enemigos que hay que exterminar. El hombre es lobo del hombre: *homo homini lupus*.

Esta situación de egoísmo absoluto y de violencia impide la satisfacción del mismo egoísmo. Por lo cual hay que buscar una forma de convivencia social en la que con el mismo sacrificio se obtenga la máxima libertad para el desarrollo de las tendencias individuales.

Debido a la inclinación antisocial de los hombres, es ilusorio esperar que se pongan de acuerdo espontáneamente para respetar los derechos de los demás, y a menos que todos lo hagan no es razonable que ninguno abandone la propia defensa práctica por los medios a su alcance. Sólo puede esperarse razonablemente el cumplimiento de los pactos en el caso de que haya un gobierno eficaz que pueda castigar el incumplimiento.

Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno.⁴⁴

Los lazos de las palabras son demasiados débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo.⁴⁵

⁴³ Sabine, George H., *Ob. cit.*, pp. 353 y 354.

⁴⁴ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, FCE, México 1976, Cáp. 17. p. 137.

⁴⁵ *Ibíd.*, Cáp. 14. p. 112.

La seguridad depende de la existencia de un gobierno que tenga la fuerza necesaria para mantener la paz y aplicar las sanciones necesarias para domeñar las inclinaciones antisociales innatas del hombre. El motivo efectivo de que los hombres lleguen a formar una sociedad es el temor al castigo, y la autoridad del derecho llega sólo hasta el punto que puede alcanzar su imposición forzosa. No resulta del todo clara la relación en que se encuentra este motivo con lo razonable de cumplir los pactos. Al parecer, Hobbes entendía que la razón da una base suficiente para el acuerdo mutuo, pero es demasiado débil para superar la avaricia de los hombres en masa. En sustancia, su teoría equivalía a identificar el gobierno con la fuerza; por lo menos, la fuerza tiene siempre que estar presente, en el trasfondo, tanto si tiene que aplicarse como en caso contrario.

Para justificar la fuerza Hobbes conservó el antiguo artificio de un *contrato*, aunque tuvo buen cuidado de excluir la idea de que fuese un contrato que obligase al gobernante. Los describía como un pacto entre individuos por virtud del cual todos renuncian a tomarse la justicia por su mano y se someten a un soberano. Su fórmula es la siguiente:

Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera... Ésta es la generación de aquel gran Leviatán o más bien, de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa.⁴⁶

Los hombres entonces constituyen la sociedad civil por medio de un *contrato*. Nacida la sociedad, se originan, en primer lugar, el derecho y la obligación, y después la ley civil establece la diferencia entre el bien y el mal. Pero como no todos pueden gobernar al mismo tiempo, el pueblo cede sus derechos a un gobernante, que puede ser un *individuo* o una *corporación* cualquiera. Una vez cedidos sus derechos, el pueblo no tiene ya derecho alguno a la potestad civil sino que ésta es *absoluta* e ilimitada en el gobernante.

La soberanía *absoluta* del Estado se funda en la *función* que éste desempeña en el seno de la totalidad social: el establecimiento de la *paz* y *defensa comunes* a todos los hombres. De ella derivan casi todos los preceptos del *Derecho Natural* y también los preceptos que explican y fundamentan la *comunidad política*. Ésta existe no para sí, sino para el bienestar de los ciudadanos, para la mejor satisfacción de su egoísmo.⁴⁷

Bajo esta dinámica, John Locke también desarrolla la teoría contractualista del origen del poder, con base en el estado de naturaleza y en el contrato originario, pero con un enfoque diferente al de Hobbes. La filosofía política del maestro inglés apareció como publicación ocasional. Está contenida en dos ensayos publicados en 1690 con el propósito confesado de defender la Revolución, y el primero de estos ensayos, dedicado a refutar a Filmer, no tiene importancia permanente. Pero

⁴⁶ *Ibíd.*, Cap. 17. p. 141.

⁴⁷ Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 3ª edición, FCE, México 2010, pp. 362-367.

el segundo estaba lejos de ser una mera publicación de circunstancias; penetraba en el pasado, a través de todo el periodo de las guerras civiles, y se unía con la *Ecclesiastica Polity* de Hooker, que había resumido el pensamiento político inglés al acabar el periodo de la Reforma y antes de la ruptura entre el parlamento y monarca.⁴⁸

Después de describir el estado de naturaleza como una situación de paz y ayuda mutua y de definir los derechos naturales, por analogía con la propiedad, como anteriores incluso a la sociedad, pasa Locke a hacer derivar a la sociedad civil del consentimiento de sus miembros. Esta parte de su teoría sufre inevitablemente los efectos de la contradicción esencial entre lo que tomó de Hooker y lo que adoptó de Hobbes. Había definido el poder civil como “el derecho de hacer leyes, con penas... para la regulación y conservación de la propiedad, y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes... todo ello sólo por el bien público”⁴⁹. Tal poder sólo puede surgir por el consentimiento, y aunque éste puede darse de modo tácito, tiene que ser el consentimiento de cada uno de los individuos de por sí. En efecto el poder civil no puede tener derecho a existir, salvo en la medida en que deriva del derecho individual de cada hombre a protegerse a sí mismo y a proteger su propiedad. Los poderes legislativo y ejecutivo utilizados por el gobierno para proteger la propiedad no son sino el poder natural de cada hombre puesto “en manos de la comunidad”, o “entregado al pueblo”, y se justifica sólo porque es un modo mejor de proteger los derechos naturales que la acción directa a que todo hombre tiene naturalmente derecho. Éste es el “pacto original” por el que los hombres “se unen en una sociedad”; es un mero acuerdo de “unirse en una sociedad política, que es el pacto que existe, o se supone, entre los individuos que ingresen en una república o la constituyen”⁵⁰.

La teoría de Locke descansa en la hipótesis de que un acto de la comunidad está constituido por el acuerdo de una mayoría de sus miembros. El consentimiento mediante el cual toda persona acuerda con las demás constituir un cuerpo político le obliga a cometerse a la mayoría, la ficción de un contrato social tiene que completarse con la ficción ulterior del consentimiento unánime. Y el acuerdo de una mayoría es idéntico al acto de toda la sociedad.⁵¹

Siendo lo que mueve a cualquier comunidad el consentimiento de los individuos que la componen, y visto que un solo cuerpo sólo una dirección puede tomar, precisa que el cuerpo se mueva hacia donde lo conduce la mayor fuerza, que es el consentimiento de la mayoría.⁵²

La tercera figura del pensamiento contractualista de la Edad Moderna es Jean-Jacques Rousseau, quien nació en Ginebra Suiza, pero pasó la mayor parte del

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 402.

⁴⁹ Sobre el gobierno civil, sec. 3 p. 2.

⁵⁰ *Ibíd.*, sec. 99 p. 63.

⁵¹ Sabine, George H., *Ob. cit.*, pp. 408-410.

⁵² Sobre el gobierno civil, sec. 96 p. 61.

tiempo en Francia. No obstante esto, existe un gran abismo entre los escritores más característicos de la Ilustración francesa y Rousseau.

Los doce años transcurridos entre 1744 y 1756, que pasó en París, le asociaron íntimamente con el círculo que escribió la Enciclopedia, pero solo produjeron en ambas partes la convicción de que allí Rousseau estaba fuera de lugar. Esta oposición, y en realidad todo lo que sobre filosofía y política escribió, deriva indirectamente de su personalidad compleja y desgraciada. Sus *Confesiones* dan un cuadro muy claro de una personalidad profundamente dividida en la que jugaron un papel importante morbosidades sexuales y religiosas. “Mis gustos y pensamientos – dice – parecían fluctuar siempre entre lo noble y lo vil.”

En este mismo sentido, conviene establecer una distinción entre dos periodos de la obra política de Rousseau, un periodo formativo, que aproximadamente corresponde a 1754-55, en el que dio forma a sus propias ideas en oposición a Diderot y se liberaba de una filosofía social con la que no simpatizaba⁵³, y el periodo en el que preparó para su publicación la versión final del *Contrat social*, aparecido en 1762.⁵⁴

Con Rousseau comienza una nueva era de la influencia clásica en la filosofía política que se extendió por intermedio del hegelianismo y que era más auténticamente griega que el seudoclasicismo del siglo XVIII. Lo que Rousseau tomó de Platón fue un esquema general. Comprendía en primer lugar la convicción de que la sujeción política es esencialmente ética y sólo de modo secundario problema de derecho y poder. En segundo lugar tomó de Platón la presunción, implícita en toda la filosofía de la ciudad-estado, de que la comunidad es el principal instrumento de moralización y representa, en consecuencia, el valor más alto. Dentro de una sociedad puede haber individualidad, libertad, egoísmo, respeto a los pactos; fuera de ella no hay nada moral. De ella obtienen los individuos sus facultades mentales y morales y por ella llegan a ser humanos; la categoría moral fundamental no es el hombre sino el ciudadano.

El Contrato social se publicó en 1762. Según explica el propio Rousseau, lo concibió como parte de una obra mucho más amplia que tenía en proyecto, pero no pudo alcanzar. La última parte del libro, tal como vio la luz, conserva rastros de la lectura de Montesquieu, al igual que el plan de constitución de Córcega publicado por Rousseau y sus *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. La voluntad general y la crítica del derecho natural comprendían todo lo importante que tenía que decir. Los usos prácticos a que podía aplicarse la teoría eran tan diversos y Rousseau no tenía el conocimiento ni la paciencia necesarios para explotarlos. Su creencia en que una comunidad pequeña como la ciudad-estado

⁵³ Las obras principales de este periodo fueron el *Discours sur l'inégalité* (1754), el artículo de la *Encyclopédie* sobre “*Économie politique*” (1755) un capítulo suprimido, “*De la société générale du genre humain*” (i,ii) de la primera redacción del *Contrat social*, y varios fragmentos inéditos.

⁵⁴ Sabine, George H., *Ob. cit.*, p. 439-442.

es el mejor ejemplo de la voluntad general le impidió estudiar la política contemporánea con mucha penetración.

El desarrollo de la teoría de la voluntad general hecho en el Contrato Social aparece envuelto en paradojas, en parte a causa de la nebulosidad de las ideas de Rousseau, pero en parte también, a lo que parece, debido a un gusto retórico por la paradoja. Dada su crítica del hombre natural, es evidente que debería haber eludido la noción de contrato por carente de sentido y equivoca. Al parecer conservó la expresión porque le gustaba se atractivo popular y, para no hacer demasiado evidente la incongruencia, suprimió la crítica del estado de naturaleza que había escrito contra Diderot. No contento con esta complicación, después de introducir la idea de contrato la desvanece con sus explicaciones, al menos en cuanto pudiera suponer un sentido contractual definido. En primer lugar, su contrato no tiene nada que ver con los derechos y poderes del gobierno, ya que éste no es sino un órgano del pueblo, y está, por ende, desprovisto de poder independiente y no puede ser objeto de un contrato. En segundo lugar, el acto imaginario que da origen a una sociedad no es ni siquiera remotamente semejante a un contrato, ya que los derechos y libertades de los individuos carecen en absoluto de existencia excepto en la medida en que los hombres son ya miembros de un grupo. Toda la argumentación de Rousseau se basa en el hecho de que una comunidad de ciudadanos es única, y coetánea de sus miembros; éstos no la crean ni tienen derechos contra ella. Es una “asociación”, no un “agregado”, una personalidad moral y colectiva. La palabra contrato es todo lo equivoca que podía haber deseado Rousseau.

El orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás.⁵⁵

Esta dificultad, en lo que se refiere a mi problema, puede enunciarse en estos términos: Hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo, y quede tan libre como antes...

Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo.⁵⁶

En efecto, la sociedad “sustituye al instituto por la justicia y da a las acciones de los hombres la moralidad de que antes carecían”. “De un animal estúpido y limitado hizo un ser inteligente y un hombre”. Fuera de la sociedad no hay escala de valores que permita juzgar el bienestar. En consecuencia, la voluntad general representaba un hecho único respecto a una comunidad, a saber: que ésta tiene un bien colectivo que no es lo mismo que los intereses privados de sus miembros. En cierto sentido, vive su propia vida, realiza su propio destino y sufre su propia suerte. De acuerdo con la analogía del organismo que Rousseau había

⁵⁵ Contrat social, I, i.

⁵⁶ *Ibid.*, I, vi.

desarrollado con alguna extensión en el artículo sobre “Economía política” de la *Enciclopedia*, puede decirse que tiene una voluntad propia, la “voluntad general”:

Si el estado o la ciudad no es sino una persona moral cuya vida consiste en la unión de sus miembros; y si el más importante de sus cuidados es el de su propia conservación, necesita una fuerza universal y coactiva para mover y disponer cada una de las partes del modo conveniente al todo.⁵⁷

Los derechos de los individuos tales como la libertad, la igualdad y la propiedad, que el derecho natural atribuía a los hombres en cuanto tales, son en realidad derechos de los ciudadanos. Los hombres llegan a ser iguales, como dice Rousseau, “por convención y por derecho” y no, como había dicho Hobbes, porque su fuerza física sea sustancialmente igual.

El derecho que cada particular tiene sobre su propiedad está siempre subordinado al derecho que la comunidad tiene sobre todos.⁵⁸

Es en la comunidad donde los hombres obtienen la libertad civil, que es un derecho moral y no meramente la “libertad natural” que, por una figura de lenguaje, puede atribuirse a un animal solitario.⁵⁹

Con posterioridad, las teorías del origen humano del poder han evolucionado para sostener que el poder se deriva única y exclusivamente de la voluntad popular, la que se conforma con la voluntad de la mayoría numérica de la ciudadanía. Esta tesis es la que sostiene nuestra Constitución Política en su artículo 39:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

1.1.1.1.3 TEORÍAS DEL ORIGEN SOCIOLÓGICO.

Según los partidarios de esta tercera corriente, el poder surge y evoluciona como producto de fuerzas colectivas ajenas al individuo. “Éste no cuenta para nada en las corrientes sociales, como encauzador de ellas, toda vez que ni ha contribuido a su origen, ni es capaz de modificar su curso en lo mas mínimo. Va arrastrado por este turbión, engrosando el caudal. Sufre una imposición cívica contra la que no puede luchar”⁶⁰.

Lewis H. Morgan, Herbert Spencer y Emile Durkheim, figuran entre los principales promotores de esta corriente; el primero de ellos, por ejemplo, sostiene: “Los

⁵⁷ *Ibíd.*, II, iv.

⁵⁸ *Ibíd.*, II, ix.

⁵⁹ Sabine, George H., *Ob. cit.*, pp. 447-449.

⁶⁰ Gómez Robledo, Ignacio, *El origen del poder político según Francisco Suárez*, Jus, México 1948, p. 100.

gérmenes del gobierno deben ser buscados en la organización en gentes en el estado de salvajismo, siguiéndoles en las formas progresivas de esta institución, hasta el establecimiento de la sociedad política”.⁶¹

Dentro de la corriente sociológica, Herbert Spencer empieza a desarrollar la teoría organicista que equipara los organismos biológicos con las sociedades humanas; en cuanto al origen de la sociedad –y con ella, del poder-, considera que: “la vida en común surgió porque, por término medio, resultaba más ventajosa para cada individuo que el vivir aislado;...” y que una vez iniciada, la vida en sociedad se perpetuó en razón de que: “el mantenimiento del conjunto equivale al mantenimiento de las condiciones necesarias para una vida más satisfactoria que la que el conjunto de personas hubiera podido conseguir en otras circunstancias.”⁶²

La idea directriz de la obra de Spencer es la evolución natural, en virtud de una ley que rige fatalmente el paso de lo homogéneo a lo heterogéneo, de lo indefinido a lo definido, de lo simple a lo complejo (en la familia, en el Estado, en la Iglesia, etc.), una complejidad creciente y una densidad cada vez mayor. Dada la radical identidad de la sustancia universal, todos los fenómenos de la naturaleza forman una serie en la que no hay lugar a hiatos ni a ninguna creación: los hechos sociológicos nacen de los hechos biológicos, lo mismo que éstos nacen de los fenómenos físicos y cósmicos; la creciente complejidad basta para explicar la aparición de los reinos superiores.⁶³

El organicismo de Spencer se basaba en la idea de que la sociedad no es sino un organismo y que había de entenderse como una entidad orgánica de carácter natural comparables a los entes biológicos. Un enfoque de esta índole en ocasiones llevó a excesos comparativos entre los órganos y sus funciones biológicas y aquellas de la sociedad, ya que se establecieron analogías elementales que realmente no explicaban los fenómenos sociales. Todo ello acabó por desprestigiar a esta corriente; como reacción se eliminó el enfoque biológico de los estudios sociológicos y se mantuvo el análisis dentro del marco estrictamente humano, como si el hombre fuera radical y totalmente distinto del resto de los demás animales. En los últimos tiempos la investigación ha vuelto los ojos a los antecedentes de carácter biológico, que puedan explicar algunas características tanto de la conducta como de la sociabilidad humana.⁶⁴

Emile Durkheim aporta a la interpretación del poder, y de su origen, algunos elementos importantes como la conciencia colectiva –sistema de creencias y sentimientos compartidos por los integrantes de una comunidad que definen cuáles habrán de ser sus relaciones mutuas-, base de la voluntad general y de la solidaridad social que distingue en orgánica y mecánica; la primera,

⁶¹ Morgan, Lewis H., *La sociedad primitiva*, México, Ediciones Pablov, s/f, p. 53.

⁶² Spencer, Herbert, *The principles of Ethics*, Nueva York, Appleton, 1914, vol. I. p. 134.

⁶³ Gran Enciclopedia Larousse, Ed. Pala, S.A., España, 1968, tomo 18 (Sag-Tall).

⁶⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ob. cit.*, p. 5.

fundamentalmente analítica –tipifica la sociedad moderna-, se caracteriza por la diferenciación estructural de la división del trabajo; la segunda se identifica por su uniformidad.⁶⁵

1.1.1.2 CLASIFICACIÓN DEL PODER.

El poder se manifiesta de diferentes formas; las clasificaciones posibles son infinitas; ellas se dan considerando al titular, la duración de su ejercicio, la concentración que de él se haga en pocas o muchas personas, etc. Puede ser limitado o ilimitado; legal o ilegal; político, económico, religioso, social; despótico o normado; impuesto o consensado; vitalicio o temporal; monárquico o republicano; tirando, oligárquico, o democrático. En ese contexto, es factible diferenciarlo con vista a su naturaleza, los titulares, las funciones y los fines.

Las clasificaciones debían de ser mínimas; mucho más si se toma en cuenta que todo poder, en el fondo, es idéntico; habría que reconocer sólo que se da una gama amplia de manifestaciones.

A pesar de todo lo anterior, no puede dejar de reconocerse que el poder, ciertamente, es algo complejo y simple, por cuanto a que comprende a un infinito número de vínculos y que ellos son en una variedad ilimitada. Simple, por cuanto que, en esencia, todo lo relativo a la titularidad y ejercicio del poder, por estar de por medio una rutina y un esquema de acción previamente determinado, es una cuestión meramente burocrática; tan son burócratas quienes en lo interno ocupan la posición política, económica o social más elevada, como lo son las amas de casa que, en su domicilio, cotidianamente, intentan imponer su autoridad y hacerse obedecer por sus hijos.⁶⁶

1.1.1.2.1 PODER ORIGINARIO.

El poder originario es el que se encuentra en el pueblo, o como se desee denominarle: sociedad, masas, público. Desde luego que estos conceptos no son intercambiables entre sí. Si el hombre no puede vivir aislado, tiene que vivir en sociedad; ésta necesita un orden para poder existir. La sociedad es la fuente última de ese orden.

La fuerza bruta, la fuerza de las bayonetas, puede -y es un hecho histórico- subordinar a un pueblo. Es la situación a la cual Juan Jacobo Rousseau se refirió cuando expresó que a un hombre se le puede esclavizar por medio de la fuerza y si él lo acepta para no perecer, hace bien; pero cuando adquiere la fuerza necesaria para romper las cadenas y lo logra, hace mejor. El hombre es libertad y su destino se encuentra en la libertad. La libertad es al hombre lo que la soberanía

⁶⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 17 y 18.

⁶⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Ob. cit.*, p. 149.

es al pueblo. A un pueblo no se le puede tener indefinidamente subordinado a un poder arbitrario o que no emane de él, también este dato es un hecho histórico.

El derecho constitucional se refiere al poder constituyente, al poder de origen, al poder que pertenece a la nación⁶⁷, al poder que es del conjunto⁶⁸, al poder que adopta la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política⁶⁹; al poder constituyente que es sinónimo de pueblo, al titular de ese poder que sólo puede ser el pueblo. Cualquier otra posibilidad se aleja de la democracia para constituirse en un poder opresor lo cual es contradictorio porque el hombre crea y acepta un orden para asegurar su libertad. El orden que no asegura esa libertad, tarde o temprano perecerá porque va contra el poder originario que es el pueblo.

Este poder originario se manifiesta en varias vertientes:

- a. Al establecer un orden generalmente a través de una norma o de una costumbre. En otras palabras, al establecer las reglas de juego que permitan vivir y convivir en paz, con libertad, con seguridad y con mecanismos para dirimir las controversias que se suscitan en esa convivencia.
- b. Al decidir directamente los asuntos que más interesan a la comunidad a través de mecanismos como el referendo, el plebiscito o la iniciativa popular.
- c. Al elegir a quienes van a gobernar.
- d. Al manifestarse masivamente en las calles, ya sea para apoyar una medida o para presionar para el cambio de una decisión. Puede ser que una manifestación esporádica de algunos miles de personas no tenga mayor efecto, pero cientos de miles protestando cotidianamente resulta una gran presión que probablemente alcance su cometido.
- e. Al organizar la resistencia civil como puede ser el no pago de impuestos o una huelga general prolongada.
- f. Al romper ese orden para crear otro nuevo y diferente, ya sea en forma pacífica, como aconteció con la revolución checa llamada de "terciopelo" o con la caída del muro de Berlín, o en forma violenta como aconteció con las revoluciones francesa, mexicana o rusa. No hay ejército que pueda hacer algo, si enfrente tiene a cientos de miles de hombres, mujeres, niños y ancianos. Además, cada día es más difícil que un ejército esté decidido a disparar indiscriminadamente contra la población civil para sostener un orden arbitrario que ha perdido legitimidad.

Así, el poder originario no es un concepto puramente teórico que sirva como hipótesis para explicar una realidad, para elucubrar sobre el fenómeno del poder,

⁶⁷ Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Reus, Madrid 1927, p. 318.

⁶⁸ Sieyès, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, UNAM, México 1983, p. 112.

⁶⁹ Schmitt, Carl, *La teoría de la Constitución*, trad. de Francisco de Ayala, Editorial Nacional, México 1962, p. 86.

sino es el poder mismo, es el poder por antonomasia, porque es el que decide el orden –entendido como las reglas de juego- y el que decide romperlo cuando no está a su servicio, y en lugar de garantizar la libertad la coarta o de plano la suprime.

Entonces no hay mayor poder, es el *summum* del poder, es el de la sociedad, el del pueblo, o si se quiere, el de las masas: es el poder originario el que permite la propia conveniencia social; se puede manifestar como realidad o a través de una norma o una costumbre socialmente aceptada.⁷⁰

1.1.1.2.2 PODER POLÍTICO.

En cuanto al poder político, es dable afirmar que el poder es a la política lo que la energía es a la física, de ahí la constante preocupación de saber cómo se alcanza, cómo se conserva y cómo se ejerce; cuáles son sus tipos y sus límites; quiénes son sus depositarios, quiénes sus destinatarios y qué deberes impone y confiere a unos y a otros; en resumen qué es el poder, de dónde viene y a dónde va, cuál es su destino, cómo se obtiene y cómo se pierde, dónde empieza y dónde termina, cuáles son sus principios y cuáles son sus fines.

*“El poder político –dice Hauriou- es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho.”*⁷¹ En esta definición, anota el ilustre constitucionalista, hay tres ideas esenciales que conviene subrayar:

1. El poder político es, a la vez, una *libertad*, una *energía* y una *superioridad*. Una libertad, porque en virtud de su soberanía no hay poder alguno, ni interior ni exterior, que pueda obligarlo a actuar por coacción; una energía, porque implica fuerza, dinamismo, capaz de imponerse, a fin de estar en aptitud de cumplir su misión con eficacia; y una superioridad, porque está por encima de todos los demás poderes sociales y dispone de medios para hacer acatar sus órdenes, aunque esa supremacía se manifieste primaria y fundamentalmente en el plano de la inteligencia y de la voluntad, que se imponen por persuasión, y sólo secundariamente en el plano de la fuerza física, que emplea el ejército y la policía.
El poder político entraña pues, por su naturaleza misma, una superioridad *moral*, que proviene de las fuerzas espirituales del hombre. No se identifica, como han querido hacerlo muchos, con la arbitrariedad de los gobernantes ni con la fuerza bruta nacida de un instinto incontrolado de dominación.
2. El poder político realiza una *empresa*; esa empresa es de gobierno; y el *gobierno* es de un *grupo humano*. Cada uno de estos términos tiene su importancia. Decir que el poder político realiza una empresa significa que tiene un papel eminentemente activo, y que no solamente tiende a dirigir a un grupo ya constituido hacia el bien común, sino que en ocasiones da

⁷⁰ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 338-340.

⁷¹ Hauriou, Maurice, *Ob. cit.*, p. 162.

lugar, con su actividad, a la constitución misma del grupo, que antes no existía o existía muy rudimentariamente, como aconteció, por ejemplo, en la Edad Media, con los reinos nacionales de Inglaterra, Francia y España. El poder político tiene, una energía de empresa, y a él se pueden aplicar las reglas básicas de toda empresa humana. Pero su empresa es de gobierno, y esto quiere decir que más que administrar bienes o servicios se dirige a encaminar hombres al cumplimiento de un fin ético, y para ello promueve sentimientos de obediencia, respeto, amistad y convicción. Lo cual sólo puede hacerse en un grupo humano, ya que a cosas o a seres carentes de razón no se les manda ni se les persuade, sino que se dispone de ellos según la conveniencia.

3. El poder político gobierna por la creación continua del *orden* y del *Derecho*. Ésta es quizá la característica más importante del poder político. Ciertamente que por su naturaleza misma es una libre energía, dotada de superioridad. Es libertad, espontaneidad, dinamismo, fuerza. Pero libertad no quiere decir arbitrariedad, capricho, voluntarismo puro, sino la capacidad que tiene el individuo humano de *adherirse espontáneamente al orden*. Y está siempre dirigida a un fin moral, que es el bien. Por eso el poder político, para gobernar al grupo humano, debe crear un orden, no sólo material sino jurídico. El cual, si desea perdurar largo tiempo, debe basarse en los valores superiores de la justicia y el bien común y obtener la conformidad de los súbditos por la persuasión y convicción, más que por la fuerza. La coacción pura logra algunos éxitos momentáneos y puede incluso durar más o menos tiempo en ciertas circunstancias que le son favorables, pero a la larga no puede sostenerse.⁷²

El poder político es el poder del Estado, es la garantía para la convivencia ordenada, en paz y con seguridad, es el orden de la conducta eficaz y homogénea; su eficacia se encuentra en la probabilidad de imponer "la obediencia a sus normas en un procedimiento coactivo, jurídicamente organizado"; su homogeneidad radica en que sea un poder central de ordenación quien posea los medios para la regulación normativa.⁷³

La característica última del poder político es el monopolio legítimo de la coacción, la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza física. En la gran mayoría de los casos se cumple voluntariamente con los dispositivos jurídicos, si no la vida en sociedad sería casi imposible, pero en caso de incumplimiento existe la probabilidad de que se les haga respetar incluso por la fuerza, sin importar la voluntad del individuo. En última instancia, el poder político se sintetiza en policía, ejército y cárcel, pero su utilización no es lo normal; sin embargo, ahí están para cuando llega a ser necesario su empleo, pero éste debe ser conforme a la norma jurídica.

⁷² González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 360–362.

⁷³ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. de Héctor Fix-Fierro, UNAM, México 1985, p. 57.

Ese poder político, hay que insistir, no actúa a su capricho o voluntad sino se encuentra reglado por normas jurídicas. En este sentido, el poder político es sinónimo de derecho, de orden jurídico, del establecimiento de las reglas del juego en la sociedad. El poder político no es arbitrario en cuanto debe ajustar su conducta a la norma. Todos los habitantes de un país tenemos la facultad de participar directa o indirectamente en la creación de la norma y, en consecuencia, conocer con precisión qué puede y qué no puede realizar el poder político. La Constitución señala la subordinación del poder al derecho, crea los órganos del Estado y les numera sus atribuciones y sus límites; aquellos legítimamente no pueden ejercer funciones sino dentro de los cauces normativos que los rigen, y que la propia Constitución precisa; si los órganos del Estado actúan más allá de esas normas, están quebrando el fundamento y base de su propia legitimidad y existen procedimientos para resarcir la norma violada.

La función primordial del poder político es crear el derecho. Esa función se cumple tanto en un sistema democrático, autoritario o totalitario.⁷⁴ Sin embargo, el elemento valorativo es de especial importancia: ese orden jurídico debe ser justo, debe tender a realizar una idea de justicia si pretende perdurar, porque si se le percibe como un orden injusto, se luchará por cambiarlo ya sea por medios pacíficos o violentos. Así, la justicia constituye un valor, pero también un elemento pragmático, es la esencia misma de la subsistencia de ese orden jurídico.

Luego, el poder político no debe ser arbitrario sino debe estar subordinado a las normas, debe ser el gobierno de las normas, de las leyes y no de los hombres, aunque los hombres que detentan ese poder político las creen, las ejecuten y diriman las controversias de acuerdo con ellas; en consecuencia, el poder político generalmente se manifiesta en las funciones de gobierno: legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. Actualmente subsisten junto a ellas órganos autónomos como, en algunos países, los de carácter electoral.

Dentro del órgano ejecutivo se encuentran las diversas ramas militares que podemos llamar genéricamente ejército, el cual debe estar subordinado al titular del órgano ejecutivo -civil- y cuyas funciones son reguladas por la propia Constitución. El ejército no puede ser utilizado más allá de lo que autoriza la norma constitucional.

Si el poder político tiene como función fundamental la creación del derecho, entonces esas normas son de carácter general y aplicables a todo habitante del país que se coloca en el supuesto de la norma. Esta es la razón por la que se habla de que el poder político es un poder total para diferenciarlo de los otros poderes que son parciales o sectoriales porque su ámbito es fragmentario y limitado en cuanto su poder corresponde a un sector o grupo social y no a toda la sociedad.⁷⁵

⁷⁴ Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, trad. de Brunilda Gordon, UNAM, México 1984, t. I, vol. III, pp. 39-46, 66-67 y 267.

⁷⁵ Bidart Campos, Germán J., *El poder*, EDIAR, Buenos Aires 1985, pp. 32 y 33.

Los otros poderes (social, económico, ideológico, etc.), están regulados jurídicamente por normas que establece el poder político de acuerdo con los procedimientos que determina la Constitución. En principio, aquellos no deberán actuar fuera de ese marco normativo, y es la facultad legislativa y jurisdiccional la que otorga, en principio o en teoría, una jerarquía superior al poder político sobre los otros poderes sociales, en virtud de esa característica de totalidad o generalidad que se identifica con la sociedad.⁷⁶

La justificación del poder político se complementa, por su parte, con el principio de *legitimidad* y el fenómeno de la *legitimación*. El primero se refiere al modo de transmisión del poder, y el otro al ejercicio actual del mismo. Se dice que el poder es legítimo cuando su constitución y transmisión se realiza conforme a la ley, independientemente de cuál sea la forma de gobierno, monárquica o republicana que adopte el Estado. Esa legitimidad se prolonga indefinidamente y se consolida mientras el poder político continúa actuando de acuerdo con las leyes.⁷⁷

1.1.1.2.3 PODER SOCIAL.

El poder social se apoya en el uso, en la costumbre, en la moda y en el sentido de imitación de los miembros de la comunidad; su ideal está contenido en el decoro, la cortesía y la urbanidad, pero su realidad se refleja en los usos sociales, cuya infracción se sanciona con la censura, que va desde la crítica moderada hasta la burla y la agresión. En opinión de Torcuato Fernández Miranda, todo individuo queda sometido al poder social expresado a través de “ideas, usos, costumbres, opiniones que forman el ambiente social de su contorno y que le exige un determinado comportamiento impositivamente exigido desde la presión social difusa”⁷⁸.

Aun cuando puede considerarse a la comunidad como depositaria universal del poder social, existen dentro de ella status determinados que representan depositarios individuales del mismo, ya por imponer nuevos usos o modas, bien por vigilar la práctica de los existentes; así podríamos citar dentro de ellos al hombre de ciencia, al escritor, al periodista, al artista, al deportista destacado, al sacerdote, al profesionista y al caudillo.

El uso significa una conducta probable –similar entre los miembros de un grupo humano determinado-, cuya probabilidad descansa exclusivamente en el ejercicio de hecho, que cuando se apoya en un arraigo duradero se llama costumbre, que no es sino un precepto sin garantía exterior de cumplimiento, el que se da de forma voluntaria, ya sea de manera irreflexiva, ya por comodidad. En este contexto la moda es un uso apoyado en la novedad.

⁷⁶ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 340- 342.

⁷⁷ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, p. 365.

⁷⁸ Fernández Miranda, Torcuato, *Estado y constitución*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975, p. 55.

El poder social coadyuva a definir un pueblo a través del tiempo, por contribuir a darle una fisonomía y un temperamento propios, es decir, a conformar su indiosincracia; podría decirse que el poder social, consiste en la capacidad de la sociedad civil de modificar la conducta de sus integrantes, para que ésta se ajuste a los usos, modas y costumbres imperantes, los cuales se transforman conforme a necesidades nuevas y al dictado de quienes ocupan status determinados.⁷⁹ Keneth B. Clark concreta el concepto de poder social en “la fuerza o la energía necesarias para producir, sostener o impedir un cambio social, político o económico”.⁸⁰

1.1.1.2.4 PODER ECONÓMICO.

El poder económico descansa en la riqueza y se puede explicar como el dominio que una persona, un grupo de personas, un Estado o un bloque de Estados ejerce sobre los bienes y servicios de consumo y sobre los factores de producción y el comercio, gracias al monopolio, al monopsonio, al oligopolio, al oligopsonio o a la autoridad política.

Primordialmente, se manifiesta a través de una variedad de expresiones entre las cuales destacan dos: a) las grandes empresas y b) las corporaciones financieras y de seguros. Este poder persigue el lucro; se da como una concentración de la riqueza aún en los países más democráticos, lo que tiene como resultado que las grandes decisiones económicas queden en unas cuantas familias o personas: inversiones, creación de fuentes de trabajo, flujos de capital, especulación de monedas.

El económico es un poder que se registra en diversos estadios; en una economía de libre empresa se deposita en los empresarios, algunos de los cuales llegan a tener un poder desmesurado; en una economía centralizada, este poder se deposita en el Estado, en cuanto que en una economía mixta se reparte entre los empresarios y el Estado. Se habla también del poder económico de una nación para referirse –independientemente de quienes sean sus depositarios internos específicos- a la suma de los recursos naturales, recursos tecnológicos, recursos financieros, calidad y cantidad de recursos humanos, volumen de producción y de comercio.⁸¹

Por lo cual permite a los detentadores de la riqueza comprar obediencia; así, los depositarios del poder económico pueden imponer su voluntad a quienes carecen de riqueza, tienen poca o desean tener más, logrando su devoción mediante una remuneración no necesariamente justa; por ello, como apunta Joaquin Blanco

⁷⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 21 y 22.

⁸⁰ Kennet B., Clark, *El patetismo del poder*, trad. de José Ramón Pérez Lías, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 81.

⁸¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 23 y 24.

Ande: “La creación de puestos de trabajo por parte del poder económico –o la inhibición- tiene tal resonancia sobre la política laboral y social de un Estado, que multitud de decisiones políticas del Poder Ejecutivo, se dictan teniendo en cuenta los intereses del poder económico”.⁸²

Los diversos procesos económicos están regulados jurídicamente. En principio, la constitución supedita el poder económico al político; determina qué parte de la riqueza será patrimonio público; regula la conservación y acrecentamiento de ella por parte de los particulares. Sin embargo, existen campos en que la regulación es casi inexistente o deficiente, o los sujetos económicos mencionados tienen el poder suficiente para lograr una legislación subordinada a sus intereses.

1.1.1.2.5 PODER IDEOLÓGICO.

El poder ideológico es aquel que, a través de la elaboración y proyección de conocimientos, imágenes, símbolos, valores, normas de cultura y ciencia en general, ejerce la coacción psíquica, logra que la sociedad, el grupo o una persona actúen en una forma determinada.

Norberto Bobbio afirma que el poder ideológico tiene su fundamento en la posesión "de ciertas formas de saber inaccesibles para la mayoría, de doctrinas, conocimientos, incluso de información, o de códigos de conducta, para ejercer una influencia en la conducta ajena e inducir el comportamiento del grupo para actuar en una forma en lugar de otra".⁸³ Es decir, el medio que emplea el poder ideológico es el conocimiento, la coacción psíquica o ambos: son los instrumentos de los cuales se han servido los sacerdotes, los científicos, los escritores, los medios de comunicación masiva, los maestros y las asociaciones que los reúnen.

El poder ideológico se manifiesta primordialmente a través de: 1) las religiones, 2) las escuelas, 3) los medios de comunicación masiva y 4) los escritores, intelectuales y científicos.

1. Las religiones utilizan la coacción psíquica para condicionar la conducta humana bajo el supuesto de la salvación y la felicidad eternas. Históricamente, las religiones y sus estructuras administrativas -las iglesias- son uno de los poderes más grandes y fuertes de la humanidad, realmente dominando a los hombres, juzgando y quemando "herejes", organizando "guerras santas", subordinando voluntades, presionando "espiritualmente" para obtener donativos económicos, manipulando y fanatizando a las masas, condenando actitudes u obras como libros y autores. El hombre tiene miedo al más allá; además, se consuela de carencias e injusticias pensando en el futuro paraíso.
2. Las escuelas forman al niño y al joven, les enseñan a utilizar el lenguaje, a escribir y a bien razonar, les inculcan valores y una visión de la existencia,

⁸² Blanco Ande, Joaquín, *Teoría del poder*, Ediciones Pirámide, Madrid 1977, p. 91.

⁸³ Bobbio, Norberto, *Ob. cit.*, pp. 139.

les transmiten conocimientos que los capacitarán para desempeñar un oficio, un trabajo técnico o una profesión. La escuela influye determinadamente en la mente y sentimientos de los niños y jóvenes, o sea en su futuro. El profesor tiene facultades para imponer sanciones, para premiar y para otorgar calificaciones dentro de los marcos de estatutos y reglamentos.

Las atribuciones del profesor no son arbitrarias. No puede o no debe realizar ningún acto que no esté legalmente permitido y tiene que sujetarse al sistema que rige la enseñanza, ya sea que esté establecido en una norma o en una costumbre. El profesor tiene que respetar la dignidad del niño o del joven, quienes no son "cosas", sino seres humanos.

Un aspecto muy importante es que la coacción que puede emplear un padre o un profesor tiene que estar basada en la ley. En esta forma, el Estado regula a los otros poderes sociales.

3. Los medios de comunicación masiva contribuyen en gran parte a fijar las maneras de pensamiento de la sociedad, a establecer la agenda de los asuntos políticos, sociales y económicos que se discuten, a crear o a destruir la reputación de una organización, persona o grupo de personas.

Los medios de comunicación masiva proporcionan información y elementos para que la persona y el público construyan, ponderen y formen sus opiniones.

Los medios son en muchas ocasiones los intermediarios entre la sociedad y el poder político.

Con frecuencia, los medios "seleccionan" qué noticias otorgan, el lugar de las mismas, su énfasis, y se llega al caso de que tergiversen o inventen las noticias, como sucedió en las supuestas matanzas de Timisoara y con las entrevistas a Fidel Castro de Patrick Poivre d'Arvor.

Los medios condicionan, cada día con mayor éxito, las conductas individuales y sociales, y muchos de ellos manejan la información como una simple mercancía que hay que vender sin importar la objetividad y sin importar que aquélla se refiere a un elemento esencial a la persona humana. Uno de los aspectos del poder de los medios es la manipulación que realizan con la noticia.

4. Los escritores, intelectuales y científicos determinan en una buena parte los ideales de la sociedad, su fuerza se basa en el conocimiento, el cual tiene importancia política. Ellos persuaden o disuaden a las personas y a la sociedad, y auxilian a alcanzar el consenso o el disenso.⁸⁴

...con las ideas puede sostenerse o justificarse al poder, intentando transformarlo en autoridad legítima; con las ideas puede destruirse también a la autoridad tratando de reducirla al simple poder, de desacreditarla como arbitraria o como injusta. Con las ideas se puede ocultar o exponer a los detentadores del poder. Y con ideas más hipnóticas aunque frívolas, puede distraerse la atención de los problemas del poder y la autoridad y la realidad social en general.⁸⁵

⁸⁴ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 343-345.

⁸⁵ Mills, C. Wright, *Poder, política, pueblo*, trad. de Julieta Campos, FCE, México 1964, p. 475.

1.1.1.2.6 PODER FAMILIAR.

El poder familiar se registra en el seno del hogar; el tiempo se ha encargado de disminuir el tremendo carácter despótico y absoluto de que estuvo revestido en la antigüedad, cuando se integraba con el que tenía el padre sobre el hijo, el esposo sobre la mujer y el amo sobre el esclavo; en el derecho romano, el padre de familia venía a ser el propietario de ella y de su patrimonio, habida cuenta que la familia romana, más que en el matrimonio, se fundó en el poder; sin duda, terrible era el conferido al padre de familia por las Leyes de las Doce Tablas; por ejemplo, en la IV se confería al padre, derecho durante toda la vida de sus hijos para encerrarlos, azotarlos, tenerlos encadenados en los trabajos rústicos, venderlos o matarlos, aun cuando desempeñasen elevados cargos de la República.

El derecho romano no reconoció en el seno familiar otro poder que el del padre, dado que la madre, en razón de la *quasi* patria potestad a que se encontraba sometida, por medio de la *manus*, guardaba una situación equiparable a la de sus hijos, lo que da idea de la magnitud e intensidad del poder marital que ejercía el jefe de la familia sobre su esposa.

Con el correr del tiempo, el poder del marido registra una disminución incesante; ya en las primeras décadas del siglo XX el modesto poder del marido descansaba en la idea de que por ser el matrimonio una sociedad requería someterse a un poder que condujese su actuación, mismo que convenía ser ejercido por el marido, dada su natural superioridad sobre su mujer. A consecuencia de los embates de las corrientes feministas e igualitarias, para el último tercio de ese siglo, en la legislación de muchos países el poder marital se extinguió formalmente, subsistiendo apenas una mínima preeminencia del marido, conforme a la teoría conocida como de la unidad de dirección, según la cual la conyugal es una sociedad poliárquica, sometida al principio de igualdad de los cónyuges.

De esta manera, hoy en día, el poder familiar se reduce fundamentalmente al que ejercen los padres sobre los hijos durante su minoría de edad, por medio de la patria potestad; y al que en la práctica ejerce el marido sobre la mujer; puesto que legalmente tienden a tener una posición igualitaria.⁸⁶ Queda claro que el fundamento y alcances de este poder se encuentran en el orden jurídico aunque está impregnado de valores morales.

1.1.1.2.7 PODER ASOCIATIVO.

El poder asociativo se encuentra en organizaciones que agrupan a quienes une un mismo objetivo o para la defensa de sus intereses comunes. La organización tiene posibilidades de ser efectiva en conseguir o en alcanzar las metas propuestas o en lograr beneficios para sus agremiados.

⁸⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 24 y 25.

La participación en dichas organizaciones es generalmente, y así debe ser, voluntaria; sus fines e intereses son de los más diversos, y en este campo encontramos a los diferentes grupos de presión y de interés que existen en la sociedad.

Dentro de este marco, destacan por su importancia tres clases de asociaciones: a) los partidos políticos, b) los sindicatos obreros y de campesinos y c) las organizaciones no-gubernamentales. Lo que las caracteriza es su capacidad para influir en decisiones y alcanzar objetivos o beneficios aún contra la voluntad de otras partes u organizaciones.

- a. Los partidos políticos persiguen obtener el poder político. Dependiendo del sistema de partidos en la comunidad y de los porcentajes que alcancen en las elecciones, incluso como partidos de oposición, pueden influir en las decisiones, ser parte de las mismas a través de negociaciones, o coaligarse para ser parte del propio gobierno.

A su vez, los partidos políticos pueden ejercer poder hacia sus propios afiliados, afectándoles derechos como puede ser la expulsión de su seno o la suspensión de prerrogativas partidistas.

Otra forma de control, influencia o poder de los partidos políticos se manifiesta en sus estatutos, idearios, manifiestos y programas electorales.

- b. Los sindicatos obreros y de campesinos que actúan como grupos de presión son organizaciones que por su fuerza propia pueden alcanzar beneficios para sus agremiados; son organizaciones de masa cuya movilización puede tener un impacto positivo o negativo en el sistema político, económico y social.

Exactamente por ser organizaciones de masa pueden inducir o presionar para alcanzar decisiones políticas y económicas que los beneficien.

Los principales líderes obreros y campesinos forman parte de la elite del poder en un país.

A su vez, los trabajadores y campesinos que forman parte de esas organizaciones, en forma individual especialmente, sienten el poder de las cúpulas de sus sindicatos quienes pueden afectarlos positiva o negativamente en aspectos tales como el ingreso al trabajo, la estabilidad en el empleo, las prestaciones laborales y sociales así como los ascensos.

- c. Las organizaciones no-gubernamentales que son asociaciones que persiguen fines muy diversos, tales como la protección y defensa de los derechos humanos, de la igualdad de los sexos, de la ecología, de los animales, etcétera. En las dos últimas décadas, dichas organizaciones han proliferado y se han fortalecido porque muchas de ellas cuentan con una buena estructura; sus temas y programas de acción, sus investigaciones y conclusiones interesan a amplios sectores de la sociedad y reciben respaldo de la misma.

Entonces, "su activismo" puede influir para alterar, afinar, modificar o desechar o derogar decisiones de otros poderes como el político y el económico.

La efectividad que alcancen estas organizaciones está en proporción directa a la importancia de los problemas que asuman, a la amplitud del respaldo social que obtengan en cada caso concreto y al prestigio que van logrando con su actividad cotidiana.

Una gran parte de esa efectividad depende de los espacios que alcancen en los medios de comunicación y del apoyo de la opinión pública.⁸⁷

1.1.2 ESTADOS ORIGINALES Y SECUNDARIOS.

Adoptaremos en este tema el criterio de distinción que propone Morton H. Fried entre Estados originales y secundarios.⁸⁸ La tesis en que se sustenta esta clasificación es que solamente unas cuantas sociedades en el mundo pasaron en algún momento determinado de su propio desarrollo, autónomamente y sin influencia extranjera de un grado de organización política no estatal, al Estado, grupos que por impulso propio llegaron a constituirse en esta forma, a diferencia de otros que percibieron el influjo de las formas estatales originales, las que determinaron, de algún modo, su transformación.

En cierto sentido, podría decirse que todos los Estados posteriores históricamente son secundarios o derivados, pues en su formación incidió el impacto de los integrados originalmente.

En el mundo de las sociedades llamadas *primitivas* hubo solamente seis regiones en que aquéllas lograron –por decirlo así– dar el salto que las llevó a alcanzar por sí mismas una forma de organización estatal. Estas zonas fueron la cuenca del río Amarillo en China; el área de la India correspondiente a los ríos Indo y Ganges; Mesopotamia, entre los cauces del Tigris y el Éufrates; la región del Nilo; el territorio de la civilización Inca en el Cuzco y Mesoamérica.⁸⁹

1.1.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO.

En los tiempos en los que florecieron la civilización cretense, la sociedad micénica y la sociedad homérica, se conocían ya ciudades de cierta importancia, como Cnosos y Mecnas, pero las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía las *genos*, que constituían como clanes familiares más o menos poderosos. Los clanes al agruparse daban lugar a las *fratías* y éstas, a su vez, a las *tribus*.

En los poemas homéricos aparece como jefe del *genos* un *basileus*, es decir, un rey. Al agruparse varios *genos* y formar una unidad, ésta tiene un rey con más

⁸⁷ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 345-347.

⁸⁸ Morton, H. Fried, "Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado", En, J. R. LLOBERA, *Antropología política*, Anagrama, Barcelona, p. 133.

⁸⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ob. cit.*, pp. 35 y 36.

poder que se designa con el nombre de basiléuteros (término comparativo que significa más rey), y la unidad más grande y fuerte tiene a su cabeza al basiléutatos (término superlativo que quiere decir, el máximo rey). Este último, como verdadero jefe supremo, atiende los intereses espirituales y materiales de todos los genos de la ciudad.

Esta organización primitiva fue declinando con los cambios sociales y económicos y dio lugar a las estructuras políticas de la Grecia clásica, entre las cuales destaca, fundamentalmente, la ciudad, la *polis*. Es en esas ciudades –pequeñas, por su tamaño, pero riquísimas por su actividad comercial, cultural y política- en donde se desarrollaron los episodios más importantes de la vida griega.

Esas polis constituyeron, pues, la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo nos indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más.

En el lenguaje político griego, además de los términos *basileias* (reino) y *polis* (ciudad), se usaron también las palabras *koinonía* (comunidad) y *to koinón* (lo común) para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo. Se utilizó asimismo –aunque en un sentido más bien territorial *jora* (región).

En Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico (*regnum*), se pasa a la república (509-27 a.C.) y se concluye con el imperio de la época clásica (que se extiende hasta 284 D.C.), en este largo lapso de tiempo se emplearon diversas expresiones para designar la situación política de los romanos, pero, al igual que en Grecia, se acentuó mucho más la pertenencia a la comunidad de ciudadanos como signo característico de lo político que el mero hecho de vivir en un territorio determinado.

Se usaron así términos como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de la utilidad común; *res publica*, para denominar la cosa común, o sea, no una forma constitucional determinada, sino una organización política cuya forma puede variar, la simple colectividad tomada en su individualidad en tanto que sujeto de relaciones jurídicas; *civitas*, como una forma que adopta la *res publica*, y que consiste, en esencia, en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro está constituido por una ciudad. El régimen de la ciudad comprende los tres órganos fundamentales: la asamblea, el senado y el pueblo.

Asimismo, el ciudadano (*civis*) estaba siempre vinculado a una comunidad. Pero esta comunidad se entendía en un sentido mucho más jurídico que en Atenas. La

civitas era una “comunidad jurídicamente organizada”. No se circunscribía a una ciudad (*urbs*), y en la Roma clásica la ciudadanía no implicaba ninguna referencia a un dato territorial. El derecho de ciudadanía (*ius civitatis*) sobrepasaba ampliamente a la ciudad de Roma.

En la edad media –época en la que se gestaron las nuevas nacionalidades europeas- encontramos diversos nombres aplicados a la agrupación política. Esa diversidad de nombres obedeció, sin duda, a la diversidad misma de las realidades políticas. Sobrevivió, desde luego, en la mente y en el corazón de los hombres de la Edad Media, el viejo ideal del Imperio Romano, como símbolo de unidad, de orden y de paz. Y hubo intentos de reconstruirlo, pero con una mentalidad cristiana, al servicio del reino de Dios. Así, a comienzos del siglo IX de la era cristiana se constituyó el Imperio Carolingio, con Carlomagno a la cabeza, y hacia fines del siglo X, el Sacro Imperio Romano Germánico, fundado por Otón del Grande. De aquí derivó una nueva terminología, semejante a la romana del *imperium*, en la que se acentuaba el poder de dominación del príncipe (*imperio*, *empire*).

Lo mismo puede decirse de la palabra latina *regnum*, de la cual derivaron *Reich*, en alemán, *règne*, en francés, *reign* en inglés, y *reino*, en español. Lo que se ponía de relieve no era el elemento territorial o el popular sino el de la potestad del monarca.

Como consecuencia de la desmembración del Imperio Carolingio por el tratado de Verdún, del año 843, nacieron formas menores de organización política, con sus nombres propios, que a su vez se dividieron y subdividieron, creándose así los denominados reinos. Mas adelante, al sobrevenir nuevas invasiones y no poder detenerlas los reyes y emperadores, nació el fenómeno del feudalismo, por el cual los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y a defender asimismo a los habitantes de las tierras comarcanas que solicitaban protección. Se crearon así los castillos, como verdaderas fortalezas y campos atrincherados, y se sometió a vasallaje a los protegidos. Éstos, a cambio de la ayuda brindada, prometían al protector, mediante juramento de fidelidad, obedecerle, pagarle tributos, prestar servicio militar y labrarle sus tierras. Surgió una verdadera autoridad intermediaria entre el rey y los súbditos: el señor feudal, al que se obedecía antes que al rey.

Al llegar a su ocaso la Edad Media y con ello la decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la soberanía papal, la progresiva desaparición de los señores feudales y el crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales –Inglaterra, Francia, España- merced a una paulatina centralización política y jurídica, así como las nuevas formas de uniones de ciudades y de regímenes ciudadanos, fueron fenómenos que pidieron una renovación del lenguaje político. Esa renovación vino de la Italia renacentista de fines del siglo XV y comienzos del XVI. En particular de las ciudades de Venecia y Florencia, donde el renacimiento humanista encontró los elementos para ver la luz a través de las obras de grandes pensadores y artistas.

Y fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas; la palabra *Estado*. Apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado *Il Principe*⁹⁰ (1513), escrito por el político florentino *Niccolò di Bernardo dei Machiavelli*. El autor se propuso investigar cuál es la esencia de los principados, de cuántas clases los hay, cómo se adquieren, cómo se mantienen y por qué se pierden.

La frase inicial de ese opúsculo se ha vuelto célebre y allí debe encontrarse, sin duda, el origen moderno de la palabra Estado: “*Tutti li stati, é dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati.*”⁹¹ La expresión italiana *lo stato* designó primeramente –según opina Jakob Burckhardt en su obra *La Cultura del Renacimiento en Italia*– el gobierno y su corte, pero no cabe duda que se extendió después para abarcar toda la dominación territorial.

La palabra usada por *Machiavelli* tuvo fortuna y en el curso de los siglos XVI y XVII penetró, con su peculiar significado político, en otras lenguas europeas. Es verdad que en obras de gran importancia en la literatura política del siglo XVI se usó todavía la voz república para denominar la comunidad política total. Así en la monumental obra del jurista francés *Jean Bodin “Les six livres de la République”* (1576). Pero también es cierto que ya en ese tiempo se usaba en el lenguaje oficial francés la palabra *état*, en el sentido del Estado moderno. Bodin usó voz arcaica *Estat* para designar, más bien, una cierta forma de Estado estamental: *Estat aristocratique, Estat populaire*.

A principios del siglo XVII, la palabra *Estat* aparece, en cambio, en la obra de Loyseau, *Traité des Seigneuries* (Paris, 1608), con el significado amplio y comprensivo de *Machiavelli* en *Il Principe*. Lo mismo en la lengua inglesa, en la cual Williams Shakespeare utiliza la palabra *state* para indicar la dominación política. A partir del siglo XVIII se generalizó el uso del término Estado tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos, aunque muchas veces conservó un sentido restringido de provincia o territorio.⁹²

Por lo cual, el término *Estado*, de acuerdo con su evolución histórica, tiene un significado preciso, denota la organización política suprema de un pueblo. Asimismo, denomina el tipo histórico que hoy conocemos como el *Estado moderno*.

⁹⁰ Título original en lingua latina: *De Principatibus*.

⁹¹ Machiavelli Niccolò, *Il Principe*, Marco Valerio Editore, Torino 2001, p. 8. “*Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son Republicas o Principados*”

⁹² González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 144–149.

1.1.4 CONCEPTO SOCIAL Y CONCEPTO JURÍDICO DEL ESTADO.

En la formación del concepto del Estado hay un estudio que se ha hecho clásico, por su precisión y claridad, y al cual no podemos dejar de referirnos. Es el de Georg Jellinek en su obra fundamental *Allgemeine Staatslehre*.⁹³ Comienza Jellinek por distinguir el concepto social y el concepto jurídico del estado. El primero es el que considera la naturaleza del Estado como una sociedad; el segundo, como una figura jurídica.

En el pensamiento del profesor de Heidelberg el concepto social del estado es el siguiente: *El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio*. Este concepto parece ser la forma más elevada de síntesis de los hechos que componen la vida misma del Estado.

Al concepto social, según Jellinek, corresponde el concepto jurídico del Estado, mediante el cual se trata de expresar el aspecto jurídico de la vida estatal, o sea, el carácter que el Estado tiene de sujeto de derechos y deberes. El término técnico con el cual quiere expresar Jellinek este carácter es el de *corporación*. Y aclara de inmediato que el concepto de la corporación es un sujeto puramente jurídico, al cual, como a todo concepto de Derecho, no corresponde nada objetivamente perceptible en el mundo de los hechos. Es una forma de síntesis mental para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de la asociación y su enlace con el orden jurídico.

La personalidad misma que se atribuye al Estado como corporación jurídica no es una hipóstasis o ficción sino una expresión de su calidad de sujeto de derecho, y significa la relación de una individualidad particular o colectiva con el orden jurídico.

De tal suerte, sustituyendo el concepto sociológico de “*unidad de asociación*” por el jurídico de *corporación*, resulta el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. O bien, en una fórmula más concisa: la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.⁹⁴

1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO.

El análisis de las anteriores definiciones sugiere una distinción entre elementos anteriores o previos al Estado y elementos constitutivos de la esencia y de la noción de éste.

⁹³ Cfr. La edición española de la obra: Teoría General del Estado.

⁹⁴ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 153-155.

1.2.1 ELEMENTOS PREVIOS.

Los elementos anteriores al Estado son dos: en primer lugar, cierto número de hombres, que forman la materia de la agrupación estatal; después, un territorio delimitado, formando el marco y la base de la agrupación.

1.2.1.1 ELEMENTO HUMANO.

El Estado agrupa hombres, es decir, seres racionales y libres, dotados de una vida y de un fin personales, y no de fragmentos individualizados de una especie: humanidad, pueblo, nación, clase o colectividad cualquiera.⁹⁵ Esto, aparentemente, ya ni se discute, desde que existe una filosofía y sobre todo desde el advenimiento del cristianismo. Mas conviene subrayar desde ahora que la concepción del Estado es inseparable de una concepción del hombre y que toda doctrina negadora de la personalidad humana tiene su repercusión necesaria en el campo del Estado, ya sea que se quiera poner la organización estatal al servicio de la masa hipostasiada (humanidad, pueblo, nación, clase...) o que el Estado mismo se erija en fin supremo de su propia actividad y de la de sus miembros (concepción de la Antigüedad clásica).

Evidentemente, los hombres, que constituyen los elementos del Estado, no son iguales en todas partes: se diferencian por particularidades físicas, morales, económicas, de orden individual o colectivo. Pero esas diversidades, que pueden influir grandemente sobre las modalidades estructurales del Estado, carecen de interés en lo que toca al principio de la agrupación estatal: ésta vale para todos los hombres sin distinción, desde el momento en que han llegado a determinado grado de la evolución de las sociedades humanas.

En este sentido, un hombre o algunos hombres no bastan para formar un Estado. El número es la condición necesaria de toda agrupación, pues ésta, a diferencia de la fundación, implica no sólo una idea servida por uno o varios órganos, sino una reunión de hombres que aportan a la idea un concurso personal. Los hombres así agrupados en el Estado pueden, por lo demás, ser numerosos, muy numerosos o poco numerosos: determinados Estados son ricos en hombres, otros pobres o muy pobres. No por ello dejan de tener, unos y otros, la naturaleza del Estado. Es preciso, sin embargo, para que el Estado aparezca, que haya un número bastante considerable de hombres, porque si no, la necesidad específica que tiende a satisfacer esta forma social carecería del único medio que puede darle nacimiento. Se tendrá entonces una agrupación, de carácter político quizá, pero inferior, por ejemplo una ciudad, aun cuando lleve el título de Estado en el sentido del derecho de gentes positivo.⁹⁶ Sociológicamente, el Estado supone, en

⁹⁵ Comp. Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, p. 87, quién situándose, es verdad, en el terreno de la historia, afirma: "El poder del Estado se ha originado como gobierno de hombres libres (políticamente) y gobiernos de hombres libres ha seguido siendo".

⁹⁶ Comp. J. de Clercq. *Les petites souverainetés d'Europe*, Gembloux, 1936.

efecto, una determinada cifra de población y, por vía de consecuencia, una determinada división del trabajo y una determinada variedad en las condiciones de vida, que requieren un organismo superior de coordinación que es precisamente el Estado.

Sin embargo, sería erróneo creer, como los antiguos, que partían de una concepción más bien teórica, o con ciertos gobiernos modernos, que obedecen a un móvil de defensa, que el Estado, por lo menos el perfecto e ideal, postule una autarquía, es decir, aptitud de la población a bastarse a sí misma, especialmente desde el punto de vista económico. La autarquía no sólo es, en cierto modo, contraria a la naturaleza y, además, peligrosa, sino que contiene en germen una limitación al progreso: entre más crecen las necesidades de los hombres, más difícil, dispendiosa, y hasta cierto punto irrealizable se vuelve la satisfacción autárquica de las mismas.

Agreguemos que la vida en el Estado requiere, entre los individuos que lo componen, un determinado acercamiento en el espacio, condición facilitada hoy día, a pesar de las distancias, por el recurso de los medios de comunicación. Así se realizará el concepto de “población”, que evoca la idea de un contacto material, si no corporal, indispensable a toda colaboración.⁹⁷

Ahora bien, la población, como elemento humano del Estado, puede ser concebida, técnicamente, desde diversos puntos de vista: como *sociedad*, como *población* propiamente dicha, como *pueblo*, y como *nación*. Hay muy variados conceptos, según la posición de los autores. Pero con una finalidad práctica pueden adoptarse las siguientes definiciones: Sociedad –como dice el sociólogo suizo Utz- es una unidad de relación de muchos hombres que se constituye sobre la interacción recíproca con contenido intencional común que se proyecta hacia un bien común, ordenado moralmente a todos los miembros. Aquí se conjugan los datos técnicos, aportados por la Sociología, con los de la Filosofía Social. *Población* es el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo o condición socio-política. Se dice así que la población de tal o cual país es de tantos millones de habitantes; se trata de un dato meramente estadístico. *Pueblo*, en cambio, es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.

En este sentido se habla del pueblo de México o del de los Estados Unidos como la masa ciudadana que da vida y mantiene el régimen democrático y la forma republicana de gobierno. *Nación* –en el concepto de Manzini- es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes. Íntimamente unido al concepto de nación está el de nacionalidad. Es un carácter o conjunto de caracteres que afectan a un grupo de individuos y les dan afinidad.⁹⁸

⁹⁷ Dabin, Jean, *Ob. cit.*, pp. 11–13.

⁹⁸ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, p. 295.

1.2.1.2 ELEMENTO FÍSICO.

La población, como elemento humano del Estado, aparece estrechamente vinculada con el territorio, del cual no puede desprenderse sin perder su calificación política. En efecto, hay muchas agrupaciones sociales para las que es esencial el elemento humano -la familia, la escuela, una sociedad mercantil-, pero no dependen de la adscripción a un lugar determinado. Pueden cambiar de domicilio sin que alteren sus relaciones fundamentales. Otras asociaciones pueden incluso tener carácter internacional, como la Iglesia Católica o los partidos comunistas establecidos en diversos países. El Estado, en cambio, necesita forzosamente de un territorio para ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control. Una población habitualmente nómada no puede dar origen al fenómeno político propiamente dicho. Se requiere su asentamiento permanente en un territorio. De aquí que todos los autores de Teoría del Estado hagan intervenir al territorio como un elemento indispensable de la definición del mismo.⁹⁹

Poco importa, además, desde el punto de vista de la existencia del Estado, que el territorio sea grande o pequeño; protegido o no por fronteras naturales, dotado de acceso marítimo o puramente continental, rico o pobre en recursos (suelo, subsuelo, clima, régimen hidrográfico, etc.) La extensión del territorio, las fronteras, el acceso al mar, los recursos son para los Estados, cualidades generadoras de potencia, a veces, inclusive, en determinadas circunstancias políticas y económicas, condiciones más o menos necesarias de viabilidad. Pero no son esenciales a la noción de Estado, puesto que de hecho existen y han existido siempre Estados de pequeña dimensión, Estados privados de fronteras naturales, Estados de suelo pobre, incapaces de proveer a la subsistencia de sus habitantes. Es que, a pesar de cierta concepción “geopolítica”, el Estado es ante todo formación política y no expresión geográfica o unidad económica.

Agreguemos que la noción de territorio comprende no sólo la superficie del suelo, sino también lo que está debajo (subsuelo) y el espacio atmosférico que cubre el suelo; eventualmente, además, las extensiones marítimas (puertos, bahías, mar territorial). Las características de cada uno de estos elementos, así como las fronteras o límites del Estado, están fijados por la Constitución Política del propio Estado y los tratados internacionales celebrados con sus vecinos, así como por las convenciones internacionales multilaterales.

Aunado a lo anterior, importa precisar en qué sentido o de qué manera interviene el territorio en el sistema del Estado.

Una primera función —negativa— del territorio, es admitida por casi todo el mundo: el territorio permite asignar al Estado fronteras. En un régimen de Estados múltiples, es indispensable, para prevenir conflictos, señalar los límites de las respectivas competencias. Pues bien, aun prescindiendo del hecho de que los

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 296.

pueblos presididos por diversos Estados habiten en una región determinada del globo, el límite más preciso es el límite territorial, que consta en el espacio, en el suelo, mientras que un límite puramente personal, obtenido del solo acuerdo de personas sin atender al espacio, contradiría, a la vez, la realidad de las cosas, es decir, el hecho de la sedentariedad de las poblaciones, y las exigencias de un orden internacional claro que excluya los riesgos de las rivalidades.

Cada Estado tiene así su circunscripción territorial, en la que ejerce su correspondiente papel: gobierna, legisla, juzga con relación a todos aquellos que se encuentran en el territorio, nacionales o extranjeros. Ese acantonamiento no significa, por lo demás, que cada Estado pueda arbitrariamente desconocer, en su territorio, los derechos de los Estados o de los individuos extranjeros, o inclusive negar a los Estados extranjeros toda autoridad sobre sus súbditos más allá de sus fronteras: el derecho internacional público y privado —por lo menos el derecho natural, si no siempre el derecho positivo— limita, a este respecto, la libertad de los Estados. Ese acantonamiento no significa tampoco que no se encuentren jamás casos de competencia repartida entre dos o varios Estados, y aun casos de competencia suspendida, tratándose de un Estado cuyo territorio sea administrado por otro Estado. Pero esos casos son otros tantos acomodamientos o excepciones que suponen la regla: normalmente, el Estado requiere un territorio delimitado en el que sólo él tenga competencia y responsabilidad de Estado.

Pero la función del territorio no se limita a dotar al Estado de una línea-frontera que trace un área de competencia. A esta función negativa se añade otra, positiva, que es más discutida en nuestros días, quizá por razón de cierta dificultad en precisarla, pero que no es menos innegable.

En efecto, el Estado, para realizar convenientemente su misión, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción delimitada del suelo, de la que pueda sacar partido como un instrumento en vista de sus fines de Estado. Por una parte, en el plano interno, el territorio viene a reforzar la autoridad del Estado, al que proporciona una base de control y de coacción. Gracias al territorio, el Estado tiene el medio fácil de llevar la cuenta, de vigilar y de obligar a los individuos, de prohibir a unos la evasión, de expulsar o desterrar a otros. En una palabra, quien tiene el territorio tiene al habitante. Además, una multitud de tareas que incumben al Estado (y no sólo los trabajos públicos) implican una determinada utilización del suelo o del espacio por parte del poder público; de los “resortes territoriales” en una palabra.¹⁰⁰ En el plano exterior, finalmente, el territorio proporciona al Estado una línea de defensa, que le permite hacer frente al enemigo y cerrar el camino a la invasión. Mientras se mantiene en el suelo patrio, el Estado está en aptitud de durar; desde el momento en que es “arrojado fuera”, se desploma, no sólo porque ha perdido el límite de su competencia, sino porque está privado del fundamento sólido en que apoyaba su acción. Así, de la posesión del territorio depende la autoridad del Estado sobre sus súbditos, al igual que su independencia frente al extranjero.

¹⁰⁰ Es la palabra que utiliza Hauriou, en su obra: *Précis de Droit Administratif*.

Es indudable que “en ausencia de un territorio no puede formarse el Estado y que la pérdida de su territorio entraña su completa extinción”. Pero de que “el territorio es una condición de existencia del Estado” no puede autorizadamente deducirse que el territorio sea un elemento del ser y de la persona del Estado: condición de existencia no se confunde con elemento esencial, constitutivo. No sólo ofrece esta distinción un interés filosófico: justifica el otorgamiento de una primacía, en la estructura del Estado, al elemento humano sobre el elemento territorial, cuyo valor, por necesario que sea, no es, empero, más que instrumental.¹⁰¹

1.2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Algo más que el simple territorio y una población unida por diversos lazos de solidaridad se requiere para formar el Estado. Es preciso que aparezca la formación propiamente *política* para que nazca la agrupación estatal, como algo distinto de otros grupos sociales. Y esa formación política se integra con elementos de carácter espiritual, cuando el impulso natural de solidaridad del hombre (causa eficiente del Estado) se une la idea de un bien superior que se trata de realizar (causa final del Estado) y un poder que encauza los esfuerzos hacia la realización de ese bien (la autoridad como causa formal del Estado).

Muchos autores modernos, llevados quizá por una tendencia excesiva hacia el formalismo jurídico y guiados por una mentalidad positivista, no ven en el Estado más que a la población, el territorio y el gobierno. Añaden, tal vez, el orden jurídico. Pero ignoran el fin de la agrupación estatal, como si fuera un elemento irrelevante. Con ello cometen un grave error puesto que es el fin el que polariza las voluntades de los hombres para constituir el Estado, como ya lo había visto Aristóteles y lo había consignado en el comienzo del Libro Primero de su *Política* (toda comunidad se constituye en vista de algún bien).¹⁰²

1.2.2.1 FIN DEL ESTADO.

Todo estudio a fondo del Estado, que vaya más allá de su realidad puramente fenoménica –en la cual lo primero que aparece es el poder con su fuerza irresistible – no puede prescindir de lo que es el alma de la organización política, su principio vital, su motor interno: el fin. Es la finalidad del Estado, en efecto, la que da unidad a gobernantes y gobernados. Es la *idea objetiva* de un bien superior, que no pueden realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado. Y es ella también la que determina la competencia de sus órganos y la orientación decisiva de todas sus funciones.

¹⁰¹ Dabin, Jean, *Ob. cit.*, pp. 24-31.

¹⁰² González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, p.298.

Se admite, con gran frecuencia, que el fin del Estado es el bien público. Muchos dicen: el interés general, pero sin intención de entender otra cosa con esta frase. Cualquiera que sea la fórmula utilizada, la idea sigue siendo vaga, no sólo en sus aplicaciones concretas, lo que es natural, sino en sus líneas generales y hasta en su principio.

Conviene, pues, hacer un esfuerzo de esclarecimiento. Cuantas veces se agrupan los hombres con miras a un fin —lo que corresponde al concepto de sociedad propiamente dicha—, hay bien común, consistente en este mismo fin, querido y perseguido en común, así como en todos los medios ordenados a él. En este sentido genérico, la sociedad que se entrega a una actividad industrial o comercial, el sindicato que vela por los intereses de la profesión, la congregación religiosa dedicada al perfeccionamiento de sus miembros, implican bien común con el mismo título que el municipio, la provincia o el Estado. Pero ese bien común será particular o público según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. He aquí por qué, tratándose del Estado, la expresión “*bien público*” es preferible a la de “*bien común*”, porque indica con precisión que el bien común en juego es el *bien común público*.

Ahora bien, lo que distingue ese bien público del bien particular no es tanto el agente que lo realiza, como pretendía el formalismo jurídico de autores como Carré de Malberg que veían como interés público quel cuya satisfacción estaba a cargo del Estado, sino del sujeto beneficiario del mismo. El bien particular es el que se refiere, de un modo directo a inmediato, a los individuos y grupos; en cambio el bien público es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad.

Cabe señalar que por la comunicación constante que la vida moderna impone a los Estados, el bien público *nacional* de cada uno de ellos no puede quedar desligado del bien público de otras naciones. Por encima del bien público de cada nación está el bien público *internacional*, de toda la humanidad, conforme al cual no es justo que haya naciones privilegiadas, que todo lo tienen en abundancia, y otras —en vías de desarrollo— que carecen hasta de lo más elemental. Entre las naciones como entre los individuos debe haber justicia distributiva social, que imponen un reparto más equitativo y proporcionado de las riquezas mundiales y una atención preferente a quienes más necesitan elevar su nivel de vida.

En la realización del bien público hay que distinguir entre la *forma* y la *materia*, o sea, el *cómo* y el *qué* de la obra que realiza el Estado en el cumplimiento de su fin, si nos preguntamos cómo lleva a cabo el Estado su tarea de promover el bien público, es decir, los caminos o medios por los cuales llega a su fin, estamos entonces en la pista de los *elementos formales* de dicho bien y son los siguientes:

- a) *El orden y paz*.- Son el elemento más urgente, el que se descubre en el origen de la mayor parte de los Estados de la historia. Aun por simple definición, los intereses particulares, especialmente los de orden material y económico, están llamados a entrar en lucha. Lo “particular” divide, ya que cada uno busca tener su parte y más que su parte de las riquezas o de los

medios de vida (competencia por los mercados, por las materias primas). Ahora bien, esta situación de lucha corre el riesgo de degenerar en desórdenes y violencias dañosos para todos. Donde reina la violencia —y las pasiones de deseo desenfrenado, y de ambición— reina la inseguridad, la miseria, la barbarie. Por consiguiente, hace falta, por encima de los individuos y de los grupos prestos a combatir, una institución de fuerza pública, la policía (primera exigencia de la polis), que proscriba la violencia en todas sus formas, vindicativa u otras, y monopolice la coacción, y una institución de justicia, que colme las diferencias y diga el derecho, siguiendo en lo posible una norma prefijada, de origen consuetudinario o legal, que es la institución de la regla de derecho.

- b) *La coordinación.*- El Estado atiende al bien público por medio de la *coordinación* de las actividades de los individuos y grupos, a fin de evitar la dispersión y anarquía de los esfuerzos, y también la competencia desenfrenada, y a veces desleal, en el campo económico. En un régimen de libertad, en el que la iniciativa privada puede manifestarse espontáneamente y sin trabas, es fácil que sobrevenga un desorden que puede ser dañoso para todos. Abundancia excesiva de ciertos productos y carencia de otros; profesiones muy socorridas y otras muy abandonadas; actividades que se centran en determinados campos mientras en otros no hay quien preste atención a las necesidades. Hace falta *planeación*, por parte de una autoridad superior, que jerarquice las bienes, valores y necesidades, y distribuya y coordine racionalmente el trabajo de todos. Y eso es lo que toca hacer al Estado.
- c) *Ayudar y fomentar la actividad de los particulares, y eventualmente suplirla cuando haga falta.*- El Estado tiene la responsabilidad de apoyar —con subsidios, exenciones de impuestos, servicios públicos especiales— las actividades que la población realiza en los campos social, económico, cultural, deportivo, de beneficencia. Esto tiene particular aplicación cuando se trata de la educación en todos sus grados, desde la escuela primaria hasta las universidades.

En cuanto a la *materia* del bien público, el *qué* debe atender el Estado para la realización de este objetivo, podemos decir que, por su carácter de sociedad total, perfecta, el Estado tiene a su cargo la universalidad de bienes y de servicios que requiere la población para alcanzar su bienestar y para el logro cabal de todas sus aspiraciones y objetivos. El Estado no puede desentenderse de nada de lo que preocupa a los hombres, ni en el orden científico o cultural ni en el económico o práctico. Todas las necesidades humanas, en los diversos órdenes de la vida, son materia de sus preocupaciones, con la sola excepción de los asuntos específicamente privados.

Tres grandes aspectos de la vida pública son particularmente interesantes —y difíciles de atender— para el Estado: el de la economía; el de la educación, con todas sus relaciones con los valores científicos, culturales y morales del país; y el

de los valores espirituales. Sin embargo, debe enfocarse a ellos para poder llevar a cabo el mayor desarrollo de su sociedad.¹⁰³

1.2.2.2 AUTORIDAD O GOBIERNO.

Para llevar adelante el bien público cuenta el Estado con un elemento de decisiva importancia, que es quizá el que lo caracteriza más visiblemente: la *autoridad o poder público*. Este elemento representa la *causa formal* del Estado, aquella que organiza la materia del mismo, que es la población, y le señala sus cauces y los lineamientos de su actividad.

La autoridad en el Estado no es más que una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social. En todos los grupos humano hay autoridad: la del padre de familia, la del jefe de la oficina, la del secretario del sindicato, la del rector de la universidad, la del obispo en su diócesis. Cada uno de esos tipos de autoridad tiene sus propiedades específicas y su ámbito peculiar de aplicación. Exigen del súbdito una obediencia que varía según la proporción de su personalidad que está comprometida en la relación de que se trata. Pero es una autoridad siempre limitada. En cambio la del Estado –son dejar de tener el triple límite que le impone el bien, lo público, y lo temporal- es una autoridad total y que goza del *monopolio de la coacción física*.

De ella nadie puede escaparse, y es, al mismo tiempo, una autoridad que no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad. La historia humana es testigo de que las pasiones desbordadas –el egoísmo, la soberbia, la codicia, la ambición desenfadada, la injusticia y la despiadada explotación de unos por otros- son una constante del acontecer histórico-sociológico, que ha impedido y frustrado todo intento de asociación política sin trabas.

Hagamos a un lado el plano de las relaciones exteriores, en que la autoridad gobernante es la facultada naturalmente para representar al grupo, para tomar en sus manos los derechos e intereses de la comunidad, como tal, y de sus miembros, *ut singuli*¹⁰⁴; para asumir igualmente, con respecto a las demás comunidades y sus miembros, las obligaciones de la vida internacional. Gobernar es, en primer término, afán *interno*, que abarca a los miembros del Estado y sus relaciones recíprocas, pues no es procedente una acción exterior sino en tanto que existe en el interior una comunidad, con un gobierno para mantenerla. La autoridad pública tiene una gran misión que cumplir: *llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público*. O lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional.

¹⁰³ *Ibíd.*, pp. 298–305.

¹⁰⁴ Por separado o en forma particular.

Ahora bien, a este respecto, la autoridad pública, por definición, y como cualquiera otra autoridad, está capacitada para dar órdenes. Puesto que el orden y la coordinación, elementos primarios del bien público, no podrían ser obtenidos sin el concurso efectivo de los ciudadanos miembros del Estado, toca a la autoridad definir y prescribir las actitudes positivas y negativas, susceptibles de conducir a la realización del fin. Y puesto que, por hipótesis, el cumplimiento de las órdenes importa para la conservación del Estado y la conquista de sus fines, es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de hacerse obedecer y de obligar a los recalcitrantes.

Pero el papel de la autoridad pública no se limita a poner orden determinado en la conducta de sus súbditos y, en consecuencia, a dar órdenes. Esta tarea requiere ya la organización de una serie de servicios públicos esenciales que se pueden agrupar bajo el nombre de servicios jurídicos. Ahora bien, en la medida en que el Estado tiene competencia para ayudar y suplir a los individuos en todas las materias temporales, van apareciendo otros servicios públicos, múltiples y diversos, cuya carga incumbe igualmente a la autoridad pública. Por consiguiente, la tarea de ésta es doble: dirigir a los súbditos en el sentido del bien público bajo todos sus aspectos (a esta tarea corresponde la idea de *gobierno* propiamente dicho); organizar los servicios públicos, de dirección, de ayuda y suplencia (a esta tarea corresponde la idea de *administración*).¹⁰⁵

La primera tarea, y sin duda la más importante y trascendental, de la autoridad en el Estado, es el *gobierno* de los hombres. Esta actividad tiene manifestaciones en muy diversos campos: el social, el económico, el político. El *gobierno* es, esencialmente, la acción por la cual una autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos. Las personas que en el Estado están sujetas a esta acción de dirección son, en primer lugar, los ciudadanos, miembros de la comunidad estatal; en seguida, en determinados aspectos (donde el bien público local o territorial lo exige), los particulares extranjeros, residentes o de paso en el territorio.

Se gobierna mediante preceptos y órdenes que por dirigirse a seres racionales y libres afectan primariamente el fuero de la conciencia y crean un deber ético de obedecer. A esto se añade – especialmente para los reluctantes- la obligación jurídica que trae aparejada una sanción exterior para el caso de incumplimiento. Normalmente, la acción de gobernar se lleva a cabo mediante normas jurídicas, que pueden ser de muy diversas clases: generales, como las leyes y reglamentos; o particulares, como las sentencias de los tribunales o las decisiones administrativas. Puede decirse que, en cierto modo, las órdenes de la autoridad pública se identifican con las fuentes formales del derecho positivo estatal.

En su acción de gobernar a los hombres, la autoridad del Estado debe oscilar en todo momento entre dos polos que marcan una fuerte y constante tensión dialéctica: la fuerza y la persuasión. Frente a los reacios, que no quieren entrar por

¹⁰⁵ Dabin, Jean, *Ob. cit.*, pp. 59 y 60.

el camino de la colaboración en el bien público, el Estado debe emplear la fuerza. Tiene para ello a su disposición a la policía y al ejército, para apoyar cualquier procedimiento de ejecución de sentencias de los tribunales, de laudos, de decisiones administrativas, o de persecución y reducción al orden de criminales y rebeldes. Y un Estado que no sea suficientemente fuerte para mantener el orden público es víctima de la tiranía de los grupos o de la anarquía total. Pero la fuerza, evidentemente, no puede ser el recurso ordinario del Estado. A los hombres se les gobierna por razones y sólo con el asentimiento general se pueden llevar adelante las políticas de la autoridad pública. Si no hay una libre adhesión de los ciudadanos –por lo menos de parte de los grupos más influyentes- ni las dictaduras más poderosas pueden mantenerse por largo tiempo.

Juntamente con las labores del gobierno de los súbditos, la autoridad pública cumple su misión de la *administración* de los servicios públicos. Es una tarea diferente, pero necesaria. Se trata de proveer, por medio de recursos humanos, financieros y técnicos, a la satisfacción de los intereses tanto materiales como de otra naturaleza que requiere el bien público. Esto supone una serie de procedimientos en los que interviene una refinada técnica de organización administrativa, que va desde la selección de los intereses que han de ser administrados hasta los más minuciosos detalles de administración de personal y provisión de útiles indispensables para el trabajo.

Como es fácil deducir, estos servicios, por más complicados y perfeccionados que se les suponga, y por más relacionados que estén con las tareas del gobierno, no se confunden con éste. El gobierno tiene que ver directamente con hombres, y aunque actúe en un terreno jurídico y político, nunca puede perder de vista las motivaciones psicológicas y morales de los ciudadanos. Su orientación debe ser fundamentalmente *humanista*. En cambio los servicios públicos tienen que ver con intereses y su relación con los hombres es menos directa. Eso hace que su papel, por más importante que sea, esté subordinado a los fines del Estado y de los hombres que viven en él. Los servicios tienen un valor puramente instrumental. Son un medio para gobernar, pero no un fin en sí mismos.

De acuerdo con esta idea, los servicios públicos se clasifican en diversas categorías, según la relación más o menos inmediata que tengan con el fin fundamental del Estado que es el bien público. Así lo han reconocido los tratadistas clásicos de Derecho Constitucional y Administrativo, como Duguit, Hauriou, De la Bigne de Villeneuve, Jèze, Bonnard, y los más recientes también. Jean Dabin, por su parte, hace una clasificación muy acertada en servicios de gobierno propiamente dicho o *jurídicos*, que son necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes y hacer reinar el Derecho, y que se dividen –según la tradicional repartición de poderes-, en legislativos, administrativos y judiciales; servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada; y servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales,

tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros.¹⁰⁶

1.3 FORMAS DE GOBIERNO.

Para tratar este tema, debemos hacer primeramente una aclaración importante: formas de gobierno y formas de Estado no son lo mismo. Bien es verdad que en épocas históricas antiguas, tomándose en cuenta que la persona o la institución gobernante, eran la parte más importante del Estado, se llegó a confundir Estado y gobierno. Y así, se habló de formas de gobierno como sinónimo de las formas de organización de la comunidad política entera. Pero cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinguos correspondientes, se llegó a separar claramente el Estado del gobierno. El Estado es la unidad total –pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una *parte* del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público. En otras palabras, el Estado en su unidad y totalidad, es el *titular* de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el *ejercicio* de esa misma soberanía. No cabe duda que esos órganos encargados de traducir en acto la potestad del Estado ocupa el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y simplemente con el Estado. Este es algo más: un pueblo, en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política y moldea, modifica y controla al propio poder.¹⁰⁷

El tema de las formas de gobierno, en un plano de teoría política aparece ya en la antigüedad clásica greco-latina, en las obras de Platón. El gran filósofo ateniense, en su dialogo de *La República*, se refiere a los diversos gobiernos y va señalando sus cualidades y defectos. A su modo de ver, los gobiernos iban pasando, en su evolución, de formas más perfectas a una situación de decadencia política. El gobierno mejor y más perfecto era la *aristocracia*, o gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la *timocracia* o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia sino más bien en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la *oligarquía*, cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final de este proceso degenerativo, venía la *democracia*, como consecuencia de la emancipación de las masas; y en ultimo término, la *tiranía*, que suponía la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas. Para Platón, pues había un ciclo de evolución de los gobiernos, desde el ideal, integrado por un grupo selecto de filósofos, únicos capaces de gobernar bien su don de inteligencia abstracta, hasta el peor y más corrompido, formado por tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas. Platón fue un adversario decidido de la democracia y uno de los críticos más agudos de la misma. Pero no sin razón, porque le tocó vivir los

¹⁰⁶ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 305–311.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 394.

excesos de la democracia ateniense, que llevo a la muerte injusta a su amado maestro Sócrates.

Aristóteles, por su parte, hizo estudios muy bien elaborados acerca de las formas de gobierno, y empleo un doble criterio para clasificarlas: uno de carácter *numérico*, según el cual cuando el gobierno de la ciudad está en uno solo, hay monarquía; en pocos, aristocracia; en la multitud, república; y otro sin duda es más importante –de carácter cualitativo, que es la atención del bien o interés público, según el cual las formas de gobierno se dividen en *puras* o rectas y en *impuras* o *degeneradas*. Las formas puras se dan cuando los que gobiernan tienen la mira puesta en el bien público de la ciudad y no en el interés particular de ellos mismos. Por el contrario, las formas impuras o desviadas se dan cuando los gobernantes buscan su interés propio y no el bien público. Y entonces hay tiranía, cuando el gobierno es de uno solo; oligarquía, cuando es de unos cuantos ricos; y democracia, cuando es de los pobres en beneficio exclusivo suyo.

Las ideas de Platón y Aristóteles acerca de las formas de gobierno fueron más tarde sujetas a una nueva elaboración por parte de Polibio, quien aceptaba las tres formas de gobierno señaladas por Aristóteles: la monarquía, la aristocracia y la república. Pero haciendo un análisis agudo de las mismas, encontraba que cada una de ellas llevaba en su interior el germen de su propia descomposición, por lo cual fácilmente degeneraban, con el tiempo, en formas desviadas o corrompidas. Era necesario, pues, que unas y otras se combinaran a fin de que se sirvieran mutuamente de freno y contrapeso. Y eso fue precisamente lo que había ocurrido en Roma en el tiempo de su mayor auge administrativo, político y militar. En la constitución romana encontraba Polibio una sabia y prudente mezcla de las tres grandes formas de gobierno: los *cónsules* representaban el principio monárquico; el *senado*, el aristocrático; y los *comicios* o asambleas populares, el democrático. Y lo más interesante era que cada uno de esos tres poderes básicos del gobierno, siguiendo su tendencia natural, podía controlar y servir de contrapeso a los otros, de tal manera que ninguno de ellos fuera absoluto y pudiera contenerse oportunamente cualquier impulso agresivo.

Pensaba también el historiador griego, siguiendo a Platón en su teoría de las transformaciones naturales de las formas de gobierno, que la humanidad seguía un cierto ritmo en sus cambios políticos, desde el gobierno de un solo jefe hasta el de la multitud. Precisamente por contener en sí mismas el germen de su propia corrupción, tendían esas formas a cambiar y a desaparecer; pero en final de cuentas, una vez cumplido el ciclo evolutivo, a aparecer de nuevo en la escena política y comenzar a otra etapa evolutiva. “Éste es el ciclo de la revolución política –decía Polibio- el curso señalado por la naturaleza, con sus correspondientes cambios en las constituciones, sus desapariciones y, finalmente, la vuelta al punto de donde partieron. Cualquiera que perciba claramente esto puede, naturalmente, hablando del futuro de cualquier Estado, equivocarse en cuanto a valorar el tiempo que ha de llevar este proceso, pero si este juicio no está alterado por la animosidad o la envidia, pocas veces será equivocado en cuanto al tiempo de su desarrollo. Y especialmente en el caso del Estado romano, hará que este método

nos ayude para llegar a comprender su formación, desarrollo y mayor perfección y también del cambio para lo peor, que es seguro que seguirá algún día. Pues según ya he dicho, este Estado, mejor que ninguno otro, ha sido formado y se ha desarrollado de una manera natural, y también será natural se declinar y su cambio en contrario.”¹⁰⁸

En la Edad Media, pensadores como Marsilio de Padua y Santo Tomás de Aquino retomaron estas ideas formando una nueva interpretación de las formas de gobierno. Éste último, renovó el pensamiento de Aristóteles y de Polibio con las aportaciones cristianas, y nos dejó muy importantes ideas acerca del *régimen mixto*, como el más deseable para el equilibrio político de las naciones. Examinó los distintos tipos de regimenes políticos e hizo una clasificación de los regimenes simples con ligeras variantes al modelo clásico: 1. El reino; 2. La aristocracia; 3. La oligarquía; 4. La democracia. En cada uno de ellos creía el gran pensador un valor *relativo*: el gobierno de un solo hombre es el mejor desde el punto de vista de la unidad; la monarquía y la aristocracia social son los regímenes mejores desde el punto de vista de su ordenación especial a la vida virtuosa de la ciudad; la aristocracia es el mejor régimen desde el punto de vista de la justicia distributiva; el gobierno de una minoría capacitada y virtuosa es superior, desde el punto de vista de la competencia, al gobierno de un solo hombre, y desde el punto de vista de la tranquilidad pública y de la lealtad de los ciudadanos, la democracia es el mejor régimen.

Pero como cada uno de esos regímenes simples es corruptible y la vida política de toda comunidad oscila entre dos constantes peligros, la sedición y la tiranía, Santo Tomás busca el mejor régimen político en un *régimen mixto*, que debe tener normas de organización tomadas de los diversos regímenes simples, pero no de cualquier manera sino prudentemente combinadas y mezcladas para producir un régimen nuevo que sea viable y tenga fisonomía propia. Se trata, en suma, de una cuestión de proporción y dosificación. Un buen régimen mixto debe ser una combinación armoniosa y proporcionada de diferentes regímenes, pero no conforme a un criterio cuantitativo de mezcla de detalles sin importancia, sino de acuerdo con las instituciones ligadas al *principio formal o específico* de cada uno de dichos regímenes.¹⁰⁹

Las clasificaciones de las formas de gobierno y sus posibles combinaciones, tal como fueron expuestas por Platón, Aristóteles, Polibio y Santo Tomás. Han llegado a ser clásicas en la teoría política y sin duda influyeron decisivamente, en los tiempos modernos, en la doctrina del equilibrio de los poderes, de Locke y de Montesquieu. Y es en esta época donde pensadores como *Machiavelli* en su obra *Il Principe*, expone una clasificación bipartita de las formas de gobierno: “Todos los

¹⁰⁸ Cit. Por William Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos* (versión castellana dirigida por Enrique Tierno Galván). Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1965, p. 147.

¹⁰⁹ Cfr. M. Démongeot, *El mejor régimen político según Santo Tomás* (versión castellana de José Luís Gutiérrez García). Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1959 p. 145.

Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son *Republicas* o *Principados*”

Como también es la clasificación que hacen dos grandes juristas alemanes del siglo XX, adscritos a la corriente del formalismo jurídico: Jellinek y Kelsen. El primero habla de *monarquía* y *república*. El segundo, fiel a sus premisas teóricas de la pureza del método, de *autocracia* y *democracia*, según cuales sean los métodos de creación del orden estatal, o, lo que es lo mismo, del orden jurídico.

En la actualidad, casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de *monarquías* y repúblicas. Dando un vistazo a la Geografía Política se encuentran también –aunque muy raramente- algunas formas especiales de gobierno (por ejemplo, España o los Estados miembros de la *Commonwealth* británica), pero aun éstas pueden reducirse, en última instancia, a las formas típicas.¹¹⁰

1.3.1 MONARQUÍA.

La monarquía, como lo indica la etimología de la palabra, es el gobierno de uno solo. Es, en realidad, aquella forma de gobierno en la que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey, o alguna específica, de acuerdo con la tradición del país, como el *sha* de Irán (Persia) o el emperador del Japón. La monarquía, es sin duda, la forma más antigua de gobierno –desde los jefes de horda o tribu- y en una época determinada de la civilización humana privó casi por completo en todo el mundo. Fue incluso el arquetipo del Estado absoluto de los tiempos modernos. Pero en la sociedad contemporánea tiende a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos.

Las monarquías comenzaron históricamente por ser absolutas, como la de Luís XIV en la Francia del siglo XVII, y en ellas el único titular de la soberanía era el monarca. Elaboraba las leyes y estaba por encima de ellas (*legibus solutus*); administraba los servicios públicos e impartía justicia por medio de sus tribunales. Pero el huracán de la Revolución Francesa, y toda la cauda de revoluciones europeas del siglo XIX que la misma provocó, troncharon definitivamente las ramas, el tronco y hasta las raíces de la monarquía absoluta. Desde 1848, en que el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse, definitivamente, en *constitucionales*. En éstas el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental, y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado. La monarquía constitucional que primero se constituyó y es ahora la forma típica por excelencia, es la monarquía inglesa: el Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

¹¹⁰ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 394–400.

Las monarquías constitucionales, en nuestros días, se dividen en *puras* y *parlamentarias*, según que el monarca ejercite, por si mismo, el Poder Ejecutivo, o sea el mero titular del mismo, en cuyo caso el ejercicio del gobierno está en manos de un primer ministro que es responsable ante el Parlamento.¹¹¹

1.3.1.1 PURA.

En la monarquía pura el ejercicio del gobierno se centra única y exclusivamente en la persona del monarca, es decir, éste es el titular absoluto del poder ejecutivo. Sus decisiones no están sometidas al análisis de ningún otro órgano del Estado. Estas monarquías tienen como base un sistema teocrático al considerar la figura del Rey bajo la premisa del *derecho divino*.

1.3.1.2 PARLAMENTARIA.

En la monarquía parlamentaria el monarca es el mero titular del Poder Ejecutivo y el ejercicio del gobierno está en manos de un primer ministro que es responsable ante el Parlamento. Por lo tanto coexisten en este sistema dos funcionarios: el Jefe de Estado (rey) y el Jefe de Gobierno (elegido por el parlamento), que siguiendo la frase de “*El Rey reina, pero no gobierna*”, es éste mas bien un símbolo del Estado. Ejemplo de estas últimas son casi todas las monarquías del presente.

1.3.2 REPÚBLICA.

La república, por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe del Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto de años, 4, 6 o 7, por ejemplo. El Jefe del Estado suele tomar el nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de *ministros* o *secretarios de estado*, con los cuales integra el Poder Ejecutivo del país. Su posición, aunque políticamente muy importante, está equilibrada, en el plano jurídico constitucional, con la de los demás poderes públicos.

El gobierno republicano tiene, de ordinario, dos modalidades básicas: el gobierno *parlamentario* y el *presidencial*.¹¹²

1.3.2.1 PARLAMENTARIA.

Las Repúblicas parlamentarias tienen como origen una monarquía; sin embargo, y en su evolución política optaron en modificar la naturaleza de los titulares del

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 400.

¹¹² *Ibíd.*, p. 401.

poder ejecutivo del Estado, al tener un Jefe de Estado y un Primer Ministro sujetos a un sistema de votación entre la sociedad del Estado y el parlamento del mismo.

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.¹¹³

1.3.2.2 PRESIDENCIAL.

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución Norteamérica de 1787. Esa ley fundamental configuró un tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachussets de 1780, que configuran ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia

¹¹³ Esta enunciación está basada en la que realiza Karl Loewenstein, En: *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1965, pp. 105–107.

norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.

- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales “el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”.¹¹⁴

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema en cuestión y todo parece indicar que Paolo Biscaretti di Ruffia en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual, nació la nueva forma de gobierno presidencial,¹¹⁵ aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época. Cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro.¹¹⁶

¹¹⁴ Edgard S. Corwin, *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Editorial Bibliografía, Argentina Buenos Aires 1959, p. 8.

¹¹⁵ Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, México 1975, p. 92.

¹¹⁶ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 19ª edición, Siglo XXI editores, México 2006, pp. 14–16.

1.4 FORMAS DE ESTADO.

Las formas de Estado son fruto de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho interno como en el del Derecho Internacional. La clara separación entre las formas de gobierno y las de Estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la Escuela del Derecho Natural racionalista de los siglos XVII y XVIII, delimitó los conceptos de pueblo, nación, Estado y gobierno.

Simplificando al máximo los esquemas constitucionales modernos, resultan solamente dos estructuras básicas del Estado: el Estado *simple* o *unitario* y el Estado *compuesto* o *complejo*. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la *soberanía* en el Estado. Por lo cual debemos delimitar este concepto.

La noción de soberanía es de capital importancia en la teoría política. No se trata de una noción elaborada modernamente por los juristas, aunque ciertamente su delimitación y precisiones se deban en gran parte a ellos. Como dice muy bien el clásico tratadista de Teoría General del Estado, Georg Jellinek: *“La soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado en una de índole jurídica. No se ha descubierto este concepto en el gabinete de sabios extraños al mundo, sino que debe su existencia a fuerzas muy poderosas, cuyas luchas forman el contenido de siglos enteros.”*¹¹⁷

El concepto de soberanía, tal como lo hemos caracterizado en párrafos anteriores, fue ciertamente desconocido por los antiguos. No solamente en el antiguo Oriente, sino también en Grecia y en Roma se ignoró la idea de un poder que, con respecto a otros de índole semejante, ocupase un lugar supremo. Para ellos no había más que un solo poder que englobaba a todos los demás y con respecto al cual no se podían hacer comparaciones.

Fue hasta la Edad Moderna, y bajo el signo del absolutismo de los reyes de Francia, que habían salido vencedores en las controversias contra el Papa y el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, que recibió la noción de soberanía su mejor caracterización conceptual. El encargado de dársela fue un riguroso jurista hugonote, heredero de las tradiciones y de la disciplina de los *legistas* que habían estado al servicio del poder regio francés, Jean Bodin, en su obra *Lex six livres de la République*. Deseoso de fortalecer el poder absoluto del rey de Francia –debilitado por las largas y cruentas Guerras de Religión- Bodin elaboró un tratado muy completo de Derecho Político en el que quedaron claramente delimitadas las nociones de Estado y de soberanía.

République –dice, empleando este término como sinónimo de Estado- *est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est común, avec*

¹¹⁷ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Compañía Editorial Continental, México 1958. p. 355.

*puissance souveraine*¹¹⁸. Aquí aparece ya el término soberanía, al cual le da el significado de ser una característica esencial del Estado, puesto que sin ella no existe. *La République sans puissance souveraine, qui unist tous los membres et parties d'icelle et tous les mesnages et collèges en un corps, n'est plus République*¹¹⁹. Y después da una definición positiva: Soberanía es la *puissance absolue et perpetuelle d'une République*¹²⁰.

Estas definiciones francesas son bastantes claras y precisas. Sin embargo, se iluminan aún más si se les compara con las latinas que da el propio Bodin. Así, *Respublica est familiarum rerumque inter ipsas communium, summa potestate ac ratione moderata multitudo*¹²¹. Aquí aparece ya más preciso el significado de soberanía: es la potestad *suprema*. Y todavía se ve con mayor exactitud en la definición que da de la soberanía –y que se ha vuelto clásica en la Teoría del Estado–: *Maiestas, dice, est summa in cives ac subditos legisbusque soluta potestas*¹²². De aquí se derivan sus propiedades específicas: la soberanía es un poder legalmente supremo y perpetuo. Es, además, indivisible, imprescriptible e inalienable.

Cabe mencionar, que la soberanía, en nuestros tiempos, ha sufrido muchos ataques, especialmente de parte del positivismo jurídico y de los enemigos de los derechos subjetivos. Se ha transformado, por otra parte, para satisfacer las exigencias de los grupos sociales –*pluralismo político*–. Pero con las enmiendas que suponen las necesidades de cada pueblo y de la comunidad jurídica internacional, sigue sustancialmente en pie, como una característica indeleble de todo Estado que realice su definición.¹²³

1.4.1 SIMPLE O UNITARIO.

Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple, como pasa en las repúblicas centralistas, a ejemplo de Francia, Colombia y otros países.¹²⁴

Dentro de los estados unitarios existen tres tipos a saber:

¹¹⁸ “*La República es un gobierno recto de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana.*”

¹¹⁹ “*La República sin potestad soberana que una todos los miembros y partes de la misma y todas las familias y colegios en un cuerpo, ya no es República.*”

¹²⁰ “*La potestad absoluta y perpetua de una República.*”

¹²¹ “*La República es la multitud de familias y de lo que les es común gobernada con potestad suprema y por la razón.*”

¹²² “*La soberanía es la potestad suprema sobre ciudadanos y súbditos, no sometida a ley.*”

¹²³ González Uribe, Héctor, *Ob. cit.*, pp. 319 y 320.

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 403.

- a) Estado Unitario Centralizado.- Es aquel en el que todas las funciones y atribuciones del país son concentradas en un núcleo. Y las autoridades locales generalmente se limitan a ser ejecutores.
- b) Estado Unitario Desconcentrado.- Es aquel en el que órganos dependientes del poder central cuentan con atribuciones o funciones específicas a nivel local. Es decir hay instituciones locales, pero éstas no gozan de autonomía en muchos aspectos.
- c) Estado Unitario Descentralizado.- Es aquel en el que existen instituciones – dentro del Estado- con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión. En estos casos el orden superior de gobierno generalmente sólo ejerce una vigilancia o tutela.

1.4.2 COMPUESTO O COMPLEJO.

Si el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto. El ejemplo característico es el Estado Federal, del cual son muestras muy claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.

En el Estado Federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia, que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte, en el lugar más destacado, la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país. Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estos Estados-miembros o entidades federativas sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen *interior*. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal.

Si recurrimos a la analogía de los conceptos y términos, diremos que el único Estado al que corresponde la soberanía en sentido propio y verdadero, con todas las características que la teoría política le señala, es el Estado Federal. Él es el *analogado principal*, en el que se da con plenitud y propiedad la noción de soberanía. En cambio, de los Estados miembros sólo puede predicarse la soberanía analógicamente. Son los analogados secundarios.

En el Estado federal juega un papel importante la *competencia* de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos *federales* son los supremos; le siguen los *estatales* o *locales*; y los más reducidos son los *municipales*. Pero la competencia no está repartida tan sólo por razón del territorio, sino también, y mucho más, por razón de la materia. La Constitución General señala las atribuciones y facultades de la Federación, que de ninguna manera pueden invadir o lesionar los Estados-miembros con sus leyes o actos. El Estado Federal es el

Estado compuesto, por antonomasia, pero en el orden *interno*. Su origen, su composición y sus atribuciones dependen de la Constitución propia de cada país.

Hay también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al Derecho Internacional. Tales son, por ejemplo, las *federaciones* y *confederaciones* de Estados. Surgen generalmente mediante tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros. Ese órgano colegiado no llega a tener la personalidad jurídica de un super-Estado, sino que los Estados que forman la federación quedan libres de separarse de ella, e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, de llevar adelante su propia política internacional.¹²⁵

¹²⁵ *Ibíd.*, pp. 403 y 404.

CAPÍTULO II **ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El segundo capítulo de la presente investigación tiene como objetivo exponer la estructura general del Estado mexicano. Esto con el fin de identificar las instituciones políticas que componen nuestra nación y que permiten la presencia del Senado de la República.

La Constitución Política Federal establece la forma de organización del Estado mexicano, por lo tanto, es ineludible iniciar el presente capítulo con su estudio. De la misma forma, en este apartado se analizará el sistema federal adoptado por nuestro país a partir de su vida independiente. Y por último, se examinará la integración y funcionamiento del Gobierno Federal a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2.1 CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.

Cuando se examinan los argumentos relativos al Estado y a las diversas formas de Estado y de gobierno sobresale el concepto de *Constitución*, que se concibe en ocasiones como una estructura organizativa de la comunidad estatal o, en sentido más restrictivo, como base fundamental del ordenamiento estatal. Ahora es necesario considerar cuáles son los diversos significados atribuidos a la Constitución, y los matices que ha tomado esta institución en el Estado mexicano.

El concepto de Constitución es uno de los más difíciles y discutidos, abarca múltiples aspectos, no sólo jurídicos, de todo ordenamiento estatal. A título indicativo recordemos que se ha desarrollado una noción deontológica de la Constitución (en cuanto modelo ideal de organización estatal), una noción sociológica-fenomenológica (en cuanto modo de ser del Estado), una noción política (en cuanto organización basada sobre determinados principios de orientación política) y, en fin, particularmente, una noción jurídica. Esta última se identifica con el ordenamiento estatal o, de modo más estricto, con la norma primaria sobre la que se funda tal ordenamiento.¹

Aunado a lo anterior, el diccionario nos proporciona la siguiente definición de constitución: Del latín *constitutio-onis*, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado: ley fundamental de la organización de un Estado.² Sin embargo, esta definición es solo la punta del iceberg de toda la doctrina que se tiene acerca de tan importante institución.

A continuación se presentan algunas de las principales teorías sobre la naturaleza de una *Constitución*.

¹ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. Claudia Herrera, IJ UNAM. México 2004, pp. 109 y 110.

² Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. Editorial Driskill. Argentina 1986, p. 156.

2.1.1 ARISTÓTELES.

El maestro Aristóteles establece una tipología de la Constitución, no la formulo en forma sistemática, es más no tuvo la intención de coordinar los diferentes aspectos y matices del concepto Constitución, pero de su explicación derivan éstos. En el pensamiento del celebre filósofo griego se pueden distinguir los siguientes aspectos de Constitución:

- a) Como realidad: es la vida misma del Estado, es la existencia de la polis. Es un concepto físico, es lo que acontece en una comunidad.³
- b) Como organización: la realidad, la vida, necesita conducirse en alguna forma y por esto se organiza el gobierno. Así, la Constitución es el gobierno mismo y es la organización de todas las magistraturas.⁴
Vivir conforme a la Constitución no es una esclavitud, sino en ella se encuentra protección y una garantía de felicidad, por esto deben existir tribunales que juzguen los atentados contra la Norma Fundamental.⁵
Distinguió entre Constitución y leyes. Una cosa son –afirmó– los principios esenciales y características de la Constitución y otra son las leyes.⁶
Y para resolver el problema de la identidad del Estado, si éste es el mismo a pesar de la continua serie de muertes y nacimientos, o a los cambios de nombre que pueden sufrir, escribió que la respuesta la da la Constitución; si ésta permanece el Estado es el mismo, si ésta cambia, el Estado se modifica.⁷
- c) Como *lege ferenda*: el primer deber del gobernante consiste en estudiar cuál puede ser la mejor Constitución para el Estado. Así, algunos sostienen que la Constitución perfecta debe contener elementos de todas las demás, o sea, en ella deben estar combinados los elementos oligárquicos monárquicos y democráticos, como en la constitución de Lacedemonia.⁸

Y claro está, una vez conocida cuál es la mejor Constitución, hay que ponerla en práctica, hay que lograr que ella sea el gobierno efectivo de la comunidad.⁹

2.1.2 FERDINAND LASALLE.

Jurista, filósofo, economista e incansable luchador social, Ferdinand Lasalle, fue el arquitecto del movimiento obrero alemán y fundador del Partido Social Demócrata. En 1862 pronuncio en Berlín (capital de la Prusia que ocho años después lograría la unidad alemana), una conferencia hoy universalmente conocida: *¿Qué es una Constitución?*

³ Aristóteles, *La Política*, Madrid, 1962. p. 185.

⁴ *Ibidem.*, p. 89.

⁵ *Ibidem.*, p. 243.

⁶ *Ibidem.*, p. 168.

⁷ *Ibidem.*, p. 83.

⁸ *Ibidem.*, p. 56.

⁹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 33 y 34.

Y afirmó: *la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación.*¹⁰

Así imaginemos –expreso- que el folleto de la Constitución de Prusia desapareciera por un incendio y no se pudiera encontrar ningún ejemplar de la Ley Suprema y los legisladores se propusieran redactar una nueva Constitución. Desde luego que no podrían escribir como texto constitucional lo que desearan, sino que tendrían que tomar en cuenta a todos los factores reales de poder en la comunidad: la monarquía, la aristocracia, la gran y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, etcétera.

Pero supongamos que se olvidaran de algunos de estos factores de poder; por ejemplo, de los banqueros, pues un día se encontrarían los señores legisladores con el ejército disolviéndolos; así que ellos tienen que dar expresión escrita a esos factores reales de poder que a partir de ese momento se constituyen en Derecho.

En esta forma, en todo país hay dos Constituciones: una, la real, la efectiva, la que es el resultado de la suma de los factores de poder, y, la otra, la escrita, que es una hoja de papel. La Constitución escrita debe corresponder a la Constitución real, porque si no estalla un conflicto inevitable entre ellas y la vida avasalla a la hoja de papel.

Desde este punto de vista, todo país siempre tiene una Constitución y lo característico de los tiempos modernos es la Constitución escrita, es esa hoja de papel.¹¹

De las anteriores explicaciones concluyó que los *problemas constitucionales no son principalmente problemas jurídicos, sino problemas de poder, problemas políticos.*

El Derecho debería prevalecer sobre el poder, pero ocurre todo lo contrario hasta que el Derecho acumula la cantidad suficiente de poder para vencer al *poder del desafuero y la arbitrariedad.*¹² Pero, como Lassalle amaba la libertad, escribió que sólo en la democracia está el Derecho en todo su esplendor y que pronto en ella estaría también el poder.¹³

Lassalle, después de examinar la realidad con el bisturí del sociólogo, dejó que fluyera su anhelo, su deseo de libertad: que resplandezca la democracia, cosa que

¹⁰ Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Siglo XX, Argentina Buenos Aires 1964, p. 63.

¹¹ *Ibidem.*, p. 81.

¹² *Ibidem.*, p. 165.

¹³ *Ibidem.*, p. 169.

sólo se logrará cuando el pueblo tenga el poder, cuando el pueblo sea el factor determinante entre los diversos factores efectivos de poder de la comunidad.¹⁴

2.1.3 HANS KELSEN.

El maestro de la escuela de Viena distingue dos sentidos en el vocablo Constitución: el lógico-jurídico y el jurídico positivo.

La Constitución en el sentido lógico-jurídico es la norma fundamental, es una hipótesis básica. Esta norma no fue creada conforme a un procedimiento jurídico, luego no es una norma de derecho positivo, ya que esta norma no es “puesta”, sino “supuesta”. La Constitución en sentido lógico-jurídico permite considerar el Derecho como un conjunto, un sistema de normas válidas.

Si partimos de la hipótesis que “esta norma fundamental” es válida, resulta también válido todo el orden jurídico que le está subordinado.

La ciencia jurídica comprueba que la mencionada norma fundamental sólo es supuesta si el sistema jurídico, creado conforme a la Constitución jurídica positiva, es eficaz. O sea, que el supuesto se quiebra si ese orden jurídico no es efectivo.¹⁵

La formulación de este sentido de Constitución responde a una necesidad teórica, estriba en la necesidad de partir de un “supuesto unitario que fundamente la unidad del orden jurídico estatal en la multitud de actos jurídicos estatales y permita comprender como relaciones jurídicas una serie de situaciones fácticas de poder”.¹⁶

Ahora bien, la Constitución en sentido jurídico-positivo es una norma “puesta”, es la norma de la cual derivan los procesos de creación de todas las demás normas jurídicas.

La Constitución en sentido jurídico positivo nace como grado inmediatamente inferior de la Constitución en sentido lógico-jurídico:

La Constitución, esto es, el hecho de constituir un orden jurídico estatal, fundamentando su unidad, consiste en la norma fundamental hipotética no positiva, que es lo que hemos llamado Constitución en sentido lógico-jurídico, pues sobre dicha norma se basa el primer acto legislativo no determinado por ninguna norma superior de Derecho positivo.¹⁷

¹⁴ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 34 y 35.

¹⁵ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Moisés Nilve, Buenos Aires 1960, pp. 138–140.

¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luís Legaz y Lacambra, Editorial Nacional México, 1965, p. 327.

¹⁷ Kelsen, Hans, *Ob. cit.*, p. 325 y 326.

Pero si consideramos que el Derecho Internacional es un orden jurídico válido, entonces la norma fundamental de los diferentes órdenes jurídicos nacionales es una norma del Derecho positivo, y desde ese punto de vista desaparece la hipótesis de la norma “supuesta” en la base del orden nacional para trasladar la hipótesis, el supuesto lógico del cual se parte a la base del Derecho Internacional. Esta concepción únicamente es aceptable si admitimos la idea de primacía del Derecho Internacional.¹⁸

Ahora bien, a su vez, la Constitución en sentido jurídico-positivo puede ser contemplada en dos sentidos: material y formal.

La constitución en sentido material significa que ella contiene: i) el proceso de creación de las normas jurídicas generales como las leyes, ii) las normas referentes a los órganos superiores, lo que éstos pueden realizar, cómo se divide la competencia de ellos, y iii) las relaciones de los hombres con el poder estatal; o sea, en la Constitución se encuentra todo un catálogo de derechos fundamentales.¹⁹

La Constitución en sentido formal existe cuando la distinción entre leyes ordinarias y leyes constitucionales; y estas últimas para su creación y modificación siguen un procedimiento diferente y más complicado que el que se necesita respecto a las leyes ordinarias, y además se necesita un órgano especial que no es el que crea y modifica la legislación secundaria. La Constitución en sentido formal sólo existe cuando hay Constitución escrita, o sea que no se le halla en los países de Norma Fundamental consuetudinaria.²⁰

2.1.4 CARL SCHMITT.

Carl Schmitt fue profesor de la Universidad de Bonn, es el tratadista más reconocido de la Constitución de la República Alemana de 1919 (promulgada en la ciudad de Weimar) y autor de la primera *Teoría de la Constitución*, de difusión mundial.

Schmitt escribió en los días difíciles en que Alemania, derrotada en la Primera Guerra Mundial, abandonó siglos de Monarquía autoritaria e instauró una República, tan acabada en lo normativo como débil en lo político. La falta de arraigo de las instituciones democráticas, el divisionismo interno, la ineficacia gubernativa, la enormidad de la crisis económico-social y el desorden incontrolado, encaminaban a Alemania al totalitarismo.

¹⁸ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Moisés Nilve, Buenos Aires 1960, pp. 144 y 145.

¹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luís Legaz y Lacambra, Editorial Nacional México, 1965, p. 330.

²⁰ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 36 y 37.

El ilustre maestro analiza, en los primeros capítulos de su obra, todos los significados posibles del término Constitución, y descubre cuatro: absoluto, relativo, positivo e ideal.²¹

La Constitución en sentido absoluto la examina desde dos diferentes puntos de vista: como ser y como deber ser.

Desde el punto de vista del ser, la Constitución en sentido absoluto nos presenta a determinada comunidad como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en esa sociedad, como el resultado de la existencia real que existe en ese conglomerado; a su vez este enfoque del concepto absoluto se subdividen en tres acepciones:

- a) *Como unidad*, es el punto de convergencia del orden social. Aquí la Constitución no es sistema de normas jurídicas, sino el ser de la comunidad, en su concreta existencia política, aquí el Estado es la Constitución, *es un status de unidad y ordenación*;
- b) *Como forma de gobierno*, aquí tampoco la Constitución es sistema de preceptos jurídicos, sino una forma que afecta a toda la comunidad a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de la comunidad por constituirse ella en monarquía, aristocracia o democracia. También desde este punto de vista el Estado es una Constitución, porque es una monarquía, o una república, etcétera.
- c) *Como fuerza y energía*, la Constitución no es estática, sino dinámica, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política.

Desde el punto de vista del deber ser, la constitución en sentido absoluto es la Norma de Normas, es decir, la normación total de la vida del Estado, no es la ejecución del ser, no es un devenir sino que es un simple deber-ser, es la ordenación normada de toda la existencia estatal. La Constitución como ordenación jurídica significa que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas puede ser referida su validez a esa Norma de Normas.²²

La Constitución en sentido relativo significa *la ley constitucional en particular*, se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa Carta Magna, sino el hecho de estar esas reglas en el Código Supremo, esos preceptos tienen la categoría de constitucionales. En este sentido toda diferenciación de contenido carece de relieve. La importancia del sentido relativo estriba en que los preceptos constitucionales generalmente siguen un proceso más complejo para su modificación que las leyes secundarias.²³

²¹ Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001, pp. 98 y 99.

²² Schmitt, Carl, *La teoría de la Constitución*, trad. de Francisco de Ayala, Editorial Nacional, México 1962, pp. 3–8.

²³ *Ibidem.*, pp. 13–24.

Sentido positivo de Constitución significa “decisión política del titular del poder constituyente”, son determinaciones, decisiones que afectan al mismo ser social. Las decisiones fundamentales son los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico, son la esencia misma de ese Derecho.

La base de este sentido positivo estriba en la distinción entre Constitución y Ley Constitucional, ya que la Constitución sólo se integra por las decisiones fundamentales, por esos principios esenciales, y todas las demás normas contenidas en el folleto denominado Código Supremo son Leyes Constitucionales pero no Constitución, que es el corazón y el alma de todo ese orden jurídico.²⁴

Constitución en sentido ideal son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos, así cada partido político reconoce como verdadera Constitución aquella que corresponde a sus principios políticos. Este concepto ideal es una noción revolucionaria, porque es la invitación a cambios en la estructura política de una sociedad y a reformas constitucionales.²⁵

2.1.5 HERMANN HELLER.

Hermann Heller publica su Teoría del Estado en Alemania casi simultáneamente al acceso del nacional-socialismo al poder. Distingue e interrelaciona tres conceptos de Constitución: la Constitución como realidad social, la jurídicamente destacada y la escrita.

- a) *Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad: es la vida que conduce una comunidad, es la cooperación, y por ella se espera que en el futuro se produzca como en el presente la unidad y ordenación de la organización.*

La Constitución es forma abierta por la que pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida. La Constitución permanece a través de cambios de tiempo y personas, merced a la probabilidad de que se repita la acción humana que concuerda con ella, pero además por la normalidad normada, es decir, por la adecuación de la conducta a la norma. Por esto hay que distinguir en toda Constitución política total: la Constitución no normada (normalidad) y la normada. A su vez dentro de la normada se diferencian la normada jurídicamente, y la normada extrajurídicamente por la costumbre, la moral, la religión, la moda, etcétera.

En el concepto de Constitución no podemos separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser y el deber ser, en esta forma una *Constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas.*²⁶

²⁴ *Ibidem.*, pp. 24–26.

²⁵ *Ibidem.*, pp. 41 y 42.

²⁶ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. De Luís Tobio, FCE, México 1963, pp. 267–269.

La normalidad tiene que ser fortalecida y completada por la normatividad; al lado de la confianza en la actuación reiterada de los hombres –regla empírica de previsión- aparece la norma valorativa de juicio. Así, las normas constitucionales no son sólo actuación reiterada, sino criterio de valoración, porque en la sociedad se roba y asesina con cierta regularidad sin que la normalidad se convierta en normatividad.

La Constitución normada jurídicamente no son sólo las reglas jurídicas autorizadas por el Estado, sino que además tiene que ser complementada por *elementos constitucionales no normados* (como el medio cultural y natural, las normalidades antropológicas, geográficas, etnográficas, económicas, etcétera) y por los *elementos normados pero no jurídicos* (principios de normatividad extrajurídica como las buenas costumbres, la buena fe, la equidad, etcétera).

Y tomando en cuenta los elementos enunciados en el párrafo inmediato superior, es como se puede explicar la permanencia de la norma a pesar del cambio continuo de la realidad social, ya que los elementos constitucionales no normados que se expresan en los elementos normados, pero no jurídicos, van transformándose en la vida cotidiana, y así un mismo precepto experimenta un cambio de interpretación y se conserva la continuidad del Derecho.

La normalidad influye en la normatividad y ésta, a su vez, influye en la normalidad, realizándose así un verdadero duelo dialéctico entre la vida y la forma.²⁷

- b) *Constitución jurídica destacada*: no es una estructura conformada por normas, no es un ser, sino un deber ser, es la emancipación de un contenido de significación de la realidad social, que luego puede ser recogida en otras actuaciones y revivida en ellas.²⁸

La Constitución jurídica destacada es una emancipación de la realidad, pero jurídica, que se destaca por se una objetividad de sentido que tiene por finalidad afianzar la sistematización de una realidad empírica que se manifiesta en la cooperación entre los hombres.

Se representa “el plan normativo de la cooperación continuada”, es decir, sirve para lograr “una continuidad histórica y sistemática de la Constitución real”, con lo que contribuye a producir la continuidad histórica de la Constitución política o real, es decir, la conexión estatal en el tiempo.

- c) *Constitución escrita*: en esta noción, Heller se refiere al concepto relativo de Schmitt. Se entiende por Constitución un folleto determinado que contiene una serie de artículos.²⁹

Sin embargo, la declaración del Derecho por escrito se hace necesaria después de un cambio violento en la estructura del poder, y la Constitución moderna no se caracteriza por la forma escrita, sino por la circunstancia de

²⁷ *Ibidem.*, pp. 270–277.

²⁸ *Ibidem.*, pp. 278 y 279.

²⁹ *Ibidem.*, p. 289.

que la estructura total del Estado debe estar plasmada en un *documento escrito único*.³⁰

2.1.6 MANUEL GARCÍA PELAYO.

Manuel García Pelayo ofrece una tipología de los conceptos de Constitución en el siglo XIX, y aún en el XX. Cada uno de estos tipos descansa sobre una de las principales corrientes espirituales, políticas y sociales de su época, y estos elementos ayudan a la integración de cada uno de los conceptos a examen:

- a) Concepto racional normativo. Constitución sólo es aquella ordenación que realiza el ideario del Estado liberal burgués, la que establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes.

El concepto racional normativo se asienta en los siguientes principios:

1. Parte de la convicción de que se puede realizar una ordenación total del Estado, de una vez y para siempre, en el que queden subsumidos todos los casos particulares.
2. La posibilidad de la razón para hallar ese ordenamiento inmutable y que proporciona el orden y la estabilidad política. En esta forma la Constitución no sólo es expresión de un orden, sino que es la creadora del mismo.
3. Despersonalización de la noción de soberanía, al declarar que la Constitución es la soberana. En este principio se encuentran los siguientes matices: i) se deifica la Constitución aunque se acepten ciertos elementos voluntaristas referidos al poder constituyente; ii) se estructura la vida estatal con arreglo a normas predeterminadas y predeterminadas, con lo que se culmina el proceso de racionalización y planificación del ser estatal, cuyo comienzo se encuentra en el absolutismo; iii) se identifica al Estado con la Constitución normativa y en esta forma se elimina todo integrante personal, histórico y socialmente particularizado, así se concibe a la Constitución como pura entidad objetiva; y iv) suprime los poderes arbitrarios pues no se puede actuar ni más acá, ni más allá, de esas normas jurídicas precisas.
4. las ideas anteriores permiten descubrir una soberanía de la razón y la portadora de la razón es la burguesía.
5. la Constitución se vincula a una determinada realidad social, por tanto esa Norma Fundamental cambia al modificarse la realidad, pero no se desconoce que existen ciertos principios inmutables que si no se toman en cuenta no puede existir una Constitución.
6. La Constitución es escrita, pues sólo el Derecho escrito ofrece seguridad de racionalización en oposición a la irracionalidad de la costumbre.
7. Se establece la diferencia entre poder constituyente y poder constituido.
8. Se distingue a las normas constitucionales no sólo por su contenido, sino también formalmente, ya que para reformar una ley constitucional se sigue un procedimiento especial y lo realiza un órgano también especial.³¹

³⁰ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 38-40.

b) Concepto histórico tradicional. Este concepto nace como ideología del pensamiento conservador frente al liberalismo, es una concepción polémica frente a la noción racional y afirma que la Constitución de una nación no es producto de la razón, sino la consecuencia de una pausada transformación histórica en la que a menudo se encuentran elementos irracionales; así, una Constitución es resultado de actos parciales y de usos y costumbres.

Dentro de esta concepción histórica tradicional se pueden distinguir dos grupos:

1. Los que consideran a la historia como “rebelde” a la razón y a la planificación humana;
2. Los que consideran que la historia en ciertos aspectos puede ser conformada por la razón; que sí se puede planificar el futuro dentro de los informes que aporta una situación histórica determinada y en esta forma llegar a cierta concordancia con la razón.

En este concepto, la Constitución no necesita estar escrita; se otorga una gran categoría a la costumbre, así “la ley no crea la constitución, sino que es expresión de ella”.

c) Concepto sociológico es la perspectiva del sociologismo en el ámbito constitucional. Entiende por sociologismo “una concepción científica y una actitud mental que de manera más o menos intensa y extensa relativiza la política, el Derecho y la cultura a situaciones sociales”.

El concepto sociológico se asienta en los siguientes principios:

1. En esencia, la Constitución es una forma de ser y no de deber ser.
2. La Constitución no es efecto del pasado, sino producto del presente, resultado de los factores económicos.
3. La Constitución no es pura normatividad, sino es el ser de hoy del que emana o al que tiene que adecuarse el deber ser.

La concepción racional se basa en la idea de *validez*, la histórica en la *legitimidad* y la sociológica en la *vigencia*.

La Constitución tiene que ser resultado de la realidad, y si la hoja de papel no está de acuerdo con ella, el concepto de Constitución se escinde –a pesar que jamás debe suceder- en dos, al distinguirse la real de la jurídica.

El concepto sociológico es una noción socialista, ya que persigue desenmascarar el carácter “ideológico” y “de clase” del constitucionalismo liberal-burgués, y quiere actuar sobre los factores económicos para transformarlos y llegar a una sociedad más justa y humana.³²

Asienta García Pelayo que de los tres conceptos analizados, sólo el racional normativo ha sido importante en la edificación de la ciencia del Derecho Constitucional, y claro que así ha sido porque él se encuentra en el nacimiento del constitucionalismo moderno, cuando las principales ideas se acuñaron y cunado el

³¹ García Pelayo, Manuel, “*Derecho constitucional comparado*”, Revista de Occidente, Madrid 1964, pp. 33-41.

³² *Ibidem.*, pp. 46-52.

torrente de la vida se desbordó en su ansia –aunque frustrada en aquella ocasión- de conseguir la libertad humana.³³

2.1.7 JORGE CARPIZO.

El Dr. Jorge Carpizo señala que la palabra Constitución es multívoca, pues posee diversos significados. Cualquier objeto tiene una Constitución.

Cualquier Estado –desde el punto de vista físico- tiene una Constitución, que es el conjunto de relaciones que se verifican en esa comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y gobernados y el logro de cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran.

Así, la realidad tiene una Constitución que es la forma como se conduce esa comunidad. Entendemos aquí el concepto realidad en un sentido amplio, como todo lo que sucede en esa sociedad. Esta realidad implica un medio geográfico, una población, una serie de actos que se realizan. Esta realidad se puede contemplar desde diversos ángulos: el económico, el político, el sociológico, el jurídico, el histórico, etcétera. Esta realidad contemplada desde el punto de vista jurídico nos muestra la vida normativa de un país; enseña la realización de una serie de actos propios del Derecho.

Un país puede tener una Constitución escrita o una consuetudinaria. Los países con Constitución escrita tratan de que todo el mecanismo constitucional se encuentre en un folleto, pero no siempre se logra. Existen otros documentos aparte del folleto que son también la Constitución, por ejemplo, a partir de 1859, la legislación de Reforma fue parte del Código Supremo de 1857, y la ley de 6 de enero de 1915 de la Constitución de 1917; y al contrario, encontramos en el folleto una serie de preceptos que no se cumplen, *pero que jamás se han cumplido*; éstos son ideales dentro de la Carta Magna, pero que poco a poco se van realizando en un afán de adecuar la realidad a la norma. Así, en México, la repartición de utilidades a los obreros se logró 45 años después del establecimiento normativo del precepto.

La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfieren. La realidad –el ser- determina la norma en cuanto realmente acontece algo que puede estar o no de acuerdo con la norma, pero ésta a su vez influye y determina a la realidad en cuanto varios preceptos suyos se van imponiendo sobre ese ser y van alcanzando vigencia preceptos que sólo eran ideales.

La norma puede ir más allá de la realidad, forzar a ésta para lograr que se adecue a ella, pero con un límite: que no trate de violentar esa realidad en nada que infrinja la dignidad, la libertad y la igualdad humana.

³³ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 40-42.

En un país de Constitución consuetudinaria, la Constitución real lógicamente no puede ser la interferencia de la realidad y el folleto, sino la costumbre; es decir, la realidad jurídica que interfiere en la realidad entendida en sentido amplio, y viceversa.

Así, la Constitución de un país es un eterno duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma. La Constitución de un país es una perpetua adecuación entre un folleto y la vida. En esta forma podemos explicarnos que un precepto constitucional gramaticalmente invariable modifique su sentido y alcance a través de la jurisprudencia, de la doctrina jurídica o de algún otro medio, un sentido diferente al que se le solía atribuir. Por lo cual, la Constitución de un país no es ni ser ni deber ser, sino es ser deber ser.

También se puede contemplar a la Constitución desde dos diversos ángulos:

1. *La Constitución material* que contiene una serie de derechos que el hombre puede oponer al Estado y la organización, atribuciones y competencia de éste; y
2. *La Constitución formal*: que implica que las normas constitucionales, las normas que se encuentran en el folleto, sólo se modifican o se pueden crear a través de un procedimiento y un órgano especial. Este procedimiento generalmente es más complicado que el que se sigue para reformar la legislación ordinaria.

Todo país tiene una Constitución en sentido material, pero únicamente los países con Constitución escrita la tienen desde el punto de vista formal.³⁴

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Realizar el análisis jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 resulta ser una tarea titánica, la cual por su propio valor, reviste la importancia de una investigación propia. Dicha investigación debe de tomar en cuenta todos y cada uno de los aspectos que dieron lugar a su nacimiento, sus antecedentes históricos, sociales y jurídicos, así como también se debe incluir el análisis de su contenido, reformas, proyecciones e innovaciones, por lo cual, en la presente investigación sólo atenderé a determinados aspectos jurídicos con el fin de ubicar y establecer las directrices de esta importante institución jurídica base del Estado mexicano.

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Esta Constitución es el resultado de una serie de acontecimientos sociales que versan a través de una etapa colonial, un virreinato, una independencia, un imperio, una

³⁴ *Ibidem.*, pp. 42 y 43.

dictadura, una revolución y una reestructuración con el ideal de un mejoramiento de las condiciones económicas de las clases obrera y campesina.

2.2.1 ANTECEDENTES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES.

Sin restar importancia a todo el conjunto de condiciones sociales y jurídicas que llevaron a la configuración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, la presente investigación solo expondrá una breve reseña de los antecedentes jurídicos-constitucionales más destacados de la misma.

2.2.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provisionales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.

En el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo. De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de Nueva España.

Se incluye la publicación de la *Carta de Cádiz* entre las leyes fundamentales de México, no solo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.³⁵

Esta constitución fue integrada por 384 artículos, en la cual destacan las siguientes características: la soberanía reside en la nación; el objeto del gobierno es la felicidad de la nación; se formulan diputaciones provinciales para limitar el poder centralista del virrey y de la Real Audiencia, la Nueva España contaría con

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 25ª edición, Editorial Porrúa, México 2008, p. 59.

seis de estas diputaciones: las de México, San Luís Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango.

2.2.1.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso constituido por Morelos a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*. Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar. Desde la declaración de independendia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacan a los restos de los tres poderes.³⁶

Este documento se integra de 242 artículos, en los cuales destacan los principios de la religión católica, apostólica, romana como la única que se debe profesar en el Estado; la soberanía reside en el pueblo; se procura la felicidad del pueblo a través de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; establece un supremo congreso integrado por diputados de cada provincia; así como un supremo gobierno, integrado por tres individuos que se alternaran la presidencia por cuatrimestres.

2.2.1.3 ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE 1824.

El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior de 1822 en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. “Los diputados de los nuevos Estados – dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su natural era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Miguel Ramos Arizpe, de quien ya he hablado, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían

³⁶ *Ibidem.*, pp. 28 y 29.

como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Véñez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros”.

El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, “punto cierto de unión a las provincias”, “norte seguro al gobierno general”, “garantía natural” para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.

La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero del siguiente año, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.³⁷ Esta acta se integró por 36 artículos en los cuales se señala que la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia; la soberanía reside en la nación; la religión es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana; la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal y; el supremo poder de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial.

2.2.1.4 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 1° de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre de 1824 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos don Guadalupe Victoria.³⁸

Estaba compuesta por 171 artículos, esta constitución se divide en una parte dogmática, dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento.

Como dato importante es la mención en su preámbulo la invocación a Dios Todopoderoso como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

La parte orgánica abarca los títulos III, IV, y V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales, y el título VI, que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados

³⁷ *Ibidem.*, p. 153.

³⁸ *Ídem.*

miembros de la Unión mexicana. En el título III se establece la organización del poder legislativo federal, el cual se deposita en un congreso general, dividido en dos cámaras: diputados y senadores. La cámara de diputados estaría compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales. La cámara de senadores, en cambio estaría compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

En sus artículos 163 al 171, se ocupaba de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución. La reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva debería seguir un proceso muy rígido y se establecía la prohibición de que ciertos artículos pudieran ser reformados, estos artículos son los relativos a la libertad e independencia de México, a la religión, a la forma de gobierno y la división de los poderes públicos tanto de la federación como de los Estados, y a la libertad de imprenta. La interpretación y la solución de las dudas que pudieran suscitarse en torno a dicha Constitución y al Acta Constitutiva corresponderían al propio Congreso General según lo establecido en su artículo 165 y 166:

Artículo 165. Solo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva.

Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.³⁹

2.2.1.5 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador. El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales. Los derechos de los cuerpos políticos –decía el Dr. D. José María Luis Mora- “no van hasta hacerlos independientes de la soberanía y de los poderes destinados a ejercerla; la fuerza material y moral del gobierno debe ser superior no sólo a la de cada uno de ellos, sino a la de todos juntos”.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios

³⁹ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, p. 63.

tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado, habría de formular sus principios: “Es el primero, conservar la religión católica... Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases...”

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de liberales separábase de los puros, más que nada, en la táctica a seguir. “Cuando el triunfo de la revolución de 1832 fue consumado –refiere Mora- el partido del progreso se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron al partido del retroceso, sin adoptar sus principios”. Y en otro párrafo alude a la posición de los tres grupos respecto al programa de la reforma: “Estos principios son los que constituyen en México el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso, ardientes o moderados: sólo resta que patente contra los hombres del retroceso la necesidad de adoptarlos; y contra los moderados, la de hacerla por medidas prontas y enérgicas.

La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformativa, que iniciada en abril de 1833 se detuvo en mayo de 1834. En el inmediato Congreso federal, que se reunió en 1835, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados del antiguo grupo escocés, fieles estos últimos a su programa de contener todo extremismo. El triunfo de sus adversarios lo reconoce el Dr. Mora: “aunque los escoceses y el partido personal de Santa Anna pretendieron dirigir a los electores, la milicia y el clero obtuvieron una inmensa mayoría, que era más de esta última clase que de la primera”. Sin embargo, la presencia de los moderados así haya sido en minoría, explica las transacciones a que algunos veces se llegó.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal, según el sistema bicameral de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraba entre otros D. Carlos María Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes a los representantes. En su mayor parte estos últimos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 1824, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno. De aquí que el Congreso hubiera tomado dos acuerdos, que el Senado como Cámara revisora aprobó el 29

de abril: su competencia para en ejercicio de facultades “extraconstitucionales” revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefiriéndose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171. Con excepción de seis Estados, todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto a dicho artículo.

La imposición de tal taxativa, aceptada ya por el Congreso, significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Pero presionar al Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas, alguno de ellos auspiciado por Santa Anna al decir de Arrangoiz. Se propuso entonces, en vista de la renuncia a variar el sistema federal, que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con el nuevo constituyente; mas la junta del 7 de junio a que convocó con ese fin el ministro de la guerra Tornel, reveló la inconformidad de los diputados y senadores.

A su regreso de la campaña de Zacatecas, el presidente con licencia Santa Anna reunió en dos ocasiones, el 19 y el 23 de junio, a varios miembros del Congreso y a otras personas notables, con el mismo resultado insatisfactorio para quienes pretendían el cambio de sistema. Fue entonces cuando Alamán expuso su tesis centralista, tal como años después habría de sustentarla en su historia de México. Cuando el 16 de julio las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el presidente Barragán, que substituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas Cámaras. Las otras dos proposiciones, relativas a que el Senado sería Cámara 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 las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre. El dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quien formuló voto particular a favor de la subsistencia del sistema federal.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, al último de los cuales se atribuyó la intervención principal; según parece se tuvieron en cuenta las opiniones de Alamán, que aunque diputado no había tomado posesión de su encargo. La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de *Bases para la nueva Constitución* dio fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. 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 1835, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser “el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”, según lo había anunciado en términos generales el artículo 4° de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes. Según D. Carlos María de Bustamante, cronista y miembro de aquel Congreso, los constituyentes habían padecido por falta de emolumentos, y de no haber sido por la captura de Santa Anna por los texanos habrían ido a legislar al pontón de Veracruz, sitio de tortura entonces en biga que aprovechaba como prisión el casco desmantelado del antiguo navío Asia, varado frente a San Juan de Ulúa.⁴⁰

La estructura de las Leyes Constitucionales fue la siguiente:

- I. *Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República* (integrada por 15 artículos).
- II. Organización de un supremo poder conservador (integrada por 23 artículos).
- III. Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes (integrada por 58 artículos).
- IV. Organización del Supremo Poder Ejecutivo (integrada por 34 artículos).
- V. Del poder Judicial de la República Mexicana (integrada por 51 artículos).
- VI. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos (integrada por 31 artículos).
- VII. Variaciones de las leyes constitucionales (integrada por 6 artículos).

2.2.1.6 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

El 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Muzquiz, Juan Rodríguez Puebla y el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 1824 se había manifestado federalista.

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 199-202.

Fue designado presidente de la Junta el Gral. 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. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución. El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución. D. José Fernando Ramírez no logró su intento de atenuar el centralismo de la Carta, por lo que hubo de renunciar como miembro de la Junta.

Las bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14. en esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del Congreso de 1842, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, habían permanecido incomunicados cuarenta y cuatro días. Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después el Gral. Herrera como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso. El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido a un plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, reformas constitucionales. Desterrado Santa Anna, el Gral. Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración el Congreso general modificó en una ocasión las Bases Orgánicas, mediante la ley de 25 de septiembre de 1845, que substituyó sus artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionó el 169, relativos todos ellos a la elección de senadores. En la última fecha indicada, triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamando en el Plan de San Luís la convocatoria de "una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas".

Designado presidente Paredes, expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, documento del que fue autor D. Lucas Alamán y que distribuía la representación entre nueve clases. El Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia de menos de dos meses no realizó en forma alguna la tarea constituyente para que fue

convocado. Ya por entonces el gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monárquicas, a cuyo abrigo sostenía Alamán en el periódico “El tiempo” la procedencia de cumplimentar el Plan de Iguala, con un príncipe de la casa real de España. De la simpatía de Paredes por la forma monárquica se expresa así un testigo idóneo, D. Francisco de P. Arrangoiz: “Tenía Paredes la convicción profunda desde 1832 de que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos”.

La actitud de la administración produjo poderosa reacción adversa, para calmarla, no fueron suficientes las declaraciones de Paredes a favor de la república, ni tampoco la proposición que el vicepresidente D. Nicolás Bravo presentó al Congreso extraordinario el 3 de agosto de 1846, para que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República. Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del Gral. D. Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también D. Valentín Gómez Farías denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.⁴¹

Este documento fue integrado por 202 artículos entre los que destacan los principios de que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular; el territorio de la República se dividirá en departamentos y; el Supremo Poder Ejecutivo se depositará en un magistrado que durará cinco años en funciones.

2.2.1.7 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Diez días después de consumado el alzamiento del Gral. Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846 el Gral. Santa Anna, quien de su destierro en Cuba venía al llamado del bando victorioso. Lo acompañaba D. Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas, sino que se necesitaba oponer instituciones parecidas a las de ese pueblo; lo esperaba en la ciudad de México D. Valentín Gómez Farías, el mas antiguo jefe del bando reformista. 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 todo esto había en la proclama que lanzó al tocar el territorio nacional, y había además ciertos ataques poco velados a la influencia del clero: “si hay sentimientos religiosos, el tiempo ha minado el poder político de los directores de las conciencias”.

⁴¹ *Ibidem.*, pp. 403-405.

El Gral. Salas se apresuró a acatar la voluntad de Santa Anna externada en su manifiesto, de restablecer la Constitución federal de 1824 mientras se formulaba una nueva, y al efecto expidió el decreto de 22 de agosto. Otro decreto de la misma fecha dispuso que además de sus funciones de constituyente, el Congreso que estaba por reunirse vendría “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”.

Hasta el 14 de septiembre llegó Santa Anna a la capital, se negó a asumir la presidencia a pesar de las instancias de Gómez Farías y se dejó rodear por jóvenes radicales, como Juan José Baz y Eligio Romero, que habían despuntado en los mítines patrocinados por el ministro de Relaciones Rejón. Entre las querellas de puros y moderados, que turbaban el orden y modificaban el gabinete de Salas, entre las estrecheces del erario que impedían auxiliar a las tropas en plena guerra con el invasor, abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 aquel Congreso que era a la vez constituyente y ordinario.

En él dominaban los moderados, seguían los puros y casi habían desaparecido los conservadores. Figuraban entre los primeros los nombres de quienes ya se habían dado a conocer en anteriores episodios, como Lafragua, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio, Ceballos, Cardoso, Comonfort, Herrera, Zubieta y D. Mariano Otero. Entre los puros, además de Gómez Farías y de Rejón, aparecían nombres nuevos, como los de Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente y Eligio Romero. De los prohombres del partido conservador, sólo ingresaba al nuevo Congreso D. Ignacio Aguilar y Marocho.

Distrajeron a la asamblea de su labor constituyente y aun estuvieron a punto de hacerla naufragar, los graves acontecimientos ocurridos en la capital de la República a principios del 47. Gómez Farías, que como vicepresidente reemplazaba a Santa Anna, se propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos obtener recursos del clero para la campaña contra el invasor. La medida produjo la violenta repulsión de moderados y conservadores, que en el Congreso y en la prensa agitaron la opinión. El 27 de febrero estalló en la ciudad de México la rebelión de los batallones llamados de los “polkos”, bajo la dirección del Gral. Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo Constituyente.

Durante casi un mes el centro de la capital se ensangrentó con la lucha de los dos bandos, mientras los norteamericanos desembarcaban en Veracruz. La historia del año de 1833 se repitió, al restablecerse la calma con el regreso de Santa Anna y el abatimiento de Gómez Farías, mediante la supresión de la vicepresidencia.

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta, según el orden en que los favoreció la votación. En el seno de la Comisión y del Congreso, las opiniones se encendieron. El 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados a quienes encabezaba Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución de

1824 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituían el procedimiento de revisión, lo cual implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.

La mayoría de la Comisión, formada por Rejón, Cardoso y Zubieta, en su dictamen del 5 de abril acogió los recelos de los autores de la anterior proposición, de que por la proximidad de las tropas invasoras la República quedaría inconstituida si el Congreso abordaba desde luego las reformas a la Carta de 1824. Pero el dictamen modificaba los términos de la proposición que analizaba, al proponer a su vez que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, “mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso”, para lo cual ofrecía el dictamen que a la mayor brevedad posible se considerarían dichas reformas. Se trataba, pues, de que incumbiera al Constituyente en funciones, y no al órgano legislativo que preveía la Constitución de 1824, llevar a cabo en lo venidero la tarea reformatoria.

Con el dictamen de la mayoría se acompañó el *voto particular* de D. Mariano Otero, el único miembro disidente de la Comisión, ya que Espinosa de los Monteros no había participado en las labores de la misma. Además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, el autor del voto particular proponía que se observara lo que llamó el Acta de Reformas. En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular de Otero, con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el *Acta de Reformas* terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22.

Para entonces el invasor había ocupado ya la ciudad de Puebla. 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. El Congreso se dispersó; vencida la última resistencia en la ciudad capital. Santa Anna resignó el poder ejecutivo, para asumirlo el presidente de la Suprema Corte, D. Manuel de la Peña y Peña, quien primero en Toluca y después en Querétaro reunió los restos del gobierno nacional. En esta última ciudad el Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 1847, pudo iniciar sus sesiones el 30 de abril de 1848. Estaba llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Norteamérica.⁴²

El acta constitutiva y de reformas de 1847 se compuso de 30 artículos en la cual se organiza de forma concreta el estado mexicano. Destaca la mención de “almas” en lugar de habitantes; la regulación de los “derechos del hombre” y; la facultad del Congreso de declarar nulas las leyes estatales que ataquen a la constitución.

⁴² *Ibidem.*, pp. 439-441.

2.2.1.8 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por D. Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la de 10 de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842. Entre las pocas variantes en ella introducidas contaban las de que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo (el 14 de febrero de 1856), dispondría de un año para su contenido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada de la revolución.

Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las pociiones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación en la sesión preparatoria para integrar la directiva, como presidente Arriaga y de secretarios Olvera y Zarco; a Arriaga hubo de ratificársele por abrumadora mayoría su designación de presidente del Congreso y en el cargo habría de sucederle otro puro, D. Melchor Ocampo.

Para la comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios, Arriaga de presidente, Mariano Yáñez, Isidro 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 del 22 de febrero de que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

El 8 de marzo Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión se habían presentado “grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito Federal y al deslinde de la facultad legislativa”; era cosa resuelta proponer la existencia de una sola cámara y ocupaba preferentemente a la comisión la cuestión de responsabilidades. Por fin el 16 de junio el presidente de la comisión dio lectura ante el Congreso al *dictamen* de la misma, “cuya parte expositiva fue acogida con vivas señales de aprobación”, según palabras del diputado D. Francisco Zarco, quien en el periódico *El Siglo XIX* llevaba la crónica de las sesiones. El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en lo particular. Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía expedirse una

nueva Constitución o restablecerse la de 1824. Después de una serie de debates la Constitución de 57 resulto vencedora y se dio inicio a una nueva etapa de la historia constitucional de nuestro país.

El proyecto de la comisión recogía en sus artículos 2, 12, 14, 15 y 18 el máximo a que había podido llegar, en materia de reformas que afectaban al clero, la mayoría progresista de la comisión. Posteriormente fue adicionado, con el mismo propósito de reforma, el artículo 23 del proyecto. Al abordar el problema social, la asamblea de 56 adoptó una actitud característica de la época, al otorgar en su artículo 4° la libertad de trabajo y sus límites. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgo la Constitución. Los nuevo poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a D. Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue elegido e los comicios D. Benitos Juárez.

Cuando Comonfort pasó de presidente substituto a constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta. “Su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable”, habría de decir al año siguiente en su manifiesto de Nueva York; lo primero, porque al crear el gobierno congresional, la Constitución dejaba desarmado al ejecutivo frente al Congreso; lo segundo, porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general. Los moderados aceptaban los dos motivos de descrédito de la Constitución; los puros como Juan José Baz y el periódico *El Monitor Republicano*, no dudaban del primero; los conservadores se atenían preferentemente al segundo. De este modo la Constitución que apenas entraba en vigor, era batida casi unánimemente.

Bajo la presión de los pronunciamientos que estallaban por todas partes, el Congreso concedió facultades extraordinarias al ejecutivo, que prácticamente prorrogaban la dictadura. No obstante, los moderados insistían cerca de Comonfort para que diera un golpe de estado, principalmente el Ministro de Hacienda Payno y el Gral. Zuloaga. La opinión en el mismo sentido de Baz, caracterizado por anticlerical, fue de importancia en el animo titubeante del presidente; pero ya ganaba terreno la de Doblado, aconsejando que se iniciaran las reformas constitucionales y sólo en caso de que no fueran aceptadas se recurriera al golpe de estado, cuando el 14 de diciembre de aquel año de 1857 la diputación michoacana acusó ante el Congreso a Payno y a Zuloaga de haber dirigido una carta al gobernador de Michoacán D. Epitafio Huerta, invitándolo a secundar el desconocimiento de la Constitución. El día 15 Zuloaga mostró su plan de pronunciamiento a Baz, quien sugirió alguna modificación. El 16 Baz denunció la conjuración ante la Cámara y el 17 se pronunció en Tacubaya el Gral. Zuloaga,

de acuerdo con un plan de los más usuales: desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de Comonfort, convocación de un nuevo Constituyente.

La guarnición de la capital y el gobernador del Distrito Federal secundaron el plan, el Ayuntamiento y varios ministros renunciaron, fueron reducidos a prisión Juárez y Olvera, presidentes respectivamente de la Corte y de la Cámara. El 19 el presidente Comonfort se adhirió al plan de Tacubaya, después de pronunciar la frase que se le atribuye: “Acabo de cambiar mis títulos legales de presidente, por los de un miserable revolucionario”. Zuloaga desconfiaba del espíritu vacilante de Comonfort y, temiendo que se entregara a los radicales, lo desconoció el 11 de enero de 1858. Comonfort requirió el auxilio de los puros y puso en libertad a Juárez, quien marchó al interior, asumió la presidencia de la República y reivindicó la vigencia de la Constitución de 1857. La lucha se formalizó en la capital. Los jóvenes militares conservadores D. Luís Osollo y D. Miguel Miramón dieron la victoria a Zuloaga. El 21 de enero Comonfort abandonó la ciudad de México, se dirigió a Veracruz y de allí a Norteamérica. El 23 del mismo mes, Zuloaga fue designado presidente provisional por el bando conservador. Comenzaba así la guerra de los Tres Años.⁴³

El contenido de esta constitución atendía a temas de suma importancia tales como: los derechos fundamentales del hombre como base y objeto de las instituciones sociales; determinaba quiénes eran mexicanos y quiénes extranjeros; fijaba el concepto de soberanía nacional; asimismo las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; establecía la división tripartita del poder: legislativo: unicameral; ejecutivo: unipersonal y judicial: depositado en una Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de Distrito y de Circuito; establecía lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos; así como las reglas generales para el gobierno de los Estados de la federación: libres y soberanos; y hacía referencia a las prevenciones generales: el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad, respectivamente. Asimismo, esta Constitución reconoce en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

2.2.2 CONTENIDO.

Durante el interinato presidencial de D. Francisco León de la Barra surgieron numerosos partidos políticos, que se aprestaban a contener en las próximas elecciones, haciendo uso de la libertad democrática que había sido móvil de la revolución triunfante.

Salvo el reyista, los demás partidos coincidían en postular a Madero para la presidencia y se separaban en la candidatura a la vicepresidencia. Pino Suárez,

⁴³ *Ibidem.*, pp. 595-606.

Emilio Vázquez Gómez, Francisco León de la Barra, Fernando Iglesias Calderón, eran otros tantos candidatos a la vicepresidencia. Del Antirreleccionista, que para este cargo proponía a Vázquez Gómez a título de representante genuino de la revolución. Como partidos de principios, reviviendo aunque modernizada la ideología de liberales y conservadores, llegaron a la contienda cívica el Partido Liberal Mexicano y el Partido Católico Nacional.

De candidato primero y de presidente después, Madero trató inútilmente de mantener dentro de la cortesía democrática a las fuerzas divergentes que la libertad política había desatado. Su programa de moderado, si bien había sido eficaz para unificar a los opositores durante la etapa de lucha, resultaba insuficiente para satisfacerlos después de la victoria. Así fue como los primeros adversarios que le salieron al paso fueron los radicales de la revolución.

Ante la convención de su partido, en agosto de 1911, Madero dijo sin ambages su posición respecto a la cuestión social, expresando que la pequeña propiedad “no podría desarrollarse más que lentamente, pues tenía por principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo la defectuosísima repartición de la propiedad, que, por más defectuosa que fuese, debía respetarse, puesto que cualquier legislación futura debía tener por base inmovible asegurar el principio de propiedad.”

Eludir la solución del problema social, defraudar las promesas del Plan de San Luís al imponer a sus candidatos, haber traicionado desde Ciudad Juárez a las tropas de la insurrección al admitir su licenciamiento, fueron las principales causas aducidas por la serie de levantamientos que se produjeron en el seno del maderismo, en contra del caudillo. De ellos las más graves fueron el de Emilio Zapata en el Sur, que en el Plan de Ayala proclamó la reforma agraria, y el de Pascual Orozco en el norte, que en el Pacto de la Empacadora (25 de marzo de 1912) propuso una serie de medidas a favor de la clase obrera y de los campesinos. El ejército federal devastó las regiones dominadas por el zapatismo sin conseguir extinguirlo, y acabó al fin con la rebelión de Orozco.

Por virtud del tratado de Ciudad Juárez, el presidente Madero no contaba con otra fuerza armada que el antiguo ejército federal, fiel hasta entonces a las instituciones, según lo había demostrado al no secundar a los dos únicos infidentes salidos de sus filas. Pero el 9 de febrero de 1913, un grupo de militares federales, encabezados por el Gral. Manuel Mondragón, inició en la capital de la República el Cuartelazo de la Ciudadela, a favor de los detenidos Reyes y Díaz. El Gral. Reyes murió al tratar de penetrar al Palacio Nacional, en las primeras horas de la rebelión. El Gral. Díaz se encerró en la ciudadela y después de una decena trágica pactó en la embajada norteamericana la traición del jefe de las fuerzas maderistas, Gral. Victoriano Huerta, lo que motivó el triunfo de los rebeldes y la aprehensión de Madero y Pino Suárez.

Pero a partir de este último suceso el problema constitucional se modificó substancialmente: el presidente y el vicepresidente presentaron sus renunciaciones, la

Cámara de Diputados las aceptó, se hizo del poder ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, designó para ocupar la Secretaría de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció en seguida a la presidencia, por lo que este jefe militar pudo llegar a la sede presidencial depuse de haberse observado todas las formalidades que para el caso instituía el texto constitucional. El Senado, la Suprema Corte, el ejército federal, la casi totalidad de los poderes de los Estados y de los gobiernos extranjeros reconocieron el nuevo orden de cosas.

El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza promulgó el decreto de esa misma fecha, por el que la legislatura desconocía a Huerta. Igual actitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, seguidos por los de varios miembros de las Cámaras, estimularon los levantamientos en todo el país. La Revolución tomó el nombre de "Constitucionalista", porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta.

Así los dos primeros documentos relativos a la rebelión, el decreto de 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente "el sostenimiento del orden constitucional en la República" y "la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido". Parecida finalidad externo el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda de ese nombre el 26 de marzo de 1913 por el grupo de jefes y oficiales que estaban a las ordenes de Carranza y de cuyo articulado fue autor este último. Allí también se habla de que "los poderes legislativo y judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta".

El Plan de Guadalupe se suscribió con "la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha". Y éste quedó consumado cuando en Teoloyucan se pactó la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército federal, el 13 de agosto de 1914. Había llegado, por lo tanto, la época señalada para abordar el problema social. A través de la Convención de jefes militares reunida en octubre de 1914 en la ciudad de México por acuerdo del Primer Jefe y se trasladó poco después a Aguascalientes, se designó presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo que no aceptado por Carranza acabó por consumar la escisión que se iba a ventilar en los campos de batalla, entre éste por una parte y Villa y Zapata por la otra.

En el año 1916, vencida la facción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, lo que obstaculizaría la reforma político-social ya iniciada; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o expedir una nueva constitución. Entre estos caminos, el Primer Jefe eligió el último, asesorado según parece por el Ing. Felix F. Palavicini, que desde Veracruz había propagado la necesidad del congreso constituyente. Para este efecto Carranza expidió en México, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto reformativo de algunos artículos

del Plan de Guadalupe, en el cual convocaba a un constituyente bajo la premisa de que “no podía ocuparse de otro asunto” que del “proyecto de la Constitución reformada” que le presentaría al Primer Jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. En la segunda de ellas afloró públicamente la maniobra patrocinada por el Gral. Álvaro Obregón, victorioso jefe militar en la lucha de Carranza contra Villa, a fin de no permitir el ingreso de los diputados que habían pertenecido al Grupo Renovador, integrante de la mayoría maderista en la XXVI legislatura federal (José Natividad Macías, Luís Manuel Rojas, Ing. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto). El Primer Jefe, en mensaje de 20 de noviembre que se leyó en la asamblea, defendió a los renovadores del cargo de haber colaborado con el huertismo.

Las credenciales de los antiguos renovadores fueron aprobadas, pero su aceptación influyó para que acabaran de perfilarse las dos tendencias principales que iban a disputarse la hegemonía parlamentaria: la que estaba por el proyecto moderado del Primer Jefe y la de los radicales que contaba con el apoyo del Gral. Obregón. El 30 de noviembre el Congreso eligió su mesa directiva; el 1° de diciembre entregó al Primer Jefe su “proyecto de Constitución reformada”. El 6 de diciembre se designó a la comisión de Constitución, pero no satisfizo al Congreso por incluir una mayoría de moderados, por lo cual el 23 de diciembre se integró una segunda comisión. El proyecto del Primer Jefe aceptado en la casi totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución de 1857 proponía en punto de organización política.

En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe. Fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año. El título con el que se promulgó fue: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", lo que, no significa que en 1917 no se haya dado una nueva constitución. Es una nueva Constitución, porque la llamada revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el constituyente de 1916-1917 tuvo su origen no en la Constitución de 1857 (ya que nunca se observó el procedimiento para su reforma), sino en el movimiento político-social de 1910, que le dio a la constitución su contenido. Esta constitución fue una declaración de guerra multilateral, dirigida a los hacendados, los patrones, el clero y las compañías mineras (que perdieron su derecho al subsuelo). El efecto potencial peligroso de la Constitución, empero, fue suavizado por el hecho de que Venustiano Carranza logró tranquilizar a la iglesia y a las compañías petroleras, mediante promesas de que, bajo su régimen, la constitución no tendría una eficacia total.⁴⁴

⁴⁴ *Ibidem.*, pp. 804-816.

2.2.2.1 CARACTERÍSTICAS.

La Constitución vigente es de corte republicana, rígida, presidencial, federal, pluripartidista y nominal (en la terminología de Lowenstein), ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre. Está compuesta por 136 artículos respectivamente:

TÍTULO PRIMERO		Artículos
CAPÍTULO I	De las Garantías Individuales.	1° al 29
CAPÍTULO II	De los Mexicanos.	30 al 32
CAPÍTULO III	De los Extranjeros.	33
CAPÍTULO IV	De los Ciudadanos Mexicanos.	34 al 38
TÍTULO SEGUNDO		
CAPÍTULO I	De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.	39 al 41
CAPÍTULO II	De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.	42 al 48
TÍTULO TERCERO		
CAPÍTULO I	De la División de Poderes.	49
CAPÍTULO II	Del Poder Legislativo.	50
SECCIÓN I	De la Elección e Instalación del Congreso.	51 al 70
SECCIÓN II	De la Iniciativa y Formación de las Leyes.	71 al 72
SECCIÓN III	De las Facultades del Congreso.	73 al 77
SECCIÓN IV	De la Comisión Permanente.	78
SECCIÓN V	De la Fiscalización Superior de la Federación.	79
CAPÍTULO III	Del Poder Ejecutivo.	80 al 93
CAPÍTULO IV	Del Poder Judicial.	94 al 107
TÍTULO CUARTO	De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.	108 al 114
TÍTULO QUINTO	De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.	115 al 122
TÍTULO SEXTO	Del Trabajo y de la Previsión Social.	123
TÍTULO SÉPTIMO	Previsiones Generales.	124 al 134
TÍTULO OCTAVO	De las Reformas de la Constitución.	135
TÍTULO NOVENO	De la Inviolabilidad de la Constitución.	136

Como consecuencia de su evolución histórica y de la manera en que fueron incorporando los diferentes derechos e instituciones constitucionales, se pueden distinguir en ella actualmente tres partes principales:

- a) Dogmática.
- b) Orgánica.
- c) Programática y social.

En la tradicionalmente llamada parte dogmática se han contenido los llamados derechos humanos de la primera generación, como son, entre otros, la libertad de

expresión, la libertad de cultos, la libertad de asociación. Estos derechos fundamentales constituyen una limitación al poder de los gobernantes, que de otro modo caerían fácilmente en el despotismo y la arbitrariedad. Esta parte dogmática se denomina así porque los derechos humanos representan verdades políticas que la Constitución acepta a manera de dogma, son principios que valen sin necesidad de demostrarlos, fruto de la lucha histórica del hombre por su libertad. La parte dogmática, en la que se establece la declaración de garantías individuales, comprende los primeros 29 artículos de la Constitución.

Corresponde a la parte orgánica establecer las bases sobre las que descansa el Estado, definir la forma de gobierno y, sobre todo, organizar a los poderes públicos, al señalar su manera de integración, su órbita de competencia y dictando las principales reglas para su funcionamiento. Podría expresarse que la parte orgánica semeja al corazón de la Constitución, sin ella no habría normas fundamentales creadoras del poder político, los gobernantes gozarían de atribuciones omnímodas, al carecer de reglas que limitasen jurídicamente su actividad. La mayoría de los preceptos de la parte orgánica, por ello su nombre, se dedican a regular los órganos del Estado, así en nuestra Constitución los poderes legislativo, ejecutivo y judicial abarcan desde el artículo 49 hasta el 105.

Por lo que se refiere a la parte programática y social es un fenómeno contemporáneo, ya que en las antiguas Constituciones sólo existían las partes dogmática y orgánica. En cambio, en varias de las Constituciones que se han expedido ya entrando nuestro siglo se advierten, en forma sistemática o distribuidos en el texto correspondiente, diversos preceptos que recogen aspiraciones populares, establecen auténticos programas sociales, definen características o metas al alcanzar por el Estado.

Puede afirmarse que algunos de los derechos sociales que han caracterizado al constitucionalismo mexicano son de carácter programático, es indudable que el artículo 3 constitucional contiene importantes principios de filosofía política y una concepción hondamente democrática de los objetivos de la educación, así como los artículos 27 y 123 constitucionales han establecido auténticos programas para resolver los problemas agrario y laboral, ni que decir de ciertos derechos que se han incorporado últimamente que, en cierta medida, representan metas a alcanzar por el Estado, como el derecho a la salud, a la vivienda o al trabajo, que por desgracia no alcanzan todavía todos los mexicanos.

Por otro lado, principios de notable contenido ideológico se encuentran en el artículo 40 constitucional, en tanto que en los artículos 25 y 26 constitucionales se han recogido importantes definiciones en materia económica como la economía mixta, la rectoría de Estado o la planeación.⁴⁵

⁴⁵ Fix-Zamudio Héctor, Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, pp. 60-62.

2.2.2.2 PRINCIPIOS ESENCIALES.

Los principios esenciales de la Constitución mexicana de 1917 son los siguientes: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad:

- a) La idea de la soberanía que adopta nuestra Constitución vigente se expresa en su artículo 39, y responde al pensamiento de Rousseau, toda vez que hace residir la soberanía en el pueblo. La expresión soberanía nacional, que utiliza este artículo, quiere expresar que desde su independencia México tiene una tradición que no encadena sino que se proyecta hacia el devenir. Según este mismo artículo, la soberanía nacional reside en el pueblo de dos maneras: esencial y originariamente. Por esencial se debe entender que la soberanía esta en el pueblo en todo momento y que no se puede delegar y, originariamente, implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo.
- b) Los derechos humanos en la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales. Las garantías individuales se concentran en los primeros 29 artículos de la Constitución, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones. La Constitución mexicana de 1917 fue la primera constitución en el mundo en establecer, a este nivel, las garantías sociales lo que fue producto del movimiento político-social de 1910. La declaración de garantías sociales se encuentra principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, el campo, la propiedad y el trabajo.
- c) La división de poderes se establece en el artículo 49 de la Constitución que asienta la tesis de que el poder es sólo uno y que, lo que se divide, es su ejercicio. El ejercicio del poder se encuentra repartido en tres ramas u órganos: legislativo ejecutivo y judicial. Entre estos tres órganos o ramas, existe una colaboración, lo que implica que un órgano puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia constitución así lo disponga. El poder u órgano legislativo federal reside en un congreso, dividido en dos cámaras: una de diputados (compuesta por 500 elementos, bajo un periodo de cada 3 años) y una de senadores (compuesta por 128 miembros bajo un periodo de 6 años). El poder ejecutivo federal es unipersonal y reside en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es electo popularmente cada seis años. Por último, el poder judicial federal está compuesto por: la Suprema Corte de Justicia (integrada por 11 ministros, que funciona en pleno o en salas, que son: civil, penal, administrativa y laboral), Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.
- d) El régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución. El artículo 40 asienta la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, ya que prevé que tanto la federación como los estados son soberanos; sin embargo, este artículo sólo pone de manifiesto una tradición. La verdadera

naturaleza del estado federal mexicano se establece en el artículo 41, del que se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución; el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas. Las características del estado federal mexicano son las siguientes: de acuerdo a su dimensión étnica, es homogéneo o uninacional; existe identidad de principios fundamentales de la federación y las entidades federativas; la competencia originaria corresponde a las entidades federativas; construye un sistema rígido de división de competencias entre la federación y los estados no acepta ningún principio o característica secesionista; las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la constitución; la base de la división política y territorial de los estados es el municipio libre.

- e) El sistema representativo asentado en la Constitución de 1917 ha respondido a los principios de la teoría clásica de la representación. El principio de que gana la curul el candidato que mayor número de votos ha sufrido ajustes y modificaciones, a raíz de la implantación del régimen de diputados de partido y más recientemente, en 1977, cuando se estableció el sistema mixto actual, mayoritario en forma dominante con representación proporcional de las minorías.
- f) El principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias, es resultado del proceso histórico operado en este país, y se encuentra plasmado, básicamente, en el artículo 130 de la Constitución. Algunos de sus postulados no se cumplen en la realidad.
- g) El juicio de amparo, previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, es el sistema de control de la constitucionalidad más importante. Es un sistema de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del poder judicial federal, emanando la solicitud de control del particular agraviado, y teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para ese particular quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.⁴⁶

De 1921 a la fecha, la Constitución ha tenido más de 250 modificaciones, lo que demuestra que, a pesar de su rigidez teórica, ha sido muy flexible en la práctica. “Las reformas hechas a nuestra constitución se han dirigido tanto al fondo como a la forma de los preceptos en ella asentados. Algunos principios y postulados han sido totalmente modificados; otros lo han sido parcialmente, e incluso, se ha reformado la constitución para decir algo que gramaticalmente ya decía. En todo caso, las reformas auténticamente innovadoras constituyen la minoría. Se ha afirmado con justa razón, que las múltiples reformas a la constitución no son una manifestación de falta de respeto hacia la Ley Fundamental, antes bien, evidencian que se cree en la constitución y que se le quiere mantener viva.”⁴⁷

⁴⁶ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 1983, p. 22.

⁴⁷ Valadés Diego, *La Constitución Reformada. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XII, Cámara de Diputados L Legislatura, México 1979, p.18.

2.3 SISTEMA FEDERAL.

El estado federal se trata de un orden jurídico-político traducido en una forma de estado cuya base es la federación.

Federación, proviene de las raíces latinas *foederatio, de foederare*: unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*: tratado, pacto. La característica especial de la federación es la unión de estados soberanos bajo un mismo sistema jurídico que tiene como base una constitución general.

La diversidad de los elementos que confluyen en la conformación del federalismo, aceptados en un tiempo y época determinados, dificulta una definición general de esta forma de organización política, porque esos elementos varían según las normas constitucionales y las prácticas políticas vigentes, condicionadas por las exigencias de una sociedad en constante cambio. No obstante esto, podemos hacer referencia a algunos conceptos que han sido vertidos por reconocidos autores y que, podrían considerarse entre los más importantes tomando en cuenta el prestigio de quienes los avalan.

Una de las primeras opiniones es la de Lapradelle quien afirma que el Estado federal es una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que sólo se ocupa de los asuntos exteriores, el Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos (los estados miembros); en el Estado federal hay una nacionalidad común; en un Estado federal las asociaciones (entidades asociadas-estados) están unidas; no por un tratado, sino por una Constitución; en el Estado federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación, en la que los miembros *a le de droit sécession*.⁴⁸

Como se puede observar, este autor, más que una definición, hace una breve descripción de lo que puede entenderse por Estado federal. Es común, en la mayoría de los estudios de la materia, que para explicar el fenómeno federal elaboren sus conceptos por exclusión con respecto de otros, sobre todo con los de la confederación. Este ha sido un método tradicional porque se piensa que con el análisis comparativo de las diferencias específicas de cada uno de ellos, se logra una mejor claridad de las figuras.

Para Maurice Hauriou, el Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un súper Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal –dice el que fuera decano de la Facultad de Derecho de Toulouse– entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas: 1) Son relaciones de derecho público interno de

⁴⁸ Lapradelle, A. de, *Cours de Droit Constitutionnel*, A. Pedone, Editeur, Paris 1912, pp. 50-51.

naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional; 2) Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sena jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior⁴⁹. Hauriou no menciona de manera expresa a la confederación, pero es claro que lo que afirma sobre el Estado federal, no es otra cosa que lo opuesto a la confederación.

Barthélemy sostiene que el Estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior; particularmente –dice- el Poder Legislativo⁵⁰. Barthélemy respalda su idea del Estado federal acudiendo al concepto de la soberanía. Hay que tener presente que todavía, de acuerdo o no con ello, a la soberanía se le sigue considerando por algunos pensadores como uno de los atributos relacionados con cualquier Estado, pero es básicamente con el surgimiento del Estado federal cuando el tema de la soberanía adquiere más presencia en la teoría del Estado, debido, a que es utilizado con frecuencia para tratar de definir al Estado federal con todo y las discusiones que esto originó.

Al hablar de las uniones de Estados, Del Vecchio, concede importancia a dos figuras jurídicas: la confederación de Estados y el Estado federal. El ius filósofo italiano dice que en el caso de la confederación, los Estados que se unen subsisten con su soberanía propia (aun cuando después de la unión ya no sea tan amplia como antes) en el seno de aquella más amplia organización, surgida por vía de convenio o tratado entre esos mismos Estados. En el Estado federal, los poderes de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federal, que es quien únicamente los representa en adelante. Como base del Estado federal no hay un tratado, sino una Constitución, por la cual vienen determinadas la estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales. El predominio de los primeros sobre los segundos hace que, aun cuando se confiera el nombre de estados o estados miembros a los elementos que componen el Estado federal, no posean, sin embargo en plenitud tal condición. Una consecuencia –prosigue Del Vecchio- de la diferencia que acabamos de citar es que, mientras en la confederación los estados singulares pueden tener el derecho de desligarse de la unión mediante la renuncia del tratado, en cambio un derecho tal no es admisible en el Estado federal.⁵¹

Para Jellinek el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Citando a Laband, dice que su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados

⁴⁹ Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª Librairie du Recueil Sirey, Paris 1929, pp. 124-125.

⁵⁰ Barthélemy, Joseph y Duez, Paul, *Traité de Droit Constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris 1933, p. 282.

⁵¹ Vecchio, Giorgio del, *Teoría del Estado*, trad. de Eustaquio Galán y Gutiérrez, Boch, Barcelona 1956, pp. 177 y 178.

los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participados son los Estados mismos; de suerte que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.⁵²

Puede decirse que lo expuesto por Jellinek con relación al concepto del Estado federal, gira en torno a tres ideas principales: a) la idea de soberanía, b) la idea de unidad del Estado federal y c) la idea de participación de los Estados miembros.⁵³

Existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una federación:

- a) Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y el otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el estado federal. Los conflictos que surgen entre los órdenes jurídicos y las autoridades federales y locales se resuelven por una Corte Suprema.
- b) Distribución de competencias por la constitución. El acto fundador del Estado federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la federación y los estados, según ciertas técnicas que tienen que ver con el origen y la naturaleza que la federación tiene en cada país.
- c) Autonomía. Cada estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una constitución local, que debe respetar las prescripciones de la constitución federal, disfruta también cada miembro de la federación de autonomía gubernativa, así como tienen sus propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en casos de excepción cuando está en peligro el sistema federal, pueden intervenir los órganos centrales.
- d) Participación. Cada estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales: cualquier reforma que se haga del reparto competencial o del estatuto autonómico de que goza un estado miembro tiene que hacerse con su concurso; y en el poder legislativo de la federación, usualmente integrado por dos Cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.

En este sentido, al llevar a cabo el estudio del federalismo, es necesario hacer referencia a la obra titulada *El federalista*, que se constituye con los comentarios que escribieron en varios periódicos Hamilton, Madiso y Jay; mismos que versan en general sobre la defensa que hacen estos autores sobre la Constitución de los Estados Unidos de América.

⁵² Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires 1970, p. 577.

⁵³ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, Editorial Porrúa, México 2010, pp. 6-11.

Hamilton y socios publicaron 77 artículos, de octubre de 1787 a mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho que vieron la luz pública por primera vez al editarse la colección completa en dos volúmenes, de los cuales el segundo apareció el 28 de mayo de 1788. De los 85 ensayos, Jay escribió cinco, Madison ciertamente 14 y Hamilton 51. Otros tres fueron escritos en colaboración por Hamilton y Madison. La titularidad de los 12 restantes es disputada y ha dado lugar a una controversia célebre en las letras norteamericanas.⁵⁴

Los ensayos realizados en *El federalista*, hablan de varios temas, a saber: sobre la utilidad de la Constitución americana y la unión federal entre los estados americanos que participaron de los peligros interiores y exteriores en caso de no existir esa unión; de los casos de guerra con países extranjeros; así como la contribución de la unión mencionada a la paz, libertad y democracia de los estados integrantes; del funcionamiento del comercio y la marina; de los ingresos y egresos de la unión; de la insuficiencia, errores y defectos de la confederación como sistema de estado; de la forma de gobierno presidencial; de los poderes constitucionales que se otorgan a la unión federal; del ejercicio y equilibrio de los poderes de la unión y de las enmiendas a la Constitución federal.

Enseñanzas del contenido de *El federalista* son aplicables hasta la fecha, por ejemplo, en la formación de un nuevo gobierno y sus poderes, dice lo siguiente: “Nada es más cierto que la indispensable necesidad de un gobierno, y no menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de poder investirlo de los poderes necesarios.”⁵⁵

Dentro de las fuentes en que se basa la argumentación del federalismo, podemos señalar las afirmaciones de la reina Ana, en una carta dirigida al Parlamento escocés, de fecha 1° de julio de 1706, y que refiere la importancia de la unión entre Inglaterra y Escocia, que cita Jay en uno de los ensayos:

Una unión total y completa será la sólida base de una paz duradera. Afirmará nuestra religión, nuestra libertad y nuestra propiedad; borraré todas las animosidades entre vosotros, y las envidias y diferencias entre nuestros dos reinos. Aumentará vuestra fuerza, vuestras riquezas, y vuestro comercio, y gracias a esta unión, ligada como estará toda la isla en el mismo afecto, libre del temor que producen diversos intereses, se encontrará capacitada para resistir a todos sus enemigos.⁵⁶

Con la unión, indica *El federalista*, se salvan peligros interiores y exteriores de los estados que la conforman. Interiores, por ejemplo:

⁵⁴ Gustavo R. Velasco, Prologo de “*El federalista*” de Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista*, FCE, México 1994, p. IX.

⁵⁵ *Ibidem.*, ensayo núm. II, p. 6.

⁵⁶ *Ibidem.*, ensayo núm. V, p. 16.

La competencia comercial sería otra fuente fecunda de contiendas. Los estados menos favorecidos por las circunstancias querrían escapar a las desventajas de su situación local y participar en la suerte de sus vecinos más afortunados. Cada Estado o cada una de las confederaciones pondrían en vigor su propia política comercial.⁵⁷

El federalista aborda puntos históricos del desarrollo del federalismo, hablando por ejemplo de las repúblicas griegas, relatando cómo se combaten Atenas y Esparta en su apogeo, en las guerras del Peloponeso, y cómo son absorbidas por la liga aquea, comandada por Macedonia y Filipo, en donde existía una autoridad general y un consejo de carácter federal.⁵⁸

Es una obra en donde los razonamientos para defender la unión federal son abundantes y convincentes, de acuerdo a ésta, los principales propósitos a que debe responder la Unión son: la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones entre los estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.⁵⁹

Ahora bien, el federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema político y jurídico; y su análisis merece especial atención ya que sus implicaciones han ido de la mano con el desarrollo de nuestro país. Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concretan en la historia del mismo. Este aspecto histórico es importante, ya que la cuestión federal fue el problema vertebral de México de 1823 a 1856, y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de nuestra actual Constitución en 1917. Carranza se levantó en armas en 1913 contra el usurpador que se llamaba presidente de la república; su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal; idea que proviene del acta de reforma de 1847.

El sistema federal, en la época más aciaga del país, fue identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. El sistema federal en nuestra historia fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857 según la corriente filosófica-liberal con una declaración de derechos humanos y los principios de separación de poderes, sistema representativo y régimen federal. La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX, confrontan, y que son las mismas que operan en nuestro país. El régimen federal en México es uno de los pilares de

⁵⁷ *Ibidem.*, ensayo núm. VII, p. 25.

⁵⁸ *Ibidem.*, XVIII, pp. 70 y 71.

⁵⁹ *Ibidem.*, ensayo núm. XXIII, pp. 92 y 93.

todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad.⁶⁰

2.3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos Mexicanos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

La primera⁶¹ interpretación ha sido la tradicional; pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda⁶² interpretación; a la que nos adherimos. La tercera⁶³ hipótesis, es la que parece con menos fundamento, porque aun suponiendo, sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella. Las razones por las cuales la segunda interpretación es la acertada son las siguientes:

El germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales. La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que “en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad”. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en

⁶⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, pp.81 y 82.

⁶¹ Entre los autores que siguen esta primera interpretación, se pueden mencionar a Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1961, p. 279; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963, pp. 100-102. Asimismo la tratadista Aurora Arnáiz Amigo la ha defendido en forma oral.

⁶² Los autores que se adhieren a esta interpretación son: Cueva, Mario de la, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*; El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, México 1957, tomo II, pp. 1238-1240; Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I, Los orígenes, México, 1957, pp. 358, 372; Burgoa, Ignacio, *La evolución de la idea federalista*, México, 50 años de Revolución, tomo III, La política, México, 1961, pp. 153-154.

⁶³ Entre los autores que siguen esta tesis se encuentra, Romerovargas Ytubide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México 1967, p. 11; Cue Canovas. Agustín, *El federalismo mexicano*, México, 1960, pp. 10-14.

la Nueva España, la primera que se creó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación provincial de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

Este nuevo sistema de gobierno que implantó la constitución española abolió la persona del virrey. “El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luís Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto de las demás”.⁶⁴ Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendió a Michoacán y Guanajuato, Puebla, etcétera. En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central. Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco. El *Águila Mexicana* en el número 68 dio la noticia de la constitución de la República Federativa de Yucatán. El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México. El 1° de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era “independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal”. Querétaro y Zacatecas declararon que el congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuían el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus conveniencias⁶⁵. Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de república federal.⁶⁶

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron. La idea última, la columna, la esencia de nuestro sistema federal respondió, a una necesidad, porque si la solución no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado.

⁶⁴ Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo*, México 1955, p. 20.

⁶⁵ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México 1956, pp. 6-7, reconoce que la rebelión de las provincias obligó a la solución federal, ya que éstas “confiaban más en sí mismas que en el gobierno central y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba o obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político...”

⁶⁶ El mencionado voto dice así: “El soberano Congreso constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación”.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de estado federa; en el sexto señaló que la federación se integraba por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”; y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 4° indicó que México adoptaba el sistema federal. En el siguiente artículo se enumeraron las entidades federativas.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del Departamento, y entre sus funciones se encontraba la de nombrar al presidente de la república de la terna que les enviaba la cámara de diputados central, misma que era integrada de las ternas que a su vez presentaba el presidente de la república, quien consultaba al consejo y a los ministros de estado, al senado y a la suprema corte de justicia. Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840, con miras a restablecer el sistema federal.

El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, del 28 de septiembre de ese mismo año, se convocó a un congreso constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución: el que sostenía la mayoría de los diputados, de naturaleza central, “eminente liberal, combinado con la autonomía administrativa de los departamentos”; el de la minoría, de carácter federal; y el tercero, que trató de ser una solución ecléctica de los dos anteriores proyectos con aspectos centralistas. Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales y decidió disolver la asamblea constituyente; entonces se designó una junta de notables que expidió las *bases de organización política de la república mexicana de 1843*, cuya estructura centralista fue más aguda que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, que discutiría la forma de gobierno apropiada para México. El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el *acta de reformas de 1847*. El sistema subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar a Santa Anna al poder y quien el 22 de abril de ese año expidió las bases para la administración de la república, de acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes en el presidente de la república.

El primero de marzo de 1854, el coronel Villarreal expidió el plan de Ayutla, desconociendo el gobierno y el sistema imperante, y el 11 de ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque adicionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, vencido, abandonó el país. El 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo congreso constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno. El constituyente ya se encontraba en sesiones –las que empezaron el 18 de febrero de 1856-, cuando Comonfort, el depositario del poder ejecutivo, promulgó el *estatuto orgánico provisional de la república mexicana* de tendencia centralista. Sin embargo, la idea federalista imperó en el congreso.

En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiares que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano.⁶⁷ La invasión francesa a México y el espurio imperio del austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Al triunfo de la república la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real.

El pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político. El sistema federal fue la principal bandera del *partido liberal* y el centralismo del *partido conservador*. El partido identificó federalismo con libertad y, con toda razón, fue intransigente en una transacción al respecto con el partido conservador. El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.

De la sintética exposición anterior, nos podemos dar cuenta que ese ir y venir del pueblo mexicano de un sistema a otro, de centralismo a federalismo y viceversa, fue un dilema y una preocupación constante.⁶⁸

2.3.2 NATURALEZA JURÍDICA.

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de Estados libres y

⁶⁷ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1969, pp. 291-295.

⁶⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 82-87.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y a su vez, el artículo 41 establece:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros; y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.”

De acuerdo a los preceptos citados, el estado federal mexicano posee los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no este expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).⁶⁹

2.3.3 DIVISIÓN DE COMPETENCIAS.

Derivado de la naturaleza del estado federal, la distribución de la competencia entre la federación y los estados representan la piedra angular del sistema político. Para tal efecto, las constituciones han acudido a distintas técnicas:

- I. Régimen de facultades expresas para la Federación, en el cual aquellas atribuciones que no están enumeradas en el texto supremo para la Federación se entienden reservadas a los estados, como sucede en los

⁶⁹ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp.88 y 89.

textos constitucionales de Estados Unidos (enmienda X), Alemania (Weimar, 1919, artículo 61).

- II. Facultades expresas para los estados miembros, mecanismo inverso al anterior, en el cual aquellas atribuciones no señaladas a favor de los estados se entienden que corresponden al poder federal, como ha acontecido en las leyes fundamentales de Canadá (secciones 91 y 92), Polonia (1921, artículo 3), entre otros.
- III. Régimen mixto, en el cual pueden combinarse en mayor o menor grado ambas técnicas, como está sucediendo en la actualidad en varios países en que se está aplicando el llamado “nuevo federalismo” o “federalismo cooperativo.”⁷⁰

Nuestro país sigue el principio estadounidense en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. El artículo 124 forma parte del Título Séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "Previsiones Generales". Establece la regla para separar las competencias de orden federal de las de las estatales:

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La constitución federal se refiere a *facultades*. La propia ley suprema, la jurisprudencia y la doctrina usan indistintamente tal término o el de *competencia* para englobar el conjunto de facultades o simplemente como sinónimo.

El sistema es, pues, el siguiente: la propia constitución general señala expresamente, cuales son las facultades que corresponden a cada uno de los órganos federales. Dichos órganos solo podrán realizar lo que constitucionalmente les es atribuido, quedando el resto reservado a los estados.

Sin embargo, difiere del estadounidense en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. La palabra “expresamente” no aparece en el correspondiente artículo norteamericano.

Expuesta la regla anterior, parecería que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, ya que es espinoso y de difícil manejo. Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal, que se pueden enunciar en la forma siguiente:

- I. Facultades atribuidas a la federación;
- II. Facultades atribuidas a las entidades federativas;
- III. Facultades prohibidas a la federación;
- IV. Facultades prohibidas a las entidades federativas;

⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Ob. cit.*, 246 y 247.

- V. Facultades coincidentes;
- VI. Facultades coexistentes;
- VII. Facultades de auxilio;
- VIII. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.⁷¹

A continuación se analizara brevemente cada una de ellas.

Facultades atribuidas a la federación.

Las facultades atribuidas a la federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras en la constitución federal:

- a) En forma expresa: Las atribuciones que se consignan en el artículo 73 (las primeras 29 fracciones se delimitan y se esclarecen en el propio artículo).
- b) Las prohibiciones que tiene las entidades federativas: artículos 117 y 118.

Facultades atribuidas a las entidades federativas.

De acuerdo con el artículo 124 constitucional todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma constitución establece para los estados miembros. Premisa que debía de ser respetada en nuestro sistema jurídico.

Facultades prohibidas a la federación.

Se puede pensar que resulta superfluo que la constitución federal le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 24 establece: "El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna."

Facultades prohibidas a las entidades federativas.

Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas:

- a) Absolutas.- Son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas (artículo 117).
- b) Relativas.- Son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal sí los pueden realizar (artículo 118).

Facultades coincidentes.

Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas:

- a) Amplia.- Se señala en la constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división.; por ejemplo: el cuarto párrafo del artículo 18 indica que "La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Tomo V, 17ª edición, IJ Editorial Porrúa, México 2003, pp. 40 y 41.

aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad”

- b) Restringida.- La constitución si fija las bases o un criterio de división de esa facultad, por ejemplo: artículo 3 “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...” y en la fracción VIII establece “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”

Facultades coexistentes.

Son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general, y según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación. Es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

Facultades de auxilio.

Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo segundo del artículo 130 constitucional dice: “Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes...” Y a su vez en el mismo artículo en su último párrafo señala “Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.” Con lo cual se establece la facultad de auxilio entre la federación y estados federales.

2.3.4 GARANTÍA FEDERAL.

El tratadista argentino y profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Juan A. González Calderón, afirma con certeza que correlativamente a la exigencia de la Constitución federal, por la que los Estados particulares deben conformarse a las reglas y a los principios que prescribe, para la organización de sus gobiernos locales, aquéllos tienen el derecho evidente –que surge de las circunstancias y condiciones de la unión- de ser protegidos en la integridad de la autonomía que se han reservado por el gobierno central de la Unión⁷². Por lo tanto, existe siempre la posibilidad de que el poder central federal garantice la salvaguarda y la subsistencia de las instituciones de las entidades federativas para la preservación de la Unión.

⁷² González Calderón, Juan, *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª edición, Ediciones Desalma, Buenos Aires 1988, p.97.

Por su parte, Joseph Store, antiguo profesor de la Universidad de Harvard, comenta que sin una garantía formalmente estipulada (en la Constitución federal), los Estados amenazados de algunos peligros, no habrían podido reclamar como un derecho el auxilio del gobierno nacional; que (sin esa garantía) la usurpación habría levantado su estandarte, derrocando las libertades del pueblo, y el gobierno nacional, privado de todo derecho de obrar; no habría podido expresar sino su estéril sentimiento. Muy pronto –concluye Story- la Unión misma habría desaparecido en medio de las discordias y de los disturbios civiles.⁷³

El maestro Manuel García-Pelayo sostiene que el derecho federal tiene primacía sobre el de los miembros; que el Estado federal se expresa en un solo orden jurídico, cuya validez descansa en la Constitución federal y que las garantías que pueden existir para salvaguardar la esfera jurídica de los Estados miembro, lo son en virtud de la Constitución federal, cuyo mantenimiento depende de la federación. Existe, además –prosigue García-Pelayo- la ejecución federal por la que se entiende no las facultades ejecutivas que ordinariamente corresponden a ejercer a la federación actuando inmediatamente sobre los ciudadanos, sino la acción coactiva y, si es necesario, armada, de la federación sobre los Estados para obligarlos al cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales. En cumplimiento de la Constitución y de las leyes, la Federación es competente para intervenir a fin de reprimir insurrecciones y restaurar el orden público.⁷⁴

Sirvan de marco general estos comentarios que se traen a colación, debido a la disposición que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica consagra en su artículo cuarto, sección IV, que a la letra dice: “Los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los Estados en esta Unión, una forma republicana de Gobierno, y los protegerá a cada uno de ellos contra la invasión; y a requisición de la Legislatura o del Ejecutivo (cuando la Legislatura no pueda ser convocada), contra la violencia doméstica”.

En efecto, la teoría constitucional ha dado en llamar a este precepto la “garantía federal”, norma que fue adoptada en la vida constitucional de algunos países⁷⁵, aunque no con el mismo éxito ni con el mismo sentido con el que ha sido aplicado en la nación estadounidense.

De acuerdo con la doctrina constitucional norteamericana, corresponde al Presidente y al Congreso como autoridades las que pueden, llegado el caso, intervenir en las respectivas esferas competenciales de las entidades subnacionales. La propia Corte ha sentado las bases, en diversas ocasiones, en el sentido de que la “forma republicana de gobierno” es un asunto de carácter

⁷³ Store, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, Imprenta del Comercio de Dublín y Cía., México 1879, pp. 552-553.

⁷⁴ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid 1984, pp. 238-239.

⁷⁵ Constitución de México (art. 119); Constitución de Suiza (art. 5); Constitución de Argentina (art. 6); Constitución de Alemania Federal (91. 1 y 2); Constitución de Brasil (art. 7), por citar algunas.

político y que esa cuestión deber ser resuelta por el Presidente y las Cámaras del Congreso, de conformidad con sus respectivas atribuciones.⁷⁶

Ahora bien, la garantía federal, es decir, la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, esta consignada en el artículo 119 de la Constitución Federal, que establece dos hipótesis:

- a) Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.
- b) En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Examinemos las dos hipótesis que consagra este artículo constitucional. Respecto a la primera hipótesis, los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. Opina Tena Ramírez, y con toda razón, que este enunciado resulta superfluo en una constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por lo tanto ninguna de ellas puede ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera⁷⁷. El ataque a una porción del territorio nacional, ya sea entidad federativa o territorio bajo jurisdicción federal, es un ataque al estado mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola parte de él.

En la segunda hipótesis del 119, la federación protege a las entidades federativas en caso de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo, cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

La primera diferencia con la otra hipótesis del 119, salta a la vista: tratándose de conflicto domestico, la federación no debe intervenir de oficio, sino debe ser excitada por la legislatura local o en si caso por el ejecutivo.

Esta segunda hipótesis tuvo gran auge de 1869 a 1874 –es decir, desde el restablecimiento de la paz y del orden constitucional hasta las importantes reformas que restauraron el senado y le otorgaron una serie de facultades novedosas en nuestra historia constitucional-, pues en siete ocasiones las entidades federativas pidieron la intervención de los poderes federales; lo peculiar de esas peticiones fue que en esos casos se trataba de crisis, conflictos, problemas, entre el gobernador y la legislatura, y cada uno de ellos deseaba el apoyo federal en la contienda.⁷⁸

En 1874, entre los nuevos artículos constitucionales figuró el que hoy es la fracción VI del 76 que atribuye al senado la siguiente facultad:

⁷⁶ Armenta López, Leonel Alejandro, *Ob. cit.*, pp. 134-136.

⁷⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª. edición, Editorial Porrúa, México 1980, p.163.

⁷⁸ *Ídem.*

Artículo 76.

...

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

En esta forma perdió importancia la segunda hipótesis del artículo 119 de acuerdo con la interpretación que se había hecho. Sin embargo, Rabasa pensó, y pensó bien, que se aplica esta hipótesis cuando los dos poderes mencionados están de acuerdo en solicitar a los federales ayuda para sofocar un conflicto doméstico, ya se trate de una sublevación o una rebelión interior.⁷⁹

En México, uno de los últimos casos que conocemos de aplicación de esta hipótesis, se dio en el estado de Chihuahua, en los últimos meses del año de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda federal, después que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera.⁸⁰

2.3.5 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

Las entidades federativas constituyen el elemento *sine qua non* para la existencia del Estado federal, tanto en el caso angloamericano en donde aquellas se reúnen para configurarlo (federalismo asociativo), como en el caso de México donde el proceso se gestó inversamente (federalismo desociativo). Pero en cualquiera de los casos citados puede hablarse con propiedad de la existencia de un autogobierno, y en ese sentido, sólo pueden considerarse verdaderos Estados federales aquellos en cuya estructura coexisten entidades federadas dotadas de autonomía. Este fue, para ser preciso, el espíritu original que animó el nacimiento del Estado federal, al que también se le bautizó como un *federalismo dual*, dada la disposición y separación de las dos instancias de gobierno en donde se enfatiza el ejercicio de poderes duales con independencia y exclusividad.

El federalismo "clásico" o dual se fundamenta en el principio de *Two Centers of government* que consiste propiamente en la división de dos niveles de gobierno, uno general y el otro regional, de modo que a cada uno de ellos corresponde por disposición constitucional una esfera determinada de poderes, que ejercen con independencia y plenitud. Cada instancia ostenta un poder originario y está fundamentado en la Constitución. La teoría del federalismo dual (*dual federalism*) hace énfasis siempre en la independencia de cada nivel de poder y en la idea de

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 164.

⁸⁰ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 113-116.

que las funciones de éste corresponden, unas, al poder central, mientras que otras pertenecen exclusivamente al poder local.⁸¹

El eminente maestro Burgoa afirma que dentro del régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado federal, con determinados atributos; que independientemente del proceso de formación federativa, los Estados son entidades con *personalidad jurídica* que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Más adelante el maestro agrega que los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica. El atributo de la personalidad jurídica –continúa diciendo el maestro Burgoa- es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central...⁸²

Es importante destacar que una Constitución federal es realmente una Constitución de conjunto, porque engloba todas las normas constitucionales de un régimen de unidad y, aun cuando las entidades federativas posean su autonomía constitucional, la Constitución federal contiene los principios fundamentales a los que debe ceñirse el sistema federal.

Las Constituciones estatales son aprobadas por el poder legislativo de la entidad, siempre que sus normas no se contrapongan a la Constitución federal, en cuyo caso, cualesquiera de los preceptos que contradiga a la norma superior federal perdería su eficacia *ipso facto*. Así, el derecho constitucional federal y cada derecho constitucional de las entidades estatales conforman el orden jurídico fundamental federal, por lo consiguiente, las Constituciones estatales no pueden incorporar ningún precepto que se oponga a la Constitución federal.

De lo anterior se desprende que el marco o sistema constitucional vertebral de las entidades federadas, en rigor, está compuesto por la Constitución federal, la Constitución estatal, así como todo el conjunto de leyes y normas constitucionales expedidas ya sea por el órgano legislativo federal o por el que corresponde a las entidades federativas.

Una Constitución estatal es la norma superior máxima de la entidad federada. Una Constitución federal es la norma superior máxima del sistema federal, es decir, de todo el conjunto. Ninguna de estas normas superiores puede calificarse como híbrida, aunque ambas contengan normas federales y estatales, lo que sucede es que las Constituciones estatales están obligadas a incorporar los principios fundamentales de la Constitución federal y, recíprocamente, ésta, debe

⁸¹ Armenta López, Leonel A., *Federalismo y descentralización*, En: Faya Biseca, Jacinto (coord.), *Impulso al Nuevo Federalismo*, revista AMEINAPE, núm. 1, México 1996, p. 7.

⁸² Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 1985, p. 865.

delinear ciertos principios de orden local en su contenido, en virtud de la unidad federal.

La autonomía de las entidades federadas significa la capacidad que ellas tienen para configurar sus propias Constituciones que, en rigor, deben, ser diferentes entre sí y con respecto a la Constitución federal, porque la diversidad de un Estado federal no se limita únicamente a los contextos geográfico, político, cultural, etc., sino al aspecto jurídico-constitucional que tendrá que responder a esos contextos, de lo contrario, estaremos ante un federalismo ficticio. La diferencia entre las Constituciones estatales y la federal, no implica necesariamente el quebrantamiento de la unidad federal, sino la fortaleza y el sustento del propio sistema.⁸³

Ahora bien, la integración del Estado mexicano se encuentra establecida en los artículos 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el Título Segundo, Capítulo II, denominado *De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional*. Según el artículo 42 el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Asimismo, el artículo 43 desglosa las partes integrantes de la federación a saber:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Es dable mencionar que las entidades federativas son las partes integrantes de la federación, de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones locales, como tales, tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno, que son los poderes⁸⁴. La república mexicana está integrada por 32 entidades federativas: 31 estados y un Distrito Federal.

⁸³ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, Editorial Porrúa, México 2010, pp. 72-75.

⁸⁴ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 360.

2.3.5.1 ESTADOS.

Los estados de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución federal son autónomos, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir a la carta magna de carácter general.

La propia constitución federal señala una serie de principios, en los artículos 115 y 116, que los estados miembros deben respetar:

- a) Los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.
- c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etcétera, años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la constitución general.
- d) La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.
- e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho.

Además, dentro de la propia Constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas, a saber:

- a) De acuerdo con el artículo 124 constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la federación.
- b) Las prohibiciones absolutas enumeradas en el artículo 117.
- c) Las prohibiciones relativas enumeradas en el artículo 118.

2.3.5.2 DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal como gobierno de una entidad federativa es resultado de una serie de fenómenos políticos y jurídicos que inician con los resultados electorales de esta ciudad en los comicios presidenciales de 1988, ya que terminaron con los argumentos que se sostuvieron durante muchos años para justificar la forma de gobierno de la Ciudad de México (en su carácter de sede de los poderes federales), y fundamentar la potestad del Presidente de la República para ejercer el gobierno capitalino.

“Como candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari obtuvo formalmente –por primera vez en la historia del Partido Revolucionario Institucional–, un resultado adverso en la capital del país, generado por una serie de factores, como por

ejemplo, las resistencias políticas internas a su propia candidatura, que motivaron el fortalecimiento de los otros partidos opositores, en gran parte por el cisma y la deserción de muchos priístas inconformes, como es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.”⁸⁵

La respuesta al interior del partido oficial no se hizo esperar. Y en un sano ejercicio de autocrítica, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo organizaron la llamada Corriente Democrática que buscaba, sin más, democratizar en todos sus niveles al Partido Revolucionario Institucional, mantener la visión social del partido y al mismo tiempo cuestionar las contradicciones económicas y sociales que surgían del nuevo modelo económico aplicado por el presidente De la Madrid.

A pesar de los esfuerzos democratizadores, la mayoría de los miembros del PRI se cuadraron a la disciplina partidista impuesta por el presidente de la República y sólo un pequeño grupo, encabezado por Cárdenas y Muñoz Ledo, decidieron seguir hasta las últimas consecuencias. En lo que fue quizá una de las fracturas más graves en la historia del partido oficial, la corriente democrática rompió relaciones y salió del organismo político para engrosar una nueva y moderna oposición que despertaría la conciencia cívica en la campaña electoral de 1988.

El primer paso fue dado el 14 de octubre de 1987, cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, registró como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas. La candidatura del PARM no parecía representar riesgo alguno para el partido oficial. Sin embargo, como el tiempo lo demostró, fue la primera piedra para construir el Frente Democrático Nacional. En las semanas siguientes se sumaron a Cárdenas el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Hacia mayo de 1988 la izquierda mexicana cerró filas de forma definitiva: Heberto Castillo renunció a la candidatura del Partido Mexicano Socialista en favor de Cárdenas. Así quedó conformada la alianza de partidos y organizaciones sociales de izquierda más importante en la historia de México y con ello el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática, creándose una página más en la historia de México dado que surgió el adversario natural al partido oficial.

Siendo electo el candidato del PRI para la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, los años siguientes de su administración fueron de constante trabajo en beneficio de México, creándose nuevos proyectos y reformas en todos los rubros tanto económicos, sociales y jurídicos; dentro de este último en 1992, comienzan a concretarse los preámbulos de la transformación política y jurídica del Distrito Federal, organizándose mesas de dialogo invitando a todos y cada uno de los partidos políticos del país, así como la expedición de la nueva credencial electoral con fotografía.

⁸⁵ Wayne A., Cornelius, *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1995, p. 423.

Carlos Salinas autorizó las negociaciones para conseguir el retorno del PRD a las deliberaciones nacionales, e incluso sentó el principio de que la ciudad podía ser democratizada ampliamente, al declarar en su cuarto informe de gobierno, que financieramente era viable. Bajo esta idea, en la Ciudad de México se convocaron plebiscitos para captar la opinión de la ciudadanía respecto de la democratización del Distrito Federal.

Bajo la dinámica de reorganización de la vida política del país, las cosas se suavizaron con el PRD, pues el 18 de julio de 1993 resultó electo presidente de este partido, Porfirio Muñoz Ledo, al cual Salinas le envió un mensaje de felicitación invitándole además a contribuir al consenso de las reformas y reiterándole su disposición al dialogo.

Así, el presidente informó el 1° de septiembre de 1993 de manera anticipada a la aprobación formal del Congreso: *“Con la participación de los partidos políticos, intelectuales, periodistas, especialistas y de los movimientos ciudadanos, se ha logrado una importante transformación de las instituciones políticas del gobierno de la Ciudad de México. Ahora, en la capital de la república, sede de los poderes federales, el gobierno de la ciudad dejara de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos. La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos locales de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país”*⁸⁶

Sin aceptar la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32, como lo solicitaron los partidos –por considerarlo inviable con el hecho de seguir siendo la sede de los poderes federales, -la reforma; sin embargo, definió que la Ciudad de México dejó de ser una dependencia administrativa, para consolidarse como una entidad federativa, y con el fin de enmarcarlo, modificó el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para especificar la nueva condición del Distrito Federal, y recibió el nombre: “De los Estados y del Distrito Federal”, dejando clara la naturaleza distinta de ambos tipos de gobierno.

Sin embargo, es de destacar que al Distrito Federal se le debe considerar *de facto* como entidad federativa de acuerdo con lo establecido en los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal; ya que considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

A partir de la Reforma de 1993, se eleva a rango constitucional la denominación Ciudad de México para identificar al Distrito Federal. La costumbre de llamar al Distrito Federal como Ciudad de México, siempre estuvo arraigada en el país, pero solamente hasta que entraron en vigor las reformas constitucionales en comento se instituyó jurídicamente el título.

⁸⁶ El Presidente ante el Congreso H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tercer Informe de Gobierno. México. 1993. p. 63.

“El viernes 3 de septiembre de 1993, es decir, recién instalado el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, se aprobó con 292 votos a favor y 42 en contra la reforma de 13 artículos constitucionales – 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122 –que normaban la reforma política del Distrito Federal. Ello implicó que, en lugar de los 11 artículos –para los que había propuesto modificaciones el poder ejecutivo –se cambiaran 13, pasando después a ser ratificada sin mayores complicaciones por la Cámara de Senadores y las legislaturas de los estados, siendo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.”⁸⁷

Bajo esa tesitura se dio autonomía al Distrito Federal para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

Jefes del Departamento del Distrito Federal.⁸⁸

Nombre	Fecha de toma de posesión.
José Manuel Puig Casaurac	1º de enero de 1929
Crisoforo Ibáñez	3 de julio de 1930
Lamberto Hernández Hernández	8 de octubre de 1930
Enrique Romero Courtade	16 de octubre de 1931
Lorenzo L. Hernández	27 de octubre 1931
Vicente Estrada Cajigal	25 de enero de 1932
Enrique Romero Courtade	18 de agosto de 1932
Manuel Padilla	26 de agosto de 1932
Juan G. Cabral	5 de septiembre de 1932
Aarón Sáenz	15 de diciembre de 1932
Cosme Hinojosa	17 de junio de 1935
José Siurob	3 de enero de 1938
Raúl Castellanos	23 de enero de 1938
Javier Rojo Gómez	1º de diciembre de 1940
Fernando Casas Alemán	1º de diciembre de 1946
Ernesto P. Uruchurtu	1º de diciembre de 1952
Alfonso Corona del Rosal	21 de septiembre de 1966
Alfonso Martínez Domínguez	1º de diciembre de 1970
Octavio Senties Gómez	15 de junio de 1971
Carlos Hank González	1º de diciembre de 1976
Ramón Aguirre Velásquez	1º de diciembre de 1982
Manuel Camacho Solís	1º de diciembre de 1988
Manuel Aguilera Gómez	1º de diciembre de 1993
Oscar Espinosa Villarreal	1º de diciembre de 1994 ⁸⁹

⁸⁷ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Quinto año, enero 1993 - diciembre 1993. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p. 420.

⁸⁸ Es en el año de 1929 cuando se crea el Departamento del Distrito Federal en sustitución de los antiguos Gobierno y Municipio del Distrito Federal.

⁸⁹ Cronología del Gobierno del Distrito Federal. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura.

Jefes de Gobierno del Distrito Federal.

Nombre	Fecha de toma de posesión.
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5 de diciembre de 1997
Rosario Robles Berlanga (sustituta)	29 de septiembre de 1999
Andrés Manuel López Obrador	5 de diciembre de 2000
Alejandro Encinas Rodríguez (sustituto)	2 de agosto de 2005
Marcelo Ebrard Casaubón	5 de diciembre de 2006
Miguel Ángel Mancera Espinosa	5 de diciembre de 2012

Cabe señalar que el nuevo procedimiento para nombrar al Jefe de Gobierno se pospuso su entrada en vigor hasta 1997 –y no en 1994- dejando inexplicablemente pasar un periodo de tiempo que permitió se reabrieran las discusiones y negociaciones que concluyeron en una nueva reforma en el mecanismo de elección, estableciendo que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería a través de una elección mediante el voto directo de los habitantes de dicha entidad.

Asimismo, la reforma constitucional de 1996, prevé en su artículo séptimo transitorio, que en 1997 se elegirá al jefe de gobierno del Distrito Federal para un periodo que concluirá el 4 de diciembre del año 2000; es decir, se elige de manera directa al titular del Ejecutivo del Distrito Federal por un periodo de tres años, y a partir del 5 de diciembre del año 2000 se elegirá a un nuevo jefe de gobierno, que cumplirá el periodo del año 2000 a 2006.⁹⁰

Por último, es dable mencionar que a raíz de las reformas del año 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en lo concerniente al régimen interior de esa entidad.

2.4 GOBIERNO FEDERAL.

El primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Federal establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El precepto contiene una concepción confusa. Debe entenderse que el pueblo hizo uso de su soberanía al crear la Constitución; en ella estableció dos órdenes y sus

⁹⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ UNAM, México 1997, p. 239.

correspondientes órganos. Quedaron éstos dotados de “competencia”, necesariamente limitada por estar así determinada por la Constitución misma.

Si los órganos están sujetos al orden supremo, y por tanto están limitados a ejercer lo que específicamente se les asigna, como lo reconoce el artículo 41 al sujetarlos a la Constitución, queda claro que de ninguna manera pueden ser depositarios de la soberanía. Sólo el constituyente tiene esa calidad. Los “poderes de la Unión”, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cumplen con la norma suprema previamente dictada por el propio pueblo.

La Constitución distingue las tres funciones primordiales del orden y las asigna a órganos específicos. Sigue en este capítulo la tesis occidental de la “división de poderes” y designa como “poder” a cada uno de los órganos. Establece entre ellos relaciones fundadas en el equilibrio y la cooperación. Se intitula el capítulo primero del título tercero “De la división de poderes”. En el artículo 49 ordena:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

En el resto del título tercero, la Constitución estructura y da competencia a los órganos y establece sus relaciones entre sí. El mismo principio se ordena para los estados de la Federación. El artículo 116 establece en sus dos primeros párrafos:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas...

Subordina la misma disposición los poderes de los estados a la Constitución de cada uno de ellos, y éstas a su vez a la de la Constitución general de la República.⁹¹

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea dos tipos de órdenes: el *federal* y el *estatal*. Los personifica en la Federación y los estados como entidades con derechos y obligaciones que actúan a través de sus órganos.

Los órdenes de la Federación y de los estados coexisten. Cada uno de ellos tiene definido su ámbito competencial propio; su validez espacial y temporal queda definida por la Constitución. El orden federal tiene validez en la totalidad del

⁹¹ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 801 y 802.

territorio, y el orden estatal, en el interior de cada una de las entidades componentes. La competencia de cada uno de ellos la crea la ley suprema, y no puede alterarse más que por ella. En esa medida guardan independencia y están igualmente subordinadas a la Constitución.

No existe jerarquía ni primacía de uno sobre el otro. Simplemente operan en distintos ámbitos. Toda “invasión” de uno a la competencia del otro es una violación a la Constitución. Ésta previene y proporciona los medios para evitar y mantener su supremacía. Claramente queda establecido en los artículos 99, 103, 105, y 107 que toda “vulneración” o “restricción” de un orden por otro es una violación a la norma suprema y funda una controversia, que habrá de resolver el Poder Judicial de la Federación.⁹² A continuación se analizará los órganos que integran el Gobierno Federal.

2.4.1 ÓRGANO LEGISLATIVO.

Este órgano de gobierno tiene a su cargo la función legislativa, entendida como la creación de normas generales y se deposita generalmente en un cuerpo colegiado proveniente de una elección. En forma general se le designa asamblea; los regímenes parlamentarios le reconocen el nombre tradicional de Parlamento, mientras los presidenciales le llaman Congreso siguiendo la pauta norteamericana. Algunos Estados conservan su designación histórica, como España (Cortes), Dinamarca (Folketing) Holanda (Estados Generales), etcétera.

Por su naturaleza misma nacional y colegiada, el órgano Legislativo es el más representativo de la sociedad.

2.4.1.1 INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

El órgano legislativo en México es colegiado, bicameral y de tipo federal. Se le califica como poder, y se le denomina Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras: la de Diputados, representantes de la nación en su conjunto, y la de Senadores, representantes de las entidades federativas. Estos dos caracteres distintos de la representación se han atenuado.

En la integración de cada una de ellas se ha incluido el componente de representación proporcional completando el principio tradicional de la mayoría relativa. El artículo 50 prevé que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”. El constitucionalismo mexicano ha denominado como “poderes” a los órganos. La Constitución de 1824 adoptó el bicameralismo de tipo federal tomado de la Constitución de los Estados Unidos: la Cámara de Diputados, representante de la nación en su conjunto y electa por el

⁹² *Ibidem.*, pp. 633-635.

cuerpo ciudadano, y la Cámara de Senadores, representante de los estados, electa por sus legislaturas.

Las Constituciones centralistas conservaron el bicameralismo, pero le dieron un sesgo claramente oligárquico. La Cámara de Diputados se elegía mediante sufragio censitario o restringido, y la de Senadores por los otros órganos de poder público; se exigían requisitos de renta elevada para sus componentes; el Senado se reservaba a los “notables” de la elite criolla. El Acta de Reformas de 1847 devolvió a la Cámara de Diputados su sentido original de representación nacional, esta vez establecido el sufragio universal. También restableció al Senado federal electo por las legislaturas locales; pero adicionó un senador por cada estado, electo por los otros poderes federales, y se exigió a los aspirantes haber previamente desempeñado altos cargos. Aunque se eliminaron los requisitos de renta, algo trascendió de las Constituciones centralistas.

La Constitución de 1857 confirmó el sufragio universal indirecto en primer grado; integró al Congreso con base en una sola Cámara de representantes o diputados. El rechazo al Senado, la antipatía y condena a la desigualdad social que institucionalizó en las Constituciones centralistas fue manifiesta. Las reformas promovidas por el presidente Lerdo de Tejada lo restablecieron en 1874. La Cámara se integraría por dos senadores por estado provenientes de la elección indirecta en primer grado dentro de los mismos, correspondía a cada legislatura el recuento y la declaratoria respectiva. Se volvió a la pureza de la segunda cámara federal.

La constitución de 1917 estableció la elección directa. Mantuvo en lo esencial los principios organizativos de ambas cámaras de su predecesora, pero añadió en el texto dos senadores por el Distrito Federal. Las recientes reformas al Congreso y al Sistema electoral han introducido en ambas cámaras el componente de la representación proporcional.⁹³

2.4.1.1.1 CÁMARA DE DIPUTADOS.

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”⁹⁴. Es clara la Constitución en dar a los diputados el carácter de representantes de la nación, y no de sus distritos. Sigue, pues, la doctrina constitucional clásica. Sin embargo, nuestros textos constitucionales no admiten en toda su pureza la doctrina liberal –democrática de la representación nacional-. En efecto, ésta se contradice con la institución de la suplencia que nuestro constitucionalismo recogió de la Constitución de Cádiz, a su vez fundada en el principio de que ninguna parte del Imperio podía quedar sin representación.

⁹³ *Ibidem.*, pp. 833 y 834.

⁹⁴ Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La institución de la suplencia, como lo hace notar Tena Ramírez, no se ajusta a la doctrina clásica de la representación política: si los diputados son representantes de toda la nación, ¿Qué objeto tiene que la falta de uno tenga que ser suplida, si en el cuerpo general de la Cámara está representada plenamente la voluntad nacional?. Por otra parte, la Constitución mexicana exige que la representación de los estados en la Cámara no sea en ningún caso menor de dos diputados (de mayoría). Es pues evidente que la intención del Constituyente fue dotar de representación a todas las entidades federativas, como tales, independientemente de su población.

El artículo 71 reconoce “diputaciones de los estados”, que no son sino la representación proveniente de las entidades federativas.

La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, bajo el siguiente esquema:

- a) 300 diputados son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Los distritos uninominales, en los cuales cada partido político presenta un candidato, se demarca territorialmente dividiendo la población total del país entre el número señalado. Se dispone que la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas se haga teniendo en cuenta el último censo de la población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados por mayoría.
- b) 200 diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para efecto de elegir los diputados de representación proporcional y el sistema de listas regionales se establecen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país; la ley determina la forma de establecer tal demarcación territorial. En este caso, la norma reglamentaria es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación de listas regionales se sujeta a las siguientes bases (artículo 54 de la Constitución Federal):

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida,

el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

El sistema se sustenta en la representación nacional, o sea en la existencia de verdaderas formaciones políticas a nivel República que expresan verdaderas y auténticas corrientes de opinión. De ahí las condiciones establecidas en las fracciones I y II.

La ley reglamentaria entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas, y por votación nacional emitida “la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos”. Esta última se toma con toda lógica y equidad como base para la asignación de diputados por representación proporcional en la fracción III.

- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Las reglas anteriores representan un esfuerzo por lograr un justo equilibrio representativo de los diversos partidos políticos en la Cámara de Diputados. Se limita el número total de diputados que acredite el partido mayoritario al 60% de los curules; esta primera regla le permite, sacar adelante en las votaciones, por mayoría, los acuerdos legislativos de la Cámara pero no alcanza por sí mismo dos terceras partes necesarias para reformar la Constitución y para superar el voto del Ejecutivo a los proyectos de ley. Con el ajuste entre el porcentaje entre la votación nacional emitida y el porcentaje de los curules que pueden obtenerse, la segunda regla atempera las consecuencias de la aplicación del principio mayoritario. Hechos los ajustes correspondientes, la tercera regla adjudica, en forma equitativa las diputaciones restantes en los partidos minoritarios en protección las votaciones nacionales efectivas obtenidas.

Para la asignación de diputados de representación proporcional la ley ordena la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura basada en:

- a) Cociente puro: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Los diputados que se asignan a cada partido político se determinan conforme al número de veces que contenga el cociente natural la votación reunida por éstos.
- b) Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiera diputaciones por distribuir.
- c) Si se da el caso de que algunos partidos obtengan diputaciones que rebasen los límites numéricos y porcentuales constitucionalmente establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 le serán deducidos el número de diputados por representación proporcional hasta ajustarse a dichos límites y se adjudicarán a las demás partidas de acuerdo con un cociente de distribución (y número total de votos obtenido entre las diputaciones a asignarse al partido en cuestión), si aún sobran diputaciones se asignarán por los restos mayores.⁹⁵

Ahora bien, para la presentación de las facultades de la Cámara de Diputados, atenderemos a la clasificación que hace el maestro Tena Ramírez respecto de las facultades del Congreso de la Unión a saber:

- I. Facultades del Congreso de la Unión. Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto para por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 de la Constitución Federal.
- II. Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras. Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. El artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el artículo 76 las de la Cámara de Senadores.
- III. Facultades del Congreso, como asamblea única. Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos de esta forma de actuación que consagra nuestra ley suprema, son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación del presidente de la República cuando falta el titular), 87 (protesta del presidente de la República al tomar posesión de su cargo), y 69 (apertura de sesiones ordinarias).
- IV. Facultades comunes de las dos Cámaras. Son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la

⁹⁵ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 834-838.

Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva. El artículo 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.

Como se expuso, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son establecidas en el artículo 74 de la Constitución Federal entre las que destacan:

- a) Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución Federal.
- c) Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Federal y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- d) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

2.4.1.1.2 CÁMARA DE SENADORES.

El análisis de la integración, mecanismo de elección y facultades de la Cámara de Senadores se llevará a cabo en el siguiente capítulo al ser elemento medular del objeto de conocimiento de esta investigación.

2.4.2 ÓRGANO EJECUTIVO.

Este órgano de gobierno tiene a su cargo la función ejecutiva, entendida como la aplicación de normas, más la función política. Tradicionalmente este poder es unipersonal, puesto que se basa en el principio de la unidad de mando. Sin embargo, por diversas circunstancias se han propiciado la formación de Ejecutivos compuestos.

El doctor José María Luís Mora definió al poder ejecutivo de la siguiente forma: *El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira toda la maquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.*⁹⁶

La integración del Ejecutivo se realiza en función del régimen político que, con respecto a las relaciones entre los órganos, se establezca:

- a) Unipersonal. Se deposita en una sola persona proveniente de la elección periódica. Es típico de los regímenes presidenciales.

⁹⁶ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, p. 305.

- b) Dual. Se distingue un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Las funciones política y ejecutiva quedan depositadas en este último, que se extrae de la mayoría de la asamblea legislativa. Es típico de los regímenes parlamentarios.
- c) Colegiado o directorial. Varias personas integran el Ejecutivo, y son nombradas por la asamblea. Actúan por acuerdo común. Es típico de los regímenes de asamblea.⁹⁷

2.4.2.1 INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

El Poder Ejecutivo en la República mexicana es presidencial y, por tanto, unipersonal. Señala el artículo 80 de la Constitución Federal: *“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”*

En este tenor, el presidente de la República mexicana es jefe de Estado y jefe de gobierno. No se da la dualidad existente en los sistemas parlamentarios. Aunado a esto, es dable mencionar que para llevar a cabo sus funciones el Presidente de la República es auxiliado por las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos, por la Consejería Jurídica, por la Procuraduría General de la República y, por las entidades de la administración pública paraestatal; pero éstas no deben ser consideradas como partes integrantes de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, que como ya se señaló es unipersonal.

2.4.2.1.1 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

La Constitución Política Federal, establece en su Título y Capítulo Tercero, las características del poder ejecutivo federal. Cabe señalar que no obstante la vigencia del presidencialismo mexicano durante aproximadamente 70 años, la figura del presidente ha mantenido hasta nuestros días la misma esencia. Las características del poder ejecutivo federal son las siguientes:

1. Ejecutivo unitario.- El poder ejecutivo va tener como titular únicamente a una persona, denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esta unificación, propia del sistema presidencial, no ha tenido mayores discusiones en nuestro sistema político (art. 80 de la Constitución Federal).
2. Elección directa.- El mecanismo de elección del poder ejecutivo federal ha sido un tema que ha atraído los pensamientos de los mas brillantes políticos mexicanos, transitando de un mecanismo de elección a cargo de los Congresos locales hasta el imperante en nuestros días, un mecanismo de elección directa. La elección directa tiene como ventaja de que es

⁹⁷ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 347 y 348.

elegido presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares⁹⁸ (Art. 81 de la Constitución Federal).

3. Periodo fijo.- La administración del poder ejecutivo tiene establecido un periodo determinado, el cual se traduce en seis años. Para algunos autores este periodo no permite el desarrollo de todos los proyectos de la administración pública federal; sin embargo, también se argumenta que establecer un periodo mayor representaría un exceso en el ejercicio del poder (Art. 83 de la Constitución Federal).

Cabe señalar que el texto original del artículo 83 de la constitución de 1917, señalaba que el periodo de duración del cargo era de cuatro años, sin embargo, fue mediante reforma de 24 de enero de 1928 la que asentó el nuevo periodo.

4. No puede ser reelecto.- La segunda parte del artículo antes citado, señala el impedimento de ocupar nuevamente el cargo de presidente de la república a cualquier persona que lo haya desempeñado, sin importar el carácter del mismo. Este principio lo consagró el constituyente de 1916-1917, ya que tenía la experiencia de Santa Anna; Juárez Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz y con ello limitó la permanencia del titular del poder ejecutivo.

Sin embargo, bajo la presión del Álvaro Obregón se reforma éste artículo el 22 de enero de 1927, y señaló que se impedía la reelección para el periodo inmediato; sin embargo, pasado éste se podía acceder a este cargo nuevamente sólo por un periodo más. No obstante esto, el 24 de enero de 1928, nuevamente fue modificado este artículo y asentó "El presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato" provocando con ello la posibilidad de que el presidente podía reelegirse indefinidamente únicamente dejando pasar un periodo presidencial.

Como acto de repudio a esta situación Obregón es asesinado ya siendo presidente electo, lo que provoca una nueva discusión de este principio, la cual se ve materializada con la reforma de 29 de abril de 1933, que señala el texto actual del artículo en comento.

Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias.⁹⁹

Ahora bien, para su desempeño, el titular del poder Ejecutivo tiene a su cargo un catálogo de facultades, las cuales las podemos clasificar atendiendo a su origen en:

- a) Constitucionales.
- b) De leyes ordinarias.

⁹⁸ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 19ª edición, Siglo XXI editores, México 2006, p. 49.

⁹⁹ *Ibidem.*, p. 57.

a) Constitucionales.- Tienen su fuente en el texto de la Constitución federal, la cual señala en el artículo 89 el catálogo de facultades que tiene el presidente a su cargo, entre las que destacan.

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
3. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
4. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
5. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

No obstante esto, la constitución señala facultades al presidente fuera de este catalogo, es decir, en preceptos distintos al artículo en comento. El número de facultades es mayor y merece un estudio detallado, por lo cual únicamente se van a exponer una fracción de estas:

1. Nombrar y remover con toda libertad a los trabajadores de confianza del Gobierno Federal, mismos que se especifican en el artículo 5° de la ley de trabajadores al servicio del estado.
2. Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso.
3. Presentar en forma exclusiva el proyecto de ley de ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos de la federación.
4. Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal.
5. Expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente.

b) De leyes ordinarias.- Estas facultades están señaladas en leyes ordinarias, sin embargo, su número es amplio, por lo cual únicamente se van a exponer una parte de ellas.

1. Nombrar una serie de funcionarios importantes: como ejemplos se pueden citar el director general y los subdirectores de PEMEX y del IMSS.
2. Diseñar la política monetaria a través de la serie de instrumentos que su ley orgánica otorga al Banco Central.
3. Controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales, que la ley le otorga para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

Una facultad que merece una mención especial es la denominada *de veto*. La cual se traduce en observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días posteriores a aquel en que los recibió. Su fundamento constitucional es el artículo 72, fracción b).

Artículo 72. 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.

...

B. 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 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.

Esta facultad tiene como objetivo general preservar el equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo. La facultad de veto es una institución jurídica amplia, la cual atiende a diversas características. Por lo cual únicamente se ha mencionado una idea general de la misma.

2.4.3 ÓRGANO JUDICIAL.

Este órgano de gobierno tiene a su cargo la función jurisdiccional; es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

Pero además en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la constitución. En estos casos, el poder judicial es el intérprete de última instancia de la constitución. Es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir.

El poder judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del derecho, la del orden jurídico, la de la constitución, y es una fuerza que se manifiesta todos los días. Donde no existe una buena administración de justicia, no puede haber confianza en el derecho ni tranquilidad en esa comunidad.¹⁰⁰

2.4.3.1 INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

La integración del Poder Judicial del Estado mexicano se encuentra establecida en el artículo 94 de nuestra Carta Magna, el cual señala:

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

¹⁰⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 305 y 306.

del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

Cabe hacer mención que no todos estos órganos ejercen funciones jurisdiccionales, en particular el Consejo de la Judicatura Federal carece de esta facultad.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo primero señala que además de los órganos antes citados, el Poder Judicial Federal se integra con el jurado federal de ciudadanos, y los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

A continuación se expone un breve análisis de cada integrante del Poder Judicial Federal.

2.4.3.1.1 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Constitución de 1917 dispuso en su artículo 94 que la Suprema Corte de Justicia se integraba con 11 ministros y que funcionaba únicamente en pleno. Por reformas de 20 de agosto de 1928 se aumentó la planta de ministros a 16 y se dispuso que trabajaran en pleno o en salas creándose tres de éstas -en materia administrativa, penal y civil- con 5 ministros cada una, ya que el presidente no integraba sala. Posteriormente, el 15 de diciembre de 1934, se agregaron 5 ministros y una sala (en materia laboral).¹⁰¹

Este sistema se mantuvo hasta la reforma de 1951 que creó 5 plazas de ministro supernumerario (26 ministros), mismos que suplirían a los numerarios en sus ausencias temporales y que integrarían provisionalmente una sala auxiliar, se crearon además los tribunales colegiados de circuito para ayudar a la Suprema Corte de Justicia en ciertos asuntos.¹⁰²

Con motivo de la creciente actividad jurisdiccional se produjo una carga de trabajo en la Suprema Corte por lo cual se tuvieron que tomar hacia 1968, nuevas y radicales medidas. En esta ocasión se modificó el sistema de reparto de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito abandonando la distinción de errores *in procedendo* y errores *in iudicando* por la competencia en razón de la cuantía y se dio carácter permanente a la sala auxiliar.

En este tenor, el 31 de diciembre de 1994 se dio una de las formas más importantes en la vida de la Suprema Corte de Justicia, se redujo el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 11, se amplió el

¹⁰¹ Tena Ramírez, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 67-73.

¹⁰² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Ob. cit.*, p. 822.

contenido de las controversias constitucionales (artículo 105 constitucional) que ahora también comprenden también los llamados conflictos de atribución y se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas ya promulgadas.

El actual proceso de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, esta consagrado en el artículo 96 de la Constitución Federal:

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.

Este proceso, sin ser perfecto, permite la designación de ministros de una forma menos politizada. Cabe hacer mención que este mecanismo es similar al de muchos países de Latinoamérica y en particular es uno de los elementos de los sistemas semiparlamentarios, los cuales tienen como base la labor política de los titulares del poder ejecutivo y legislativo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia duran en su encargo quince años y sólo pueden ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal. Al vencimiento de su periodo, cada Ministro tiene derecho a un haber por retiro. Cabe mencionar que ninguna persona que haya sido Ministro puede ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. La ley orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros y funciona en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integra Sala. De igual forma, señala que la Suprema Corte tiene cada año dos periodos de sesiones; el primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; y el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El artículo 105 de la Constitución Federal establece los asuntos que conoce la Suprema Corte de Justicia entre los que destacan los siguientes:

1. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Federal, se susciten entre los niveles gobierno y los poderes federales y locales.

2. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

2.4.3.1.2 TRIBUNAL ELECTORAL FEDERAL.

El artículo 99 de la Constitución Federal establece que el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Este tribunal funciona en forma permanente con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales.

- a) Sala Superior.
- b) Salas Regionales:
 - i. Circunscripción Guadalajara.
 - ii. Circunscripción Monterrey.
 - iii. Circunscripción Xalapa.
 - iv. Circunscripción Distrito Federal.
 - v. Circunscripción Toluca.

La Sala Superior está integrada por 7 magistrados electorales, los cuales duran en su encargo nueve años improrrogables. Basta la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada (en los casos expresamente señalados en las leyes), o bien por mayoría simple de sus integrantes. Tiene competencia, con fundamento en los artículos 99 de la Constitución Federal y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de Diputados, Senadores, y Presidente, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia. Además de los conflictos laborales de funcionarios electorales.

Las Salas Regionales también son permanentes (anteriormente eran temporales pero con la reforma del 2007 se volvieron permanentes). Se integran por 3 magistrados electorales que duran en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. Sus facultades las establece el artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2.4.3.1.3 TRIBUNALES COLEGIADOS Y UNITARIOS DE CIRCUITO.

El Maestro Elisur Arteaga, señala que *“el nombre de tribunales colegiados se formó por la fusión de terminologías de las constituciones de Cádiz y estadounidense; de la primera se tomó la denominación tribunales; de la segunda circuito; en lo que atañe a éstos se prescindió de denominarlos cortes, como en el*

*texto original. Se les dio el nombre de colegiados por estar integrados por varios miembros, para distinguirlos de los unitarios*¹⁰³.

Los Tribunales Colegiado de Circuito, con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se componen de tres magistrados. Aunado a esto, debemos señalar que no son competentes para conocer de lo estrictamente atribuido al Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, siendo, por exclusión, sus principales atribuciones:

1. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento.
2. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable.

Por su parte, los Tribunales Unitarios de Circuito, se componen de un magistrado y están facultados para conocer principalmente de:

1. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito.
2. Del recurso de denegada apelación.

2.4.3.1.4 JUZGADOS DE DISTRITO.

Los Juzgados de Distrito, al igual que los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal tienen delimitado su ámbito de actuación específicamente en la Constitución Federal, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la normatividad emitida mediante acuerdos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los Juzgados de Distrito son órganos integrantes del sistema mexicano de impartición de justicia, y que como órganos jurisdiccionales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación, les corresponde el conocimiento inicial de todos aquellos asuntos en lo que se busca el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de actos de autoridad o bien, la resolución de un conflicto de intereses en materia federal.¹⁰⁴

¹⁰³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford, México 1999, p 349.

¹⁰⁴ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgados de Distrito, México, 2003 páginas 8 a 37.

Los circuitos judiciales son las zonas geográficas del territorio nacional en las cuales se distribuyen los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; en la actualidad existen 29 Circuitos Judiciales en el territorio nacional, un Circuito Judicial puede abarcar el territorio de una entidad federativa y tiene dentro de éste uno o más Distritos Judiciales, los que constituyen la división territorial de la primera instancia federal. El número de Distritos Judiciales de carácter Federal registra constantes variaciones anuales. En cada uno de dichos distritos se establece uno o más juzgados. El Juzgado de Distrito ejerce jurisdicción territorial en el Distrito Judicial que, a su vez es conformado por un número indeterminado de Municipios.¹⁰⁵

Al respecto el Maestro Elisur Arteaga Nava conceptúa al *juez* de la siguiente forma: *“siguiendo la terminología constitucional en vigor, es un servidor público que goza de jurisdicción y que la ejerce en determinada demarcación geográfica a la que se le ha denominado distrito; este normalmente coincide con los límites de una entidad federativa o del Distrito Federal”*¹⁰⁶

Los Juzgados de Distrito, se componen de un juez y; aquellos que no tengan jurisdicción especial, conocen de todos los asuntos de competencia federal. A continuación se enuncia las materias que conoce cada juez de distrito:

Juez federal penal:

1. De los delitos del orden federal.
2. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

Juez de distrito de amparo en materia penal:

1. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal.
2. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.

Juez de distrito en materia administrativa:

1. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.
2. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo.

Juez de distrito civil federal:

¹⁰⁵ Poder Judicial de la Federación, Ob. Cit. 29.

¹⁰⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Ob. cit.*, p. 23.

1. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
2. De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte.

Juez de distrito de amparo en materia civil:

1. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo.

Juez de distrito en materia de trabajo:

1. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo.
2. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

2.4.3.1.5 CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral, esta a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, el Consejo procura la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y la independencia e imparcialidad de sus integrantes.

El Consejo de la Judicatura Federal, se integra con siete consejeros, y funciona en Pleno y a través de comisiones. El artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, entre las que destacan las siguientes:

1. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República.
2. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación.
3. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia.
4. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria.

CAPÍTULO III **SENADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA**

El objetivo del tercer y último capítulo de la presente investigación es presentar la actual composición y funcionamiento del Senado de la República. Esto con el fin de exponer que las senadurías plurinominales son utilizadas por lo elite política para obtener y; con ello, mantener su status; haciendo evidente la necesidad de una reforma en la materia.

El primer tema de estudio son los elementos básicos del sistema político mexicano: democracia representativa, sufragio y partidos políticos. Asimismo, se examinará la naturaleza y características de la Cámara de Senadores, concluyendo con la propuesta de integración del Senado de la República.

3.1 SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

La constitución de 1824, estableció la estructura del sistema político mexicano. Dicho documento tuvo como fuentes principales la constitución de Norteamérica, la constitución de Cádiz y el Proyecto de Austin; por lo cual va adoptar el nuevo sistema de gobierno establecido por nuestro vecino del norte. Sin embargo, en la constitución de 1857 se reflejaría la desconfianza al poder ejecutivo, por lo cual, el constituyente instituyó un mayor número de mecanismos de poder a favor del poder legislativo (no veto, congreso unicameral, y dos periodos de sesiones). No obstante esto, debemos señalar que esta constitución de igual forma adoptó un *sistema presidencial*.

Los trabajos del constituyente del 17, dieron como resultado una nueva constitución, la cual de igual forma estableció un sistema presidencial, con la característica de un poder ejecutivo fuerte, a petición expresa del General Venustiano Carranza. Sin embargo, a raíz de la vida política imperante en México, el sistema presidencial tuvo un cambio radical degenerando este sistema político al denominado *presidencialismo mexicano*. Los factores que le dieron vida los podemos dividir en dos etapas:

Primera etapa:

- 1) La creación de un partido nacional que se integro con fuerzas nacionales que surgieron en la revolución mexicana (Partido Nacional Revolucionario, 4 de marzo de 1929).
- 2) La centralización del partido a partir de 1933 con la desaparición de los demás partidos políticos.
- 3) La identificación de la relación estado-partido, desde su nacimiento.
- 4) La jefatura real del partido era el Jefe máximo de la revolución (Plutarco Elías Calles).
- 5) El partido se convierte en el gran elector de diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales. Sin embargo, como el Jefe máximo

tenía mucho que decir de estos candidatos, se terminaba debiéndole el cargo.

Segunda etapa:

Esta etapa inicia con la elección como presidente de la República del General Lázaro Cárdenas del Río, en dicho periodo se van a establecer las siguientes condicionantes:

- 1) El jefe real de es el Presidente de la Republica.
- 2) Hay un acercamiento del partido a organizaciones agrarias y obreras, otorgándoles candidaturas.
- 3) Una reorganización a fondo del partido político PNR, se cambia el nombre a Partido de la Revolución Mexicana PRM.
- 4) La fuerza del presidente del partido era tal que tenía un margen muy amplio para decidir quien era el candidato presidencial del partido (su sucesor).¹

Fue así que se surgió el presidencialismo en México; sin embargo, esta forma de gobierno de igual forma dio pauta al desarrollo del país, tal vez no con los mecanismos más democráticos que se pudieran desear, pero si traduciéndose en la creación de institucionales y controles que organizaron la vida política en nuestra nación.

El presidencialismo tuvo sus primeros síntomas de debilitamiento con las elecciones de 1988, cuando el PRI, por primera vez en su historia, no tiene un número suficiente de votos en el Congreso para llevar a cabo reformas constitucionales. En 1991 recupera esta condición política, pero dados los problemas de 1994 (crisis económica y el levantamiento del ejercito zapatista en Chiapas) las elecciones de 1997 marcan ya un cisma político, al no alcanzar siquiera una mayoría simple o absoluta, lo que se traduce en un presidente sin mayoría de miembros de su partido en el Congreso; surgiendo con ello las negociaciones políticas para los trabajos parlamentarios.

Amparado bajo estos actos, en el año 2000, se dio la denominada *alternancia en el Poder*, transitando la titularidad del poder ejecutivo a cargo del Partido Revolución Institucional al Partido Acción Nacional, es decir, del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a favor de Vicente Fox Quezada, marcando con ello el fin del presidencialismo mexicano. Actualmente, podemos señalar que el sistema político mexicano adopta una forma de gobierno presidencial y un modelo federal para reestructurar los poderes públicos, al tiempo que transita sobre un régimen multipartidista moderado.²

¹ Apuntes de la asignatura *Poder Ejecutivo*, impartida por el Dr. Jorge Carpizo, en la Especialidad en Derecho Constitucional, de la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, semestre 2009-1.

² Altamirano Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas*, Plaza y Valdés Editores, México 2004, p. 299.

3.1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Lo que se ha dado en llamar democracia a través de los siglos significa un gobierno en que las decisiones y acciones del sistema político se producen mediante la permanente participación de quienes van a ser afectados por ellas, es decir, que involucran al mayor número de individuos componentes de la sociedad.

Los conceptos políticos son, sin embargo, históricos. Se elaboran en un lugar y época determinados. Si se va a llegar a un entendimiento de democracia es preciso analizar el significado que tiene el día de hoy más que indagar en el pasado, excepto como fuente y punto de referencia, por lo cual el concepto de democracia rebasa los esquemas normativos formales y tiene un alcance mucho mayor. Es una realidad social, de una cultura en parte regulada, en parte motivo de simples prácticas, sujeta a actitudes y conductas fuera de la normatividad y también inspirada por ideologías y creencias.

Esto descarta la idea de intentar siquiera una definición. Sólo es posible analizar la realidad y describirla, conceptualizarla y sistematizarla. Así lo han intentado los autores contemporáneos que han abordado con profundidad el tema: Robert H. Dahl, George Sorensen, Giovanni Sartori y Norberto Bobbio.

Bajo este esquema de análisis, las características de lo que hoy denominados democracia contiene:

- a) Libre participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones políticas a través de sus representantes.
- b) Libre oposición de los individuos al poder organizado.
- c) Procedimientos de participación y oposición efectivos.
- d) Garantía e igualdad de participación de individuos y grupos.
- e) Gobiernos temporales, limitados y responsables.
- f) Voluntad de las mayorías y respecto a las minorías como base de decisiones y acciones.
- g) Sistema políticos abierto.³

Por su parte, la teoría de la representación se origina en Sieyès como continuación de las ideas democráticas de Rousseau y ante la necesidad de justificar el ejercicio de la soberanía nacional a través de una asamblea constituyente. El mismo Sieyès distinguió entre el representante extraordinario, que recibe poderes para crear la Constitución, y el ordinario, que actúa dentro de las limitaciones por ésta impuestas.

Para definir la naturaleza jurídica de la representación se recurrió a la figura del "mandato". Así, se dijo, la elección equivale a un contrato celebrado por los electores con su representante para la realización por éste, de un determinado programa que se obliga a cumplir. Como consecuencia:

³ Gamás Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001, pp. 282-287.

- a) Los actos del representante o “mandatario” son imputados al mandante, los electores.
- b) La realización del contenido de la voluntad manifestada por el “mandante”, por el representante es forzosa, es decir, el “mandato” es imperativo.
- c) La representación es revocable si así lo deciden los mandantes electores, en tanto el representante no cumpla con las obligaciones adquiridas.

Esta tesis fue bien pronto rechazada e incluso expresamente excluida por algunos textos constitucionales. Las razones de orden práctico se impusieron para que resultara imposible encuadrar la representación a la figura jurídica del mandato; es difícil determinar el objeto del contrato, ya que las campañas electorales no precisan en ocasiones compromisos concretos, sino programas generales; resulta, por otra parte, impráctico y casi imposible, ante coyunturas de discusión o decisión que se pueda, consultar en cada caso al electorado o pedirle que se pronuncie sobre el cumplimiento o incumplimiento del “mandato”.

Rechazada la tesis del “mandato” se concluyó que la representación política constituye una figura jurídica original cuya naturaleza estriba en la *“relación de una persona con otra o varias, en virtud de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”*⁴. En otras palabras, la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros.

La representación es una figura de índole jurídica, es una ficción de naturaleza jurídica y política: la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominados legisladores.⁵ Por lo cual podemos establecer las siguientes características:

- a) El representante manifiesta la voluntad de la nación entera, o sea, representa la totalidad e indivisibilidad de la sociedad aun cuando sea electo en una circunscripción determinada.
Los representantes de segmentos de la población –regiones, provincias– tienen una calificación particular y se les agrupa siempre en una “segunda cámara”
- b) La “voluntad nacional” no se expresa individualmente por cada representante, sino sólo por el conjunto de éstos en la forma como cada Constitución lo determina.
- c) No hay obligación de los representantes de consultar la voluntad de los electores ni posibilidades de revocar la representación.⁶

Aunado a lo anterior, John Stuart Mill señaló tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir:

- a) Que el pueblo lo acepte.

⁴ Jellinek, Jorge, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Editorial Albatros, Buenos Aires 1943.

⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 154.

⁶ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 288-289.

- b) Que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo.
- c) Que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga.⁷

Es dable mencionar que esta forma de gobierno ha sido matizada por dos circunstancias: la organización de los partidos políticos contemporáneos y la necesaria liga que en la realidad política se da entre el representante y los electores de su distrito o circunscripción.

Ahora bien, México tiene asentado en su constitución el sistema de democracia representativa, mismo que ha regido toda su historia constitucional, y que en su forma clásica, es el que sigue en líneas generales nuestro país. Dicho sistema posee las siguientes características:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en su distrito.

En buena parte las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público; es decir, en ella se halla el interés del estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado que es la que existe en las relaciones entre particulares.

En el derecho público la representación tiene notas diferentes a la de carácter privado, porque se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la mejor forma su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conseguir el bienestar de la nación.⁸

3.1.1.1 ANTECEDENTES.

Los tres siglos de vida colonial mexicana se desarrollaron dentro del absolutismo monárquico español, carente de instituciones de autogobierno (ni siquiera los municipios tuvieron autonomía), agravado por la exclusividad de los peninsulares en los cargos públicos.

⁷ Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. de Antonio Guzmán Balboa, Herrero Hermanos Sucesores, México 1966.

⁸ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, p. 155.

Un número importante y destacado de criollos mexicanos participó en la elaboración de la Constitución de Cádiz, de 1812, que implantó las instituciones liberales dentro del cuadro de la monarquía limitada. Pero la Constitución no tuvo vigencia regular. No obstante, conforme a ella se eligieron e instalaron diputaciones provinciales, primer cuerpo auténticamente representativo que tuvo México. Su iniciativa logró el Estado federal y las instituciones democráticas, republicanas y representativas de la Constitución de 1824.

Comienza la lucha, que habría de durar cinco décadas, entre quienes querían la permanencia de los privilegios tradicionales, Iglesia, ejército, mineros y comerciantes y quienes buscaban la conformación de un Estado a semejanza de los que había logrado la burguesía en Norteamérica y Francia: centralistas y federalistas; conservadores y liberales.

La Constitución de 1824 es el primer intento de crear una República con contenido participativo e instituciones democráticas. No logra ni vigencia ni legitimidad en un ambiente de desorden, intolerancia e imposiciones a través de pronunciamientos militares.

Los triunfos conservadores se expresan en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843. Las instituciones no dejan lugar a duda de los propósitos oligárquicos: sufragio censitario y capacitario; requisitos aumentados de riqueza para ocupar cargos públicos; elecciones indirectas a fin de mantener alejado al ciudadano de sus representantes; integración recíproca entre los órganos con el propósito de mantener permanentemente en el mando a la "clase política" privilegiada. Continúan los cuartelazos y los conflictos internos.

Al acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857 introducen el sufragio universal y reestablecen las instituciones de la democracia representativa. Los conservadores se defienden aún: estalla una guerra civil que dura tres años y se establece un efímero Imperio.

En 1867 queda restaurada la República, y la Constitución comienza a cumplirse. Hay elecciones que se respetan; pocos votan; no hay cultura participativa. De nuevo se elevan los señoríos guerreros locales; se tiene que gobernar bajo el régimen constitucional de suspensión de garantías y se sucumbe finalmente ante el más hábil y persistente de los caudillos.

La dictadura de los treinta años: termina con una Revolución, y, por fin, elecciones limpias. De nuevo los intereses arraigados siegan la supervivencia democrática. Una vez más la defensa institucional tiene que empuñar las armas. Brota la revolución constitucionalista, esta vez con claros propósitos de reforma social.

Al reunirse el Congreso Constituyente de 1916-1917 México no había practicado la democracia excepto durante el limitado y fallido intento de la República restaurada y los pocos meses que siguieron al triunfo de la revolución sobre la dictadura. La Constitución de 1917 fundió la democracia política con la justicia

social en un régimen de derecho. El acomodo de las fuerzas revolucionarias fue lento, y paulatina la legitimidad ganada por la Constitución. La inestabilidad se supera por un pacto de civildad entre los principales jefes, la concentración del poder y la regla de la no reelección. El sistema presidente-partido-gobierno permite las esperadas reformas sociales, se adapta a la obligada inserción de México en la política mundial y se lleva adelante el desarrollo económico. Pero el poder se concentra y las decisiones finales se elevan a la máxima autoridad ejecutiva. El país vive así durante siete décadas. La sociedad crece y se transforma. Surgen nuevas demandas. El sistema político acepta los cambios y responde a ellos con apertura.

Las primeras reformas datan de 1963, y se amplían en 1972; permitieron acreditar diputados “de partido” con un porcentaje mínimo de la votación nacional. Cobran vigor, con visión singular, en 1977: se introduce entonces el sistema mixto, conservando como base el principio tradicional de la mayoría en distritos uninominales, pero completándolo con la representación proporcional en distritos plurinominales; el sistema se extiende a las legislaturas estatales y a los municipios.

Las reformas se consolidan en 1983 con la conformación actual de la Cámara de Diputados y se limita el número de diputados pertenecientes a un partido político. En pleno surgimiento del activismo político y la manifestación de una sociedad civil, fundamentalmente la clase media, se llevan a cabo las siguientes reformas en 1990, 1993 y 1996, que conforman definitivamente el sistema vigente, cuyas características principales se resumen a continuación.

El sistema se ha configurado hasta lograr la presente normatividad:

1. Sufragio universal y elección directa de los órganos ejecutivos y legislativos, federales y estatales, del Distrito Federal y municipales.
No reelección, absoluta en el caso del Ejecutivo federal y del Distrito Federal; prohibida a los Ejecutivos estatales cuando provengan de la elección popular.
Reelección prohibida por el periodo siguiente en las asambleas y ayuntamientos, permitida para un posterior periodo, y así sucesivamente.
2. Sistema mayoritario con componente de representación proporcional para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados, de la Asamblea del Distrito Federal y de los ayuntamientos.
3. Reconocimiento constitucional de los partidos políticos, normas de operación, derechos y obligaciones.
Ejercicio del sufragio universal pasivo a través de los partidos políticos; financiamiento oficial de dichas organizaciones y garantía de acceso a los medios de comunicación social.
4. Organización, administración y calificación de las elecciones por un organismo autónomo y de composición ciudadana. Establecimiento de organismos paralelos a nivel estatal y del Distrito Federal.
5. Creación de un sistema de justicia electoral con un Tribunal Electoral que califica la elección presidencial, resuelve los recursos legales establecidos y

actúa además en algunos casos como órgano de control de constitucionalidad de actos electorales federales, estatales y del Distrito Federal.⁹

3.1.1.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS.

El artículo 40 de la Constitución Federal establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y por su parte, el artículo 115 ordena en su párrafo preliminar:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...

Popular, en este caso, tiene, para los estados, el significado de “democrático”, según se desprende del contenido de las instituciones que contiene el propio artículo 115, así como el 116 que le sigue. Claramente, pues, se establecen tres elementos característicos de la forma de gobierno del todo nacional, tanto de la Federación como de los estados:

- a) República.
- b) Democrática.
- c) Representativa.

La Constitución no define a la República, pero el concepto que el constitucionalismo mexicano acepta es la renovación periódica de los titulares de los órganos, particularmente del Ejecutivo. La monarquía como forma de gobierno fue descartada en los primeros años de la vida independiente. Sin embargo, se revivió por los conservadores en 1861-1867, pero fue rechazada rotundamente por la nación. Con la universalización del sufragio, México identificó “República” con “democracia representativa”.

El principio de la democracia es la participación del conjunto social en la elaboración de las decisiones y en la creación y aplicación del orden, a través de quienes son electos en forma periódica para representarlo. La representatividad califica la manera de lograr y ejercer tal intervención. El artículo 41 constitucional establece:

⁹ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 769-772.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

Las disposiciones constitucionales relativas a cada órgano (51 a 60, Legislativo, y 80 a 86 Ejecutivo), establecen la elección directa para las dos Cámaras del Congreso de la Unión y para el Ejecutivo; las reglas limitativas de la reelección de los miembros de aquél, prohibida para el periodo inmediato siguiente y la prohibición absoluta para la reelección del presidente.

También establece la Constitución los mismos principios para los órganos de los estados: "La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas" (segundo párrafo de la fracción I del artículo 116). Establece, asimismo, la reelección limitada de los miembros de las legislaturas estatales, prohibida para el periodo inmediato siguiente (fracción II) y la prohibición absoluta de reelección a los gobernadores que provienen de la elección popular (fracción I).

Los mismos principios se aplican al Distrito Federal en el artículo 122. Elección directa y prohibición de reelección para el periodo inmediato de los miembros de la Asamblea Legislativa (Diario Oficial de 22 de octubre de 1993) y elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal y la no reelección de éste (Diario Oficial de 21 de agosto de 1996). Por lo que se refiere a los municipios, la Constitución establece: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa... y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado" (artículo 115, fracción I).

La periodicidad en la renovación en la integración de los órganos queda expresamente establecida. Para los diputados del Congreso y Asamblea Legislativa del Distrito Federal tres años (artículos 51 y 122), senadores seis años (artículo 56), presidente de la República, seis años (artículo 83), gobernadores, seis años (artículo 116, fracción I, párrafo introductorio) y jefe de gobierno del Distrito Federal, seis años (artículo 122).

Sobre la libertad y autenticidad de las elecciones en mucho tiempo controladas por el gobierno y con resultados controvertidos pero sin posibilidades de impugnación, la Constitución ha tenido una serie de reformas que acentuaron la participación social en el proceso electoral que, finalmente, quedó ubicado en un organismo ciudadano. Se configura así la base de la democracia representativa en el articulado de la Constitución. Pero el concepto constitucional es más rico. El artículo 3º refiere a la democracia "...No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La redacción se debe a una reforma al texto original (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946). Recoge no sólo el espíritu del Constituyente de Querétaro, sino también la larga aspiración dentro del constitucionalismo mexicano. La democracia no se agota en lo político-social. El perfeccionamiento de la democracia política implica la participación equitativa de todos en los beneficios materiales y culturales de la sociedad. Sin una sociedad homogénea en lo económico-social no puede haber gobierno democrático.

La democratización implica un mayor acceso popular a las recompensas económicas y sociales, de manera que el progreso se generalice y no se concentre en unas cuantas manos y en unas cuantas actividades y regiones. Implica el acceso a la propiedad, al empleo, a mejores ingresos; también a la educación y a la cultura, no sólo como medios de mejora personal, sino como condiciones elementales de preparación para la convivencia, la actividad productiva y el fortalecimiento social.¹⁰

3.1.2 SUFRAGIO.

La esencia de la democracia representativa es el derecho al voto. La democracia exige el sufragio universal e igual; lo protege haciéndolo libre y secreto. Permite que se exprese en forma directa o indirecta.

El sufragio es una capacidad especial que el orden jurídico reconoce a determinadas personas para participar en la integración de los órganos de poder público. Es un derecho subjetivo, correlativo de una doble obligación por parte del Estado, que consiste en:

- a) Permitir su libre ejercicio de acuerdo con lo que la Constitución y las leyes establecen.
- b) Atenerse a los resultados, es decir, a las decisiones tomadas en función de los votos emitidos.

Durante mucho tiempo se separaron los derechos políticos de los derechos humanos. Estos últimos fueron motivo de cuidadoso tratamiento analítico. El estudio de los primeros se diluyó en el del torbellino de las instituciones políticas. Fue en definitiva su extensión lo que determinó su profundización doctrinaria.

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas se reconocieron los derechos políticos en el mismo plano que los humanos. El movimiento mundial a favor de la dignidad de la persona y de los gobiernos participativos ha reforzado en definitiva tal posición.

Los derechos políticos son también derechos humanos y como tales obligaciones para el Estado.¹¹

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 772-774.

¹¹ *Ibidem.*, p. 291.

3.1.2.1 CIUDADANÍA.

La calificación especial para el ejercicio del sufragio y de los demás derechos políticos (asociación, petición, reunión, entre otros) se denomina tradicionalmente “ciudadanía”. La Constitución mexicana establece, tomando como base la nacionalidad, esta situación jurídica, status que regula estableciendo condiciones para su existencia e imputándole derechos y obligaciones. El artículo 34 constitucional establece:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Si bien la nacionalidad vincula en forma permanente al individuo que reúne los requerimientos constitucionales con el Estado mexicano y su orden jurídico, la ciudadanía le atribuye la capacidad participativa en el ejercicio jurídico del poder social.

La ciudadanía a la mujer fue otorgada por reforma posterior (Diario Oficial de 17 de octubre de 1953) al texto original¹². Este último no excluía expresamente a las mujeres, pero se redactó siguiendo el criterio aún prevaleciente en la época en que se elaboró la Constitución, de reservar los asuntos políticos con exclusividad a los varones.

La edad de dieciocho años, que se considera en el derecho civil como la de pleno discernimiento, se estableció en materia política como regla. El requisito de la conducta se funda en que sólo aquellos que efectivamente cumplen con las normas de convivencia social pueden participar en la alta tarea de su elaboración e imposición. La ciudadanía es una capacidad especial para adquirir y ejercitar derechos específicos que en forma generalizada se designan como “derechos políticos”; implican también el cumplimiento de una serie de obligaciones. Unos y otros se atribuyen constitucionalmente.

3.1.2.1.1 DERECHOS.

Los derechos específicos, ligados a la capacidad especial de ciudadanía, se denominan en la Constitución “prerrogativas”. El uso de esta palabra, confunde un poco al estudioso de la Constitución. Desde luego, destaca la calidad de ciudadano como un altísimo *status* que implica una distinción particular. Pero esta distinción no puede traducirse más que en la atribución de derechos. El sufragio activo y pasivo y, la decisión de alistarse en la guardia nacional son vistos también

¹² El párrafo primero del artículo original decía así: “*Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos...*”

como obligaciones por el artículo 36 constitucional. No podemos sino concluir que son derechos que el ciudadano puede reclamar, pero que su ejercicio es obligatorio:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

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;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

3.1.2.1.2 OBLIGACIONES.

El artículo 36 constitucional establece como obligaciones del ciudadano de la República:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Las obligaciones contenidas en las fracciones II, III, IV y parte de la V están en alguna manera consideradas como derechos o “prerrogativas” del ciudadano, por lo que no puede más que concluirse que se trata de derechos de ejercicio obligatorio, según ya se comentó.

3.1.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO.

El sufragio como base del sistema democrático representativo esta constituido por una serie de características que permiten el desarrollo armónico de la manifestación de la voluntad del ciudadano. A continuación se analizarán cada una de éstas.

3.1.2.2.1 ACTIVO Y PASIVO.

El sufragio se denomina activo, calificando el derecho del sujeto titular para decidir las personas físicas que habrían de integrar los órganos. Este principio esta establecido en la fracción I, del artículo 35 Constitucional:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:
I. Votar en las elecciones populares;

A su vez, se denomina pasivo calificando el derecho del sujeto titular a ser candidato a integrar tales órganos. Sin embargo, para llevar a cabo el ejercicio de este derecho se debe atender a la legislación reglamentaria de la materia:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Cabe mencionar que existe una importante excepción al voto pasivo en el artículo 130, inciso d), de la Constitución Federal:

En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

3.1.2.2.2 UNIVERSAL.

Hay sufragio universal cuando la ciudadanía y el voto activo se extienden a todos los miembros de la sociedad considerados *nacionales* en edad de discernir y que desarrollen y mantengan una conducta lícita. La nota de "indignidad" se atribuye a quien comete delitos o actos de deslealtad al Estado y se reconoce universalmente como motivo de privación del ejercicio de la ciudadanía. Este principio se encuentra consagrado en la fracción I, del artículo 35 de la constitución federal.

3.1.2.2.3 DIRECTO.

El sufragio es directo cuando los electores eligen sus representantes sin recurrir a intermediarios. En nuestro país todos los ejercicios electores tienen como base este sistema de votación, dejando al margen el sistema de voto indirecto.

3.1.2.2.4 LIBRE Y SECRETO.

El sufragio libre y secreto se refiere no al derecho de voto, sino a su emisión misma, a la forma como se realiza la elección. El acto de votar deber ser ejercido

sin coacción ni presiones; complementariamente el voto se garantiza con el anonimato del sentido en que lo emite el votante.

En algunos regímenes electorales el derecho de voto es obligatorio; además de un “derecho” se le considera una obligación (Australia, Bélgica, Grecia, Venezuela y México). Esta concepción del voto no tiene fundamentos claros, deriva de la soberanía popular y del “electorado función”. Se ha fortalecido la obligatoriedad en algunos Estados por la necesidad de combatir el abstencionismo, la indiferencia ante los procesos políticos, que es una falla y a la vez una amenaza para las sociedades democráticas. Sin embargo, no hay una demostración contundente de que la obligatoriedad conduzca al ejercicio responsable del voto. Pareciera que el voto deber ser entendido como un derecho y descartar que pueda al mismo tiempo ser una obligación (en muchos casos sancionable). Es precisamente el espíritu cívico expresado con espontaneidad lo que funda las democracias, y corresponde a los sistemas políticos que practican ésta alentarlos, mantenerlos y reforzarlos a través de la conciencia y la cultura participativas, buscando el sostén de la legitimidad, y no el temor a la sanción.

La democracia se funda en la legitimidad, y sólo recurre a la coacción en defensa de las garantías necesarias a sus procesos. La decisión de participar o no en ellos es una manifestación de libertad que no debe coartarse ni su “no ejercicio” sancionarse¹³. Es a través de los siguientes artículos que la Constitución federal establece estas dos características del sufragio.

Artículo 41, fracción I, párrafo segundo:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Artículo 116, fracción IV, inciso a):

Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

Artículo 122, Base primera, fracción I:

Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la

¹³ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 294 y 295.

cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

3.1.3 PARTIDOS POLÍTICOS.

Los partidos políticos son organizaciones que tienen como propósito obtener el control de los órganos del poder público, a través de las elecciones. Surgen como una necesidad operativa de la democracia representativa, y son un complemento indispensable del sistema electoral. Sin embargo, el desarrollo y funcionamiento de esta institución en nuestro país ha sido *sui generis*, dada la especial interpretación de los asuntos políticos a cargo de la sociedad mexicana.

3.1.3.1 DEFINICIÓN.

La analogía de las palabras no debe conducir a errores. Se llama igualmente “partidos” a las fracciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.

Esta identidad nominal se justifica por una parte, ya que se traduce cierto parentesco profundo: ¿no desempeñan todas esas instituciones un mismo papel, que es conquistar el poder político y ejercerlo? Pero vemos, a pesar de todo, que no se trata de la misma cosa. De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo.

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección.

El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto.¹⁴

Max Weber afirma: *“Llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin*

¹⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México 2002, pp. 15 y 16.

proporcionar poder a sus integrantes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).¹⁵

Para James Coleman y Carl Rosberg, los partidos políticos son: *“Asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares sobre el personal y la política del gobierno de un determinado estado soberano.”¹⁶*

El profesor británico Stanley Henig señala: *“En su esencia, el partido es un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al gobierno”¹⁷*. Asimismo aclara, que no es indispensable para la existencia del partido el contar con una ideología, a condición de tener un conjunto de ideas y programas comunes que sirva de vínculo para unir a sus miembros. Señala Henig como fin característico del partido político el de tratar de dirigir la actuación del gobierno, o cuando menos de influir en ella, de conformidad con sus intereses.

El texto de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –vigente a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977-, coincide en su segundo párrafo con las ideas expuestas por Stanley Henig en la introducción del libro *Partidos políticos europeos*, para explicar estas organizaciones políticas en los siguientes términos:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

¹⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México 1977, p. 228.

¹⁶ Dowse, Rober y Hughes, John, *Sociología política*, Alianza, Madrid 1975, p. 420.

¹⁷ Stanley, Henig, y Pinder, John, *Partidos políticos europeos*, trad. de Jesús Joaquín Arcenegui Fernández, EDERSA, Madrid 1976, p. 7.

Al respecto, el Dr. Jorge Carpizo señala que los partidos políticos son entes u órganos públicos, o, como manifiestan algunas Constituciones, son entidades de interés público, lo que trae consigo una serie de prerrogativas, entre las cuales destacan su derecho al uso, en campaña electoral o fuera de ella, de los medios de comunicación masiva, y el aseguramiento de los elementos económicos necesarios para poder subsistir, como acontece en los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania, que financian con fondos a sus partidos políticos.¹⁸

3.1.3.2 ANTECEDENTES.

Durante el siglo XIX se origina y mantiene el conflicto entre liberales y conservadores. Segmentos enteros de la sociedad mexicana se manifiestan a favor de una u otra tendencia. Lucha de ideas y actitudes, en ocasiones identificadas con fuertes personalidades, careció sin embargo de organizaciones formales y programas concretos. Es difícil hablar de partidos políticos verdaderos. Éstos, como grupos organizados, comienzan a manifestarse a raíz de la lucha por la sucesión presidencial de 1910, y se consideran ya en la legislación electoral de diciembre de 1911, promovida por el presidente Medro.

La Constitución de 1917, de la que contundentemente se suele afirmar que no mencionó los partidos políticos, estableció con toda claridad el derecho de asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos políticos del país como garantía individual reservada a los ciudadanos y como prerrogativa o derecho inherente de los mismos (artículos 9 y 35, fracción III). Con estas claras afirmaciones la legislación electoral consecuente tenía bases constitucionales suficientes para regularlos.

Los partidos políticos se crearon y actuaron a nivel nacional y local. Estuvieron muy activos en la primera década posterior a la entrada en vigor de la Constitución Política vigente, pero se agruparon alrededor de las figuras políticas prominentes. La creación y desarrollo del Partido Nacional Revolucionario, luego Partido de la Revolución Mexicana, y finalmente Partido Revolucionario Institucional, constituye una organización política predominante a nivel nacional, íntimamente ligada al gobierno y dirigida por el presidente de la República, su jefe de *facto*.

La Ley Electoral Federal que entró en vigor el 7 de enero de 1946 definió por primera vez a los partidos políticos como “asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”. Contiene además la primera regulación de los mismos.

En 1963, en las reformas a la Constitución los llamó por su nombre al reconocerse su derecho para acreditar diputados. Fue en la reforma de 1977 cuando se

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México 2000, pp. 24-25.

incorporó a la Constitución la definición, fines, derechos al uso permanente de los medios de comunicación social, a participar en elecciones federales, estatales y municipales y la disposición de elementos mínimos para sus campañas políticas. Los partidos se ubican en el artículo 41, como un instrumento de la soberanía del pueblo (Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977). Más adelante se estableció la sujeción del financiamiento a la ley (Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993).¹⁹

3.1.3.3 MARCO CONSTITUCIONAL.

Los partidos políticos constituyeron una realidad regulada en la legislación electoral durante muchos años, pero sin referencia expresa a ellos en la Constitución, como ocurrió en muchos países en los que fue usual omitir estas organizaciones políticas, las cuales se estimaban, en muchos casos, como un mal necesario para el proceso democrático.

Sin embargo, la evolución de estas formas de agrupación y su papel creciente en la toma de decisiones del cuerpo electoral llevó a su paulatina inclusión en los textos constitucionales prácticamente en todo el mundo.

En México, la primera referencia constitucional a los partidos políticos aparece con el decreto de reformas constitucionales de 22 de junio de 1963, cuando se crearon los *diputados de partido*. La plena constitucionalización y elaboración de un régimen jurídico de los partidos políticos apareció con la reforma política de 6 de diciembre de 1997.²⁰

El artículo 41 constitucional, que en su primer párrafo determina la *soberanía nacional* y define la democracia indirecta impuestas desde las leyes supremas de 1824, 1857 y 1917, fue adicionado por reformas de 1990 en seis párrafos del 2° al 7°, y se refiere a los partidos políticos en los términos siguientes:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Según el Diccionario jurídico publicado por la UNAM y Porrúa, *interés público* es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Es preciso diferenciar las que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones implican el *interés privado*, que incluye beneficios para determinadas personas; en cambio, las *pretensiones*

¹⁹ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 782 y 783.

²⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho electoral*, Editorial Oxford, México 2010, p. 152.

compartidas por la sociedad en su conjunto y *cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad significan el interés público.*

En la segunda parte de la fracción primera del artículo 41 constitucional se lee:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo....

En resumen del artículo en comento, los fines de los partidos son:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática,
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Hacer posible el acceso de ciudadanos al poder político.

El mismo artículo 41, en su fracción II establece:

- a) Los partidos políticos tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
- b) En los procesos federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- c) La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el funcionamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.
- d) La ley ordinaria que reglamenta los preceptos políticos de la Constitución es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- e) El artículo 36, inciso f) del COFIPE, señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.²¹

3.1.3.4 PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

Los partidos políticos en México son instituciones que se han formado como intermediarios entre la sociedad y los órganos de gobierno. Están cumpliendo claramente la función “programática”, y esta realidad se ha venido haciendo cada vez más patente a medida que la sociedad se pluraliza y por el inusitado desarrollo de los medios de comunicación, así como por una mayor conscientización.²²

En el párrafo I de la base I del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, lo que quiere decir que las

²¹ Figueroa Alfonzo, Enrique, *Derecho electoral*, 2ª edición, IURE editores, México 2009, pp. 135-136.

²² Gamas Torruco, José, *Ob. cit.*, p. 289.

legislaciones locales no pueden imponer a los partidos que han alcanzado, conforme a los requisitos de ley, el registro nacional, ninguna condición adicional para participar en las contiendas electorales de la entidad de que se trate o en los municipios que forman parte de ella.

En los estados de la Republica existe la posibilidad, de acuerdo con sus propias constituciones y su legislación electoral, de constituir partidos a los cuales se concede un registro para actuar en el ámbito estatal de que se trate, dentro del cual pueden registrar candidatos para las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos (fracción II, inciso f, del artículo 105, y 116, fracción IV, inciso f). En cada legislación local se establecen los requisitos que debe llenar una organización política para alcanzar este tipo de registro.²³

En los términos del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, para obtener su registro como partidos políticos nacionales, las organizaciones aspirantes deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Declaración de principios.- Es la manifestación pública de la plataforma ideológica del partido (Art. 25).
- b) Programa de acción.- Es el proyecto de gobierno en caso de que el partido triunfe (Art. 26)
- c) Estatutos.- Representan el reglamento interno para el funcionamiento del partido (Art. 27).
- d) Mínimo determinado de afiliados.- Deberán contar con un número de afiliados, cuando menos equivalente al 0.26% del Padrón Electoral Federal que se hubiere utilizado en la elección respectiva ordinaria inmediata anterior a la solicitud de registro respectiva, los cuales deberán estar distribuidos de manera que tenga un mínimo de tres mil afiliados en cuando menos veinte entidades federativas o bien un mínimo de trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales.
- e) Notificación del propósito de constituir el partido político.- Se debe notificar al Instituto Federal Electoral el propósito de constituir un partido político nacional y, a efecto de demostrar el cumplimiento de los requisitos señalados en los incisos anteriores (Art. 28).
- f) Presentación de solicitud debidamente requisitada.- Se deberá presentar en el mes de enero del año anterior a la elección, ante el Instituto Federal Electoral, la solicitud de registro respectiva acompañada de los documentos exigidos en el artículo 29 del COFIPE.

Asimismo, en los términos del artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, los partidos políticos nacionales tienen atribuidos derechos de diverso carácter, principalmente políticos y económicos, entre los que destacan:

Derechos políticos:

1. Postular candidatos en las elecciones federales.

²³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ob. cit.*, p. 160.

2. Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse con otros partidos políticos nacionales.
3. Participar en las elecciones estatales y municipales.
4. Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
5. Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Derechos económicos:

1. Recibir financiamiento público.
2. Hacer uso gratuito de parte del tiempo de transmisión de las estaciones de radio y televisión que corresponden al Estado.
3. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.
4. Gozar de un régimen fiscal especial.
5. Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

Aunado a esto, el artículo 38 del código en comento establece a cargo de los partidos políticos nacionales dos tipos de obligaciones: las de hacer y las de no hacer:

Obligaciones de hacer:

1. Mantener su actuación dentro del marco de la normatividad jurídica vigente, lo que implica el respeto a la libre participación política de los demás partidos y a los derechos de los ciudadanos.
2. Conservar el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, exigidos para su constitución y registro.
3. Respetar los procedimientos establecidos en sus estatutos para la postulación de candidatos.
4. Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.
5. Hacer del conocimiento del Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos.

Obligaciones de no hacer:

1. Recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno.
2. Utilizar símbolos religiosos, así como expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda.
3. Externar cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.²⁴

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2010, pp. 117-119.

Estas son las características generales de los partidos políticos en nuestro país. Actualmente el sistema de partidos se encuentra integrado por:

- a. Partido Revolucionario Institucional.
- b. Partido Acción Nacional.
- c. Partido de la Revolución Democrática.
- d. Partido Verde Ecologista de México.
- e. Partido del Trabajo.
- f. Convergencia.
- g. Partido Nueva Alianza.

Sin embargo, debemos mencionar que son sólo los tres primeros partidos los que tienen un papel fundamental en la vida política de México. A continuación se mencionaran los datos más relevantes de estas organizaciones.

3.1.3.4.1 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Pocas son las personas que pueden negar que la creación del Partido Nacional Revolucionario el 4 de marzo de 1929 constituyó el medio más eficaz para abolir el divisionismo y las pugnas de facciones, enmarcadas en los grupos acaudillados por los generales que habían participado en la Revolución mexicana de 1910. La creación del PNR efectivamente proporcionó la tranquilidad al país que inició la época institucional. Lerner nos dice que:

El estudio de los orígenes del Partido Revolucionario Institucional, la evolución de su estructura e ideología y de sus relaciones con el exterior, nos ha conducido a la hipótesis, desarrollada ampliamente en el contexto latinoamericano, del papel activo y dinámico de las clases medias en la estructura política. Aun cuando la hipótesis de la entonces participación de las clases medias en el Partido Revolucionario Institucional surgió de un análisis del partido durante los últimos cuarenta años, aparece en los distintos capítulos como el hilo conductor. Este postulado ha sido el que más explica las condiciones de creación del partido, su historia y su realidad actual.²⁵

Por su parte, Vicente Fuentes Díaz manifiesta:

El Partido Nacional Revolucionario, como después el PRM y el PRI, tuvo en su estructura y su estilo, con rasgos originales, fruto de la tradición, de las necesidades y las características del país, la experiencia, la audacia y la intuición de los revolucionarios mexicanos. Calles y el resto de sus fundadores conocían sin duda (de ello hay pruebas irrecusables) los ensayos realizados entonces en materia tan compleja y resbaladiza como es la organización política, y supieron derivar de ellos las lecciones necesarias. No pensamos que haya sido un sistema absolutamente novedoso; pero sí un hallazgo feliz

²⁵ Delhumeau, Antonio y otros, *México: realidad política de sus partidos*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., México 1970, pp. 45-46.

en el que se combinaron la enseñanza de la historia y el genio y la imaginación de sus creadores.²⁶

El Partido Nacional Revolucionario se transformó y tomó el nombre de Partido de la Revolución Mexicana, a partir de la asamblea que se inició el día 30 de marzo de 1938. Posteriormente el PRM se modificó, tanto estatutariamente como en el nombre, y adoptó en enero de 1946 el título de Partido Revolucionario Institucional.²⁷

El PRI detentó la titularidad del Poder Ejecutivo de nuestro país hasta el año 2000, cuando el candidato Francisco Labastida Ochoa perdió los comicios frente al candidato del Partido Acción Nacional; sin embargo, retomó la Presidencia de la República en los comicios de 2012 a través de su candidato Enrique Peña Nieto.

3.1.3.4.2 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

El 16 de septiembre de 1939 se constituyó el PAN, y sus orígenes se encuentran en la sociedad denominada *La Base*, que se integraba por grupos secretos católicos²⁸. El PAN nació como respuesta a la política y a la persona del general Lázaro Cárdenas. José Ángel Conchelo, uno de los militantes más aguerridos del PAN, expresa lo siguiente:

Los fundadores del PAN eran un grupo de hombres brillantes, preocupados ante el desplome del espíritu cívico y de la política que pensaron en la necesidad de llevar el derecho a las plazas públicas. Aquello fue en México el ejemplo inesperado de hombres limpios y honrados que intervienen “en esa cosa tan sucia como la política” y su ejemplo cundió rápidamente en casi todo el país. El partido tuvo que enfrentarse, junto con el pueblo de México, a una serie de increíbles bajezas y de violentas represiones; mientras que por otra parte celebraba grandes convenciones nacionales para dar respuesta a los problemas que padecíamos. Pero lentamente, a lo largo de treinta y cinco años, una convicción realista fue fincándose en todo el pueblo de México y es que el gobierno no estaba, no está dispuesto a soltar el poder y que tiene un sistema bien integrado de escalada de represión, frente a la escalada de protesta.²⁹

El Partido Acción Nacional se ha significado porque reúne en su seno a los empresarios de mayor envergadura del país y porque sustenta la ideología

²⁶ Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México 1969, pp. 381-383.

²⁷ Gamiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, 1ª edición, IJ UNAM, México 2000, pp. 48-49.

²⁸ Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, *Derecho Constitucional*, IJ, Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, Num. 81, México 1991, p. 52.

²⁹ Pinto Mazal, Jorge y otros, *Los partidos políticos en México*, FCE, México 1975, pp. 15-16.

conservadora, de derecha, aliada con la Iglesia católica y actualmente con nexos en Estados Unidos.³⁰

En los últimos años a conservado su fuerza política, pero han variado sus posiciones a través de los procesos electorales. El PAN cuenta con varias gobernaturas, ayuntamientos, senadurías y diputaciones; y como culminación de su trabajo electoral en los años 2000 y 2006 sus candidatos obtuvieron la titularidad de la Presidencia de México, primero con el candidato Vicente Fox Quesada y seis años después con el aspirante Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

3.1.3.4.3 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Un grupo de ex priístas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, durante años de trabajo y amarres políticos, lograron integrar una fuerza política con la mayoría de los grupos de izquierda y dieron nacimiento al Partido de la Revolución Democrática, constituyéndose en un partido que pelea al Partido Acción Nacional y al Partido Revolucionario Institucional las posiciones importantes en la nación mexicana.

Dentro de sus logros políticos esta el haber obtenido en un tiempo record gobernaturas de los estados de la República, así como de ser el partido fuente de todos los Jefes de Gobierno del Distrito Federal³¹. Asimismo, la mayoría de los diputados, o asambleístas del Distrito Federal son del PRD y controlan las decisiones que emanan de ese cuerpo legislativo.

Respecto de las elecciones presidenciales, su labor política se vio reflejada en el año 2006, cuando su candidato Andrés Manuel López Obrador quedó en la segunda posición con solo una diferencia del 0.58% respecto del candidato del Partido Acción Nacional.

3.2 CÁMARA DE SENADORES.

La palabra senado deriva de la etimología latina *senatus*, de *senex*, anciano. Y era la Asamblea de ancianos que formaba el Consejo supremo de las antiguas repúblicas. En todos los pueblos antiguos al lado del rey se encontraba una Asamblea de ciudadanos escogidos y de madura edad, encargada de aconsejar al monarca en los asuntos más graves del Estado. Instaurada la forma republicana, crece la importancia del Senado, que comparte la potestad de gobierno con los jefes de la ciudad y la legislativa con la Asamblea general de los ciudadanos. El Senado, tanto por la importancia social como por la edad y gravedad de los

³⁰Gamiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, 1ª edición, IJ UNAM, México 2000, pp. 49-50.

³¹ Los titulares de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal se puede consultar en el apartado 2.3.5.2 *Distrito Federal*.

individuos que lo formaban, tiene un lugar preponderante en todos los antiguos Estados, afectando un carácter aristocrático (en el doble sentido de la palabra) y sirviendo de contrapeso a las iniciativas, frecuentemente audaces, de las asambleas populares.

Al estudiar en las voces correspondientes la organización política de los Estados antiguos (Atenas, Esparta, Grecia, Roma, etc.) se ha identificado esta figura como parte integrante del gobierno. El romano es, sin duda, el ejemplar más perfecto de esta clase de Asambleas, y por la importancia que tuvo en los destinos de Roma, que llegó a ser la señora del mundo, y por haber servido de modelo a los Senados de los pueblos posteriores.³²

Actualmente, el Senado esta compuesto de personas de ciertas calidades que tienen por principal misión ejercer el poder legislativo conjuntamente con otro cuerpo nombrado por elección y con el jefe del Estado. Aunado a esto, en todos los países, la Cámara de Senadores está formada por las clases más elevadas de la sociedad, por las aristocracias de todo género (sangre, riqueza, talento, etc.). La Cámara alta o Senado es conocido con diversos nombres: Cámara de los *Lores*, en Inglaterra; *Landstingh*, en Dinamarca; *Lagthing*, en Noruega; *Primera Cámara*, en Suecia y Países Bajos; *Cámara de los Pares* en Portugal; *Cámara de los Magnates*, en Hungría; *Asamblea de la nobleza*, en Rusia antes de la guerra de 1914-1918, y *Senado*, en España, Francia, Bélgica, Italia y todos los países de América que admiten la doble representación.³³

La presencia de la institución del Senado en el sistema político mexicano tiene como fuente la forma de estado adoptada a partir de la vida independiente de nuestro país. El sistema federal estableció los principios de representación de las provincias que habían luchado por la independencia de México y con ello la integración de la Cámara de Senadores.

La integración del Senado de la República ha tenido cambios radicales desde su nacimiento. A continuación se expondrán la evolución de dicho cuerpo colegiado.

3.2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La presencia de un formato bicameral en el sistema político mexicano fue una inquietud que nació durante las actividades del Primer Congreso Constituyente mexicano de 1822. La primera sesión de apertura de dicho Congreso el 19 de marzo de 1822 con la asistencia de 102 representantes declaró Emperador a Iturbide. Una vez hecho este nombramiento, Iturbide cesó inmediatamente de sus funciones al Congreso y para suplir esta carencia constituyó la Junta Nacional Instituyente integrada con dos diputaciones para cada una de las provincias con el

³² Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Tomos XVIII y LV, Espasa-Calpe S.A., Madrid 1990, p. 195.

³³ *Ibidem.*, p. 196.

fin de convocar a elecciones para un nuevo Congreso y, en consecuencia, redactar las bases para la Constitución del Imperio. Dicha Junta, por la naturaleza de su integración, bien puede ser considerada como una primera muestra de estructuración del Senado de la nación mexicana. Pero tales planes de Iturbide se vieron frustrados, pues un sector de los militares que apoyaron a Iturbide en el proceso de independencia conjuntamente con algunos miembros de la Junta el 1 de febrero de 1823 suscribieron el plan denominado *Plan de Casa Mata*, en el cual se demandó la reinstalación del Congreso disuelto para que, éste una vez instalado, formulara la convocatoria para la constitución de un nuevo Congreso con el fin de que éste fuera el encargado de exponer las bases de la Constitución mexicana. El fuerte apoyo que recibió el Plan de Casa Mata de parte de las diputaciones provinciales provocó que un mes después (19 de marzo) Iturbide abdicara al trono.

La presión ejercida por los actores políticos llevó para que se instalara de nueva cuenta el Congreso con el fin de convocar a elecciones para la conformación de otro Congreso. Así, el 27 de marzo de 1823 es instalado el Congreso y su actividad principal es la elaboración de un proyecto constitucional denominado *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. Este proyecto, en su segundo y tercer puntos se dedicó a definir todo lo relacionado con el Poder Legislativo. El primero señaló la existencia de cuatro órganos de representación: una primera cámara, que se integraría en función del número de habitantes (60 mil por cada diputado); un Congreso Nacional del Senado, con tres individuos propuestos por la Junta electoral de cada provincia, los Congresos Provinciales y finalmente los Ayuntamientos, ambos compuestos en función de sus habitantes; en tanto el segundo versó sobre las facultades jurisdiccionales del Senado, como: juzgar a los miembros de Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³⁴

Este proyecto no llegó a discutirse, mucho menos a tener vigencia, por la situación que atravesaban las provincias que exigían ser autónomas, política y administrativamente en la dinámica estatal. No obstante, es preciso reconocer que dicho proyecto fue de gran envergadura para la vida política de México, puesto que en él se delinearón por primera vez las bases del senado en un modelo federal.³⁵

Dando continuidad a lo establecido en el *Plan de Casa Mata*, se llevó a cabo la instalación del segundo Congreso Constituyente el 5 de noviembre de 1823, siendo nombrado Ramos Arizpe Presidente de la Comisión de la Constitución. Después de un debate entre los centralistas y federalistas presentes en el Congreso, finalmente el 31 de enero de 1824 se firmó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que fue sancionada un mes después. Dicha Acta estipuló en relación al Senado:

³⁴ Altamirano Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas*, Plaza y Valdés Editores, México 2004, pp. 332 y 333.

³⁵ López Betancour, Eduardo R., *Carlos María de Bustamante: Legislador (1822-1824)*, IJ UNAM, México 1981, p. 153.

Artículo 9. 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.

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

Artículo 11. Los individuos de la cámara de diputados y del senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución.

Artículo 12. La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores, según prescriba la constitución.³⁶

Esta Acta articuló formalmente en México el establecimiento del Senado, puesto que en ésta se estableció el número de senadores por cada Estado y un cuadro de competencias que le fueron atribuidas. En definitiva, fue un documento que con rigor sentó las bases para la constitución de la Cámara de Senadores.³⁷

La evolución del Estado mexicano, registrada a través de los diferentes documentos jurídicos, ha contemplado la integración y características de la Cámara de Senadores; la cual ha vivido serias transformaciones, entre las que destaca su desaparición y su posterior restauración. En seguida se expondrá dicho escenario.

3.2.1.1 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 4 de octubre de 1824 fue expedida la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció que el supremo poder federal se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, señaló que el poder Legislativo se depositaba en un Congreso general, dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La integración del Senado fue expuesta en la Sección Tercera, denominada “*De la cámara de senadores*”, en la cual destacan los siguientes preceptos:

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

³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 25ª edición, Editorial Porrúa, México 2008, p. 155.

³⁷ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 334.

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

Artículo 27. Cuando falte algún senador por muerte, destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviere reunida, y no estándolo luego que se reúna.

Artículo 28. Para ser senador se requieren todas las cualidades exigidas en la sección anterior para ser diputado, y además al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.³⁸

De este modelo se puede afirmar que la existencia de un Poder Legislativo de carácter dualista, además de tener su antecedente en el acta precedida, fue una necesidad para la estructura estatal, ya que con ella se daba viabilidad y articulación a las diferentes colectividades territoriales que se habían configurado en la Federación. El modelo federal constituido fue un mecanismo que propició la unión de las diferentes unidades territoriales asentadas a lo largo y ancho del mapa mexicano, y al mismo tiempo configuró un Senado en el cual las unidades políticas expresaran su voluntad en la sede de la Federación.³⁹

3.2.1.2 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Esta Constitución denominada Siete Leyes estableció un sistema centralista en su concepción *lato sensu* en el cual se indicaba que la República se dividiría en Departamentos y éstos a su vez en Distritos. De aquí que todas las colectividades territoriales fungieran como unidades administrativas, y sometidas a los dictados del Poder central.

La configuración de la Cámara de Senadores fue establecida en Tercera Ley Constitucional denominada "*Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes*", la cual estaba integrada por 58 artículos entre los que destacan:

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

Cámara de senadores

Artículo 8. Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera siguiente:

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.

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Ob. cit.*, p. 171.

³⁹ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 335.

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

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

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

Artículo 9. El senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio, los ocho últimos de la lista, al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho más antiguos.⁴⁰

De lo antes expuesto podemos concluir que en esta etapa el Senado fue *sui generis* por dos razones:

- a) La elección de sus miembros quedó en el ámbito de los órganos ya constituidos, es decir, su sistema de elección fue de segundo grado, dejando al margen a los miembros de las colectividades federadas, y
- b) Le fue atribuida la potestad de fungir únicamente como cámara revisora y sin ninguna posibilidad de introducir iniciativas legislativas.

Estos hechos impidieron que el Senado operara como un órgano soberano y legítimo en la dinámica parlamentaria. En un sistema centralista y unitario, donde desaparecieron las entidades federativas para convertirse en Departamentos Administrativos, nunca debió haber existido una cámara como la de Senadores, dado que su representación se encaminó por otros derroteros, dejando atrás su origen fundacional para convertirse finalmente en un instrumento de las clases privilegiadas.⁴¹

3.2.1.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Entre 1856-1857, con base en lo establecido por el *Plan de Ayutla*, se instala un Congreso extraordinario con el fin de que expidiera la convocatoria de un Congreso Constituyente. Una vez instalado el Constituyente, los liberales constituidos en mayoría decidieron introducir una serie de reformas constitucionales para poner fin a la inestabilidad política y social por la que México transitaba. De ese modo, los liberales teniendo como base los puntos del *Plan de Ayutla* exigieron:

- a) La constitución de un gobierno republicano y representativo, ya que bajo este formato se acabaría la dictadura impuesta por Santa Anna, y
- b) La conformación de un Parlamento unicameral puesto que éste, además de agilizar la producción de leyes, eliminaría una institución como el Senado,

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Ob. cit.*, p. 214.

⁴¹ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, pp. 336 y 337.

que había sido obstáculo a todo cambio social y cómplice del Gobierno de Santa Anna.⁴²

Como era de esperarse, los liberales, al tener el control casi absoluto en el Congreso aprobaron la Constitución Política de 1857 bajo esta tesitura. Este hecho provocó un fuerte escollo en la dinámica política de México dado que se modificó la Ley Constitucional.⁴³ Esta constitución configuró el poder del Estado mexicano, a través del Título III denominado *De la División de poderes*, en la que enfatiza la existencia de una sola cámara:

Título III

De la división de poderes

Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Sección I

Del poder legislativo

Artículo 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.⁴⁴

Párrafo I

De la elección e instalación del Congreso

Artículo 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.⁴⁵

Sin duda el gran inconveniente político de la Constitución del 57 radica en la estructura unicameral de su órgano legislativo, por conferir a éste una indiscutible preeminencia sobre los otros dos poderes; tal falta de equilibrio deviene inestabilidad generadora de ingobernabilidad.⁴⁶

Por su parte, el Dr. Diego Valadés señala que *las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir el Senado de la República fueron esencialmente de carácter político. Por una parte se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y por otro, se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si por parte del Legislativo se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que en la realidad restaba poder político a ambas cámaras.*⁴⁷

⁴² Fenochio del Arena, Jaime, *El Senado en el Constituyente de 1856-1857*, en varios autores, *El Senado de la República, por la razón de las leyes*, tomo II, pp. 49 a 51.

⁴³ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 340.

⁴⁴ Reformado el 13 de noviembre de 1874.

⁴⁵ Reformado el 13 de noviembre de 1874.

⁴⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 198.

⁴⁷ Valadés, Diego, *El Poder Legislativo mexicano*, En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, julio-agosto, 1987, p. 34.

3.2.1.4 RESTAURACIÓN DEL SENADO EN 1874.

La Guerra de Reforma impidió en la práctica, de 1858 a 1860, la vigencia de la Constitución, más, terminada la guerra civil y elegido Benito Juárez presidente constitucional en julio de 1861, éste constató la urgencia de reformar la Constitución para lograr un adecuado equilibrio de los poderes, especialmente después de haberse impuesto por la reducida ventaja de tres votos a los diputados que en julio de 1861 pretendieron enjuiciarlo y excluirlo de la Presidencia de la República.

La invasión francesa y el “imperio de Maximiliano” abrieron un nuevo periodo de inaplicabilidad constitucional, superada esa etapa, el presidente Juárez inició las acciones encaminadas a lograr una reforma constitucional para alcanzar un equilibrio de poderes que diera sustento a la gobernabilidad; al respecto, la Constitución de 1857, en su artículo 127, establecía como requisitos para su propia adición o reforma el voto favorable de las dos terceras partes de sus individuos presentes, y su aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados; uno y otro requisitos se antojaban a la sazón imposibles de cubrir, dada la circunstancia política por la que atravesaba el país.

Consciente de las escasas posibilidades de lograr en breve tiempo una reforma constitucional ortodoxa, el presidente Juárez intentó un procedimiento plebiscitario de excepción, no previsto en la Constitución, a cuyo efecto, el 14 de agosto de 1867 expidió la *Convocatoria para la elección de los poderes federales*, en cuyo 4º, considerando estimaba oportuno formular una especial apelación al pueblo a fin de que, a la par de emitir su voto para elegir a sus representantes, expresara su libre y soberana voluntad acerca de autorizar o no a la siguiente legislatura del Congreso de la Unión, para reformar y adicionar la Constitución en puntos específicos relativos al equilibrio de los supremos poderes de la Unión; y para que expresara asimismo su voluntad sobre los puntos equivalentes de las Constituciones particulares de los estados. Sin embargo, dicho mecanismo recibió la dura crítica de la prensa, así como la oposición de diversos gobernadores, como Luís Terrazas, de Coahuila; Domingo Rubí, de Sinaloa; Ignacio Pesqueira, de Sonora; Luis Mier y Terán, de Veracruz, y Miguel Auza, de Zacateas.

Ante tan intensa oposición, el presidente Benito Juárez publicó, el 28 de septiembre de 1867, un manifiesto en el cual aseguraba que la expresión de sus más íntimas convicciones le habían movido a proponer una minuciosa consideración de los sucesos del pasado, con base en la experiencia de algunos años de gobierno, así como en los ejemplos de nuestra patria y de otras repúblicas poseedoras de sólidas instituciones que garantizan permanentemente la libertad y la paz, como fuentes que son, de grandeza y prosperidad.⁴⁸

⁴⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Imprenta del Comercio, México 1876, nota 131, t. X, pp. 67 y 68.

Todo lo anterior frustró el intento de reforma mencionado, y aun cuando no se dio a conocer oficialmente el resultado del plebiscito, los periódicos *El Continental* y *El Globo*, publicaron cifras adversas a la propuesta referida, en sus respectivas ediciones del 2 de enero de 1868. Cualquiera que haya sido el resultado, lo cierto es que el gobierno no volvió a tratar el tema del plebiscito y los periódicos pronto se olvidaron de él. En lo que sí insistió el presidente Benito Juárez fue en la reforma constitucional para restablecer el bicamatismo legislativo y lograr las reformas enunciadas en la convocatoria del 14 de agosto de 1867, eso sí, en la forma prevista en la propia Constitución, ante una nueva legislatura del Congreso de la Unión, mediante iniciativa presentada el 13 de diciembre de 1867, por conducto de su ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, en la que aludía a la conveniencia de que el gobierno se limitara a iniciarlas, a fin de que el Congreso las desarrollara en caso de aprobarlas.

Correspondió a la siguiente legislatura del Congreso de la Unión elaborar el dictamen relativo a la citada iniciativa de reformas a la Constitución, por conducto de su Comisión de puntos constitucionales integrada por los diputados Alcalde, Ezequiel Montes y Rafael Dondé, el cual fue presentado al Congreso el 14 de diciembre de 1869. El proyecto contenido en el dictamen anterior se empezó a discutir el 16 de abril de 1870, durante el segundo periodo de sesiones de la misma legislatura a la que fue presentado; sus discusiones se prolongaron durante las siguientes tres legislaturas, en las que se plantearon diversas modificaciones y adiciones a su texto original.

Por fin, las reformas constitucionales para el renacimiento del Senado fueron aprobadas el 6 de noviembre de 1874, más de dos años después de la muerte de su promotor Benito Juárez, ya siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, quedando configurado el poder legislativo de la siguiente forma:

Titulo Tercero

Sección I

Del Poder Legislativo

Artículo 51. El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el en que concluya su cargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A. El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B. El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C. Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

Con esto se afianzó el sistema presidencial al fortalecer la situación del Poder Ejecutivo, porque como bien dice el doctor Jorge Carpizo: “El restablecimiento de esta Cámara Legislativa en 1874 respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el de tipo congresional en lugar del presidencial que era el consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado”.⁴⁹

El Porfiriato conservó formalmente el bicameralismo legislativo con el afán de maquillar, mediante instituciones republicanas y democráticas, el ejercicio de una dictadura anticonstitucional.⁵⁰

3.2.1.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La regulación del Senado en 1917 tiene su origen en la intervención del diputado Avilés, señala Fuentes, toda vez que dicho legislador objetó la forma y el fondo del sistema electoral para integrar a los miembros de la Cámara de Senadores⁵¹. Al mismo tiempo, el legislador manifestaba su fuerte resabio al sistema de voto y propuso que los senadores fueran elegidos de forma directa y que cada Estado y Distrito Federal correspondieran dos senadores.

Con este hecho, el Senado se arrojó con un aire democrático y popular puesto que la elección de sus miembros quedaba en manos de la base poblacional; tal situación impidió que su integración siguiera siendo de segundo grado (las legislaturas locales, en este caso). Con los Constituyentes de Querétaro la institución senatorial tomó nuevo brío y fisonomía en el sentido de que adquirió la legitimidad para actuar con rigor en el ejercicio de sus competencias según lo estipulado con la Constitución Federal.

La etapa posrevolucionaria del Senado reafirmó su carácter institucional por los elementos que lo envolvían y por el proceso sobre el cual transitaba el país en ese momento. Su composición política y el numeral de competencias que le fueron atribuidas le permitieron estar en concordancia con los intereses de la nación, y al mismo tiempo convertirse en un aliado natural del federalismo. Con base en esta

⁴⁹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 158.

⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 205-210.

⁵¹ Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República: qué ha sido, qué representa*, Altiplano, México 1974, p. 36.

anotación, se puede afirmar que la historia contemporánea del Senado se inicia realmente en 1917, por los cauces que este periodo constituyente le otorgó.⁵² La configuración del órgano legislativo en la Constitución de 1917 quedó establecida en el numeral 50, instituyendo una integración bipartita:

CAPITULO II.
DEL PODER LEGISLATIVO.

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Ahora bien, la integración de la Cámara de Senadores fue expuesta en los preceptos 56 a 59:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

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

Artículo 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 59.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.⁵³

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, se dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que –como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa. De tal suerte, se aprovechó el modelo estadounidense de conciliar en la integración del Congreso, el punto de vista de los estados de población numerosa para integrar la Cámara de Diputados en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, con el planteamiento de los estados de escasa población para conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por estado, sin importar su número de habitantes, a los que en la versión mexicana se agregaron dos por el Distrito Federal.⁵⁴

No obstante el matiz democrático y la estabilidad política que proporcionó la Constitución del 17 al Senado, esta institución ha sufrido cuatro reformas, las cuales han tenido como objetivo, entre otros temas, modificar el número de

⁵² Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 344.

⁵³ Diario Oficial de la Federación, México, Lunes 5 de Febrero de 1917, Tomo V, 4º Época, Número 30, p. 153.

⁵⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 225.

senadores, la duración en el cargo y mecanismos de elección. A continuación se analizarán cada una de estas reformas.

3.2.1.5.1 REFORMA DE 29 DE ABRIL DE 1933.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día sábado 29 de abril de 1933 y tuvo como objetivo modificar el periodo de los senadores de cuatro a seis años y determinó que la renovación de la Cámara debía de hacerse en su totalidad cada seis años. De igual forma estableció la prohibición de pasar de ser senador titular a suplente en el periodo inmediato; pero permitió que los senadores suplentes pudieran ser electos como titulares para el periodo inmediato:

Artículo 56.- 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.

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

Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.⁵⁵

De este modo, la prohibición de la reelección legislativa inmediata se establece en México. Los ordenamientos constitucionales que estuvieron en vigencia hasta antes de 1933 presentaban la reelección de forma ilimitada, tanto para los titulares del Poder Ejecutivo como para los miembros del Legislativo. Ello llevó a que se cometieran excesos en el ejercicio del poder e imposibilitó el acceso de nuevos valores políticos a las cámaras, hecho que se reflejó en todos los niveles de la autoridad.⁵⁶

3.2.1.5.2 REFORMA DE 15 DE DICIEMBRE DE 1986.

A raíz de esta reforma se volvió al sistema de renovación por mitades, manteniéndose el periodo de seis años. Lo que produciría la renovación de la mitad de los escaños cada tres años. La declaratoria de la validez de la elección la seguían haciendo las legislaturas de los estados y se precisó en el texto

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación, México, Sábado 29 de Abril de 1933, Tomo LXXVII, Número 44, p. 694.

⁵⁶ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 345.

constitucional algo que ya había establecido la ley electoral, en el sentido de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, considerado como Legislatura del Distrito Federal, haría la declaratoria de la elección de los senadores por el Distrito Federal:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.⁵⁷

El argumento para la introducción de esta reforma fue que con ella habrá un Senado permanente y continuo, lo cual evita la existencia de un vacío legislativo. Además de este argumento, los diferentes grupos parlamentarios reunidos en la cámara expusieron que el desfase que provoca la renovación total cada seis años para el país se traduce en un retroceso en cuestiones políticas-legislativas por el tiempo que absorbe el parlamentario electo en adentrarse en las tareas legislativas (falta de experiencia en el quehacer legislativo) y formar parte de su estructura interna, y porque en cada legislatura suele ser un nuevo comienzo, dejando atrás cosas del pasado.⁵⁸

Para poder aplicar esta reforma se determinó en un artículo transitorio que la elección de senadores de 1988 tendría por objeto elegir a dos senadores por cada entidad federativa, pero uno de ellos permanecería por un periodo de seis años, en tanto que el otro cubriría un periodo de tres años, de 1988 a 1991, a fin de hacer posible, a partir de esa fecha, la renovación de la cámara por mitades. Bajo la vigencia de este artículo, efectivamente, se eligió un senador por cada entidad federativa en el año de 1991 para cubrir el periodo de 1991 a 1997.⁵⁹

3.2.1.5.3 REFORMA DE 03 DE SEPTIEMBRE DE 1993.

La tercera reforma que sufrió el artículo 56 de la Carta Magna modificó de forma sensible la integración de la Cámara de Senadores, dicha reforma señaló:

Artículo 56.- Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación, México, Lunes 15 de Diciembre de 1986, Tomo CCCXCIX, Número 30, p. 3.

⁵⁸ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 345.

⁵⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ UNAM, México 1997, pp. 164 y 165.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.⁶⁰

De lo antes expuesto, podemos señalar que esta reforma versó en tres sentidos:

- a) Propuso que la Cámara de Senadores estuviera conformada por cuatro senadores de cada Entidad Federativa, tres electos por el sistema de mayoría y uno más de la primera minoría, debiendo los partidos políticos registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.
- b) Propició que se volviera al sistema de renovación total de esta cámara cada seis años. Sin embargo, este aspecto de la reforma no podía alterar el periodo de los senadores electos en 1991 que debe concluir en 1997. Para lograr que la cámara en su conjunto se renovara otra vez cada seis años, se hizo necesario introducir en los artículos transitorios las previsiones para que en 1994 en vez de elegir cuatro senadores por entidad, como lo señalaba el texto del artículo 56, se eligieran solamente tres: dos por mayoría y uno para la primera minoría. Estos tres senadores por estado, que harían un total de 96, se sumarían a los treinta y dos senadores electos en 1991, de manera que a partir de 1994 la cámara quedo conformada por 128 senadores proviniendo cuatro de cada entidad, pero uno de éstos sería electo con anterioridad en 1991. Dado que el periodo de tales senadores concluiría en 1997, se previó para dicho año la elección de un senador por cada estado, cuya actuación duraría solamente tres años —de 1997 a 2000—, y de esa manera hacer posible en el año 2000 la renovación total de la cámara y pasar a elegir a los cuatro senadores por cada entidad federativa de acuerdo a las reglas señaladas en el artículo 56.⁶¹
- c) Motivó la desaparición del control de la elección del ámbito competencial de las dos cámaras, y propuso la creación de un Instituto Federal para ello.

Esta reforma tenía como objetivo otorgar mayor grado de imparcialidad y objetividad al sistema democrático. Es pertinente señalar que dichas reformas previamente se habían ya discutido en diversos foros en la búsqueda de nuevos mecanismos para paliar la rigidez que presentaba para los partidos minoritarios el sistema electoral de mayoría para dicha cámara, sin que pierda fuerza la idea tradicional de construir un cuerpo garante del equilibrio federal.

Además de lo anterior, los diferentes grupos parlamentarios argumentaron que el sistema electoral adoptado facilitaría una integración pluralista al interior del Senado. Esta composición pluralista de la cual se habló no era otra cosa que cederle a los partidos minoritarios o de oposición una tercera parte del Senado y un mínimo margen de acción; es decir, de los 128 miembros que integrarían la cámara, únicamente 32 corresponderían a las fuerzas políticas minoritarias o de

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, México, Viernes 3 de Septiembre de 1993, Tomo CDLXXX, Número 3, p. 4

⁶¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ob. cit.*, pp. 165 y 166.

oposición. El contrapeso real sería donde estribaría, teniendo ellos (el partido de gobierno) mayoría en la cámara legislativa.⁶²

No obstante, se habló de que con dicha reforma electoral se enriquecería el debate parlamentario y se abrirían nuevos espacios de competencia política en las entidades, ganando con ello el proceso de consolidación y perfeccionamiento de la vida democrática de México y, al mismo tiempo, se aseguraría la presencia de los partidos minoritarios o de oposición en la Cámara de Senadores.⁶³

3.2.1.5.4 REFORMA DE 22 DE AGOSTO DE 1996.

En la agenda de los temas que serían materia de discusión para la reforma del Estado de 1996, tanto la que se elaboró tentativamente en la Secretaría de Gobernación, como la formulada por la comisión que al efecto se integró en el Senado de la República, apareció la posible modificación a la forma de integrar la Cámara de Senadores.

La intención de la reforma en esta materia era la de abrir mayores espacios a los partidos minoritarios al interior del Senado. Éste ya había sido ampliado con motivo de la reforma efectuada en 1993, de 64 a 128 senadores, estableciéndose que en cada entidad federativa el partido que ocupase el segundo lugar en votación acreditaría a un senador local. Este sistema garantizaba espacios a las fuerzas minoritarias aun en el supuesto de que un solo partido ganara en todas las entidades federativas.

Tal hipótesis se actualizó en las elecciones de 1994; se eligieron 96 senadores, dos por cada entidad para el partido que lograra el mayor número de votos y uno para el partido que por sí solo, es decir sin coaliciones, obtuviera el segundo lugar. En la mencionada elección el Partido Revolucionario Institucional obtuvo la mayoría en las 32 entidades federativas del país y con ello logró acreditar 64 senadores. En 24 entidades federativas la segunda fuerza fue el Partido Acción Nacional que obtuvo otros tantos senadores de primera minoría, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática alcanzó el segundo puesto en ocho entidades y por lo tanto consiguió el mismo número de senadores. En el curso de la LVI Legislatura dos de ellos, Irma Serrano y Guillermo del Río, se separaron del PRD.

Las discusiones iniciales entre las distintas fuerzas políticas se centraron en la posibilidad de ampliar los espacios para los partidos opositores mediante algún tipo de mecanismo de representación proporcional. Se apreciaba un mayor interés en este punto por parte del Partido de la Revolución Democrática, debido a que el procedimiento que permitía la obtención de un senador mediante la ubicación en el segundo lugar de votos en cada entidad, reducía las posibilidades de este

⁶² Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, p. 346.

⁶³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ob. cit.*, p. 54.

partido; en tanto que un esquema de representación proporcional, más o menos puro, le permitiría capitalizar mejor sus votos totales en el país.

Aunque el Partido Acción Nacional mostraba interés también en la ampliación del número de senadores pertenecientes a dicha formación política, no parecía dispuesto a convertirlo en uno de los asuntos principales a defender, quizá por el hecho de que estimaba que el sistema de senadores de mayoría y primera minoría le resultaba beneficioso, más aún si el panorama electoral previsible parecía llevar a un aumento de su votación en distintas entidades del país y con ello a la probabilidad de obtener senadores de mayoría.

El PRI tampoco se sentía muy inclinado a conceder espacios a la oposición. Se dieron incluso manifestaciones de algunos de sus miembros connotados, como el senador Ángel Sergio Guerrero Mier, en el sentido de que algún sector del PRI podría estar a favor de disminuir el número de lugares obtenidos en ambas cámaras por fórmulas diseñadas para favorecer a las minorías y quizá volver a un sistema exclusivamente de mayoría.

A principios de 1996, entre los dirigentes partidistas y legisladores se consideraba ya la posibilidad de reducir el número de miembros del Senado a solamente 96, dejando la elección prevista de senadores de mayoría, uno por cada estado y el Distrito Federal, para 1997 formulada en el artículo 3o. transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993. En dicho artículo se estableció que se elegirían 32 senadores de mayoría relativa uno por cada entidad, que cubrirían un periodo ligeramente menor a tres años, del 1o. de noviembre de 1997 al 31 de agosto del año 2000.

Estos senadores sustituirían a los 32 que habían sido electos en 1991 para el periodo de seis años y que correspondían al sistema de renovación por mitades de la Cámara de Senadores, que se había introducido en la reforma de 1986.

La posibilidad de volver a modificar la Constitución para no realizar estas elecciones senatoriales produciría automáticamente el predominio del PRI en el Senado, ya que con la configuración existente, el PRI contaba con 95 de los 128 senadores. Si no alcanzaba exactamente los 96 era porque en la elección de 1991 el PAN había ganado la senaduría de mayoría en Baja California, de ahí que contara con 31 senadores de mayoría electos en 1991, más los 64 que alcanzó en 1994.

Como puede apreciarse al concluir su periodo 31 senadores priístas y un panista, el Senado quedaría reducido a 96 escaños, de los cuales 64 serían priístas y 32 de la oposición. Con ello el PRI pasaría de una mayoría de prácticamente las 3/4 partes a las 2/3 disminuyendo su fuerza proporcional.

La impresión en los medios políticos era que quizá esta fórmula lograra consenso, pero si bien el PAN y el PRI parecían en principio satisfechos con ella, el PRD insistió en la necesidad de introducir la representación proporcional al Senado.

A mediados de 1996, uno de los puntos más defendidos por el PRD y en particular por su presidente en ese momento, Porfirio Muñoz Ledo, fue precisamente el relativo a la introducción del sistema de representación proporcional en el Senado, mediante un mecanismo que permitiría la elección de senadores a partir de una lista nacional sin que cada uno de ellos estuviese vinculado con una entidad federativa. Este sistema parecía favorecer principalmente las aspiraciones no solamente del PRD como partido, sino de sus principales dirigentes que encontrarían así un medio de ampliar su participación política accediendo al Senado.

El asunto adquirió mayor relevancia con motivo de las elecciones internas del PRD que llevaron a la presidencia a Andrés Manuel López Obrador, originario de Tabasco, con una victoria bastante amplia que dejó a varios de sus competidores en una situación de desaliento, la cual podría ser paliada por la expectativa de ingresar al Senado.

Pese a que el nuevo sistema rompía una tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República propiciando un desequilibrio entre el número de senadores que podrían representar a cada una, y a las posibles resistencias que esto podría generar en el partido mayoritario, la idea de lograr un consenso prevaleció en los círculos gubernamentales y la Secretaría de Gobernación aceptó finalmente esta fórmula introduciéndola en la iniciativa presentada conjuntamente por el presidente Ernesto Zedillo y los líderes de los grupos parlamentarios el 25 de julio de ese año.

Es cierto que la aceptación de esa fórmula contribuyó a garantizar la aprobación por parte del PRD del proyecto integral de reformas constitucionales; empero, el acuerdo cupular entre los partidos respecto a esta novedad en la integración senatorial no respondía plenamente al sentir de sus integrantes. Durante la reunión de comisiones en conferencia sostenida por diputados y senadores el lunes 29 de julio, se manifestaron opiniones de legisladores del PRI, PAN y PRD en las que expresaban por lo menos dudas en cuanto a la idoneidad de estos cambios, sobre todo por la ruptura de la representación paritaria y la posible aparición de entidades con un número de senadores muy superior al de otras, sobre todo porque era previsible que el Distrito Federal absorbiera un gran número de senadurías o que algunos estados tuvieran senadores de distintos partidos con lo que aumentaría su representación numérica en detrimento de otras entidades. Como efecto de estas reservas, tanto los diputados del PAN, como los senadores del PRD dejaron constancia de su inconformidad con la decisión tomada por la dirigencia de sus partidos, en los correspondientes dictámenes legislativos.⁶⁴

La reforma política de 1996 fue precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los partidos políticos, que no estuvo exento de momentos difíciles, de tensiones y enfrentamientos entre las formaciones políticas, pero que

⁶⁴ *Ibidem.*, pp. 160-164.

también constituyó un ejercicio muy saludable dentro de la política mexicana, ya que, efectivamente, significó un esfuerzo tanto del gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación que condujo el diálogo, como de los responsables de dirigir la actividad de los principales partidos en el país, que finalmente fructificó en una serie de acuerdos alcanzados a lo largo de dicho proceso, los cuales se plasmaron en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996.

Al respecto, se modificó el texto del artículo 56 para modificar el procedimiento de elección de los senadores a efecto de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregan otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional:

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.⁶⁵

Las modificaciones que presentó esta reforma constitucional abarcaron de igual forma varios temas, entre los que destacan el financiamiento público de los partidos políticos, el mecanismo de elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el sistema jurisdiccional en material electoral, así como el número de integrantes de la Cámara de Diputados.

3.2.2 COMPOSICIÓN Y MECANISMO DE ELECCIÓN.

La Cámara de Senadores se compone de 128 integrantes bajo el siguiente esquema de elección:

A) 96 Senadores son elegidos por las entidades federativas:

a) 64 Senadores bajo el principio de mayoría relativa.

Estos senadores son elegidos a través de procesos electorales llevados a cabo en cada Estado de la República⁶⁶ y en el Distrito Federal, bajo el sistema de sufragio directo de la población.

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, México, Jueves 22 de Agosto de 1996, Tomo DXV, Número 16, p. 4. (texto vigente al día de hoy).

b) 32 Senadores bajo el principio de primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabeza la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos de la entidad de que se trate.

B) 32 Senadores bajo el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

La elección de estos senadores depende del número de votos que obtuvieron los partidos políticos y de su posición en las listas electorales de su partido. El reparto de escaños entre las listas tiene como base el coeficiente natural y el resto mayor, siendo el orden decreciente de las listas respectivas.

La votación que se hiciera en todo el país, y obtenida por cada organización partidista permitiría a éste acreditar el número de senadores que le corresponda proporcionalmente. Es decir, si un partido obtiene 50% de los escaños en el Senado y, siendo sólo 32 senadores elegidos por esta vía, para este partido sería un total de 16 de esos senadores de lista nacional. Y si otro partido obtiene 30% de la votación, le correspondería 30% de sus candidatos de la lista, que sería aproximadamente 10 puestos, y así sucesivamente.

Es dable señalar que el tipo de lista que se utiliza en la elección de los senadores plurinominales es de tipo *cerrada y bloqueada*, en tanto que el elector está impedido para incluir algún otro candidato en esta lista y poder variar el orden en que los aspirantes aparecen en la lista de cada partido.

3.2.3 TEMPORALIDAD DEL MANDATO.

La reforma constitucional de 1996 condujo a que el Senado a partir del año 2000, tenga un mandato legislativo de seis años, renovándose en cada periodo de elección de manera total.

En la elección federal de 1997 se eligió únicamente a senadores de representación proporcional, porque existían tres senadores por estado que fueron electos en 1994 por seis años y concluyeron su mandato en el año 2000.

3.2.4 FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES.

Cuando en 1874 se implantó nuevamente el bicammarismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta

⁶⁶ Actualmente la República mexicana se compone de 31 estados según lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política Federal.

entonces por la Cámara única, a fin de distribuirlas como exclusivas entre ambas cámaras.

El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas, las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicammarismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que “afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular”, y a la de Senadores de “las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo”.⁶⁷

La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las Cámaras desde dos puntos de vista: a) por su forma de actuación; y b) por la naturaleza de sus actos.

- a) Desde el punto de vista de su actuación, las facultades que ejercitan las cámaras pueden ser estudiadas:
 - 1) Conforme a su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva.
 - 2) Actuando como asamblea única, situación en la cual las Cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultanea.
 - 3) Conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualiza de forma separada y no sucesiva.
 - 4) Conforme al ejercicio de las que les corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que ejercitan de manera separada pero no sucesiva.
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades de las Cámaras se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.⁶⁸

3.2.4.1 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En principio, la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes que con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73 constitucional, atienden, básicamente, a la soberanía nacional en lo exterior así como el desarrollo de la Federación en lo interior, esto es, se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país. En tal virtud se dice que el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva a favor del Poder Legislativo Federal, en consecuencia, debe

⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 36ª. edición, Editorial Porrúa, México 2004, p. 413.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Tomo III, 17ª edición, IJ Editorial Porrúa, México 2004, p. 191.

entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia (artículo 124 constitucional).

Básicamente las facultades que nuestra Constitución asigna al Congreso de la Unión las encontramos enunciadas en el artículo 73 de mérito, no obstante que existen otros artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a tal Poder. En las treinta fracciones del artículo 73 hallamos las facultades que pertenecen al Congreso y que ejercen ambas Cámaras, de Senadores y de Diputados; tales facultades deben ser ejercitadas de tal forma que pasen a la discusión de una Cámara primero y después de la otra, esto es, son facultades que se ejercitan de forma separada y sucesiva.⁶⁹

3.2.4.2 FACULTADES DEL CONGRESO COMO ASAMBLEA ÚNICA.

Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos de esta forma de actuación que consagra nuestra ley suprema, son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación de presidente de la República cuando falta titular), 87 (propuesta del presidente de la República al tomar posesión de su cargo), y 69 (apertura de sesiones ordinarias).⁷⁰

3.2.4.3 FACULTADES COMUNES CON LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva. El artículo 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.⁷¹

3.2.4.4 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentran enlistadas en el artículo 76 constitucional en concordancia con las facultades contenidas en los artículos 60; 73, fracción III, inciso 5º; 89, fracciones III, IV, X, XVIII; 93, párrafo 3º; 96; 97, párrafo 6º; 98, párrafos 2º y 3º; 99; 100; 110; 111; 122 y 133.

Fundamentalmente, las facultades que ejerce el Senado como exclusivas pueden ser clasificadas en seis rubros:

1. Políticas: fracciones V y VI.

⁶⁹ *Ídem.*

⁷⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 295 y 296.

⁷¹ *Ídem.*

2. De política internacional: fracción I.
3. Administrativas: fracciones II, VIII y IX.
4. Defensa: fracciones III y IV.
5. Jurisdiccional: fracción VII.
6. Territorial: fracción X.

1. Facultades políticas.

Estas facultades están consignadas en las fracciones V y VI. La primera se refiere a la facultad que tiene el Senado de nombrar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, con el objetivo de convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

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.

Es dable mencionar que esta disposición estaba contenida en la fracción V del apartado "B" del artículo 72 de la Constitución de 1857 y fue a través de las reformas constitucionales de 1874 que pasó a la actual fracción V del artículo en comento, con pocas diferencias. Y fue hasta 1978 (Diario oficial de la Federación del 29 de diciembre) cuando se reglamentó a través de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

Esta facultad senatorial se entiende en el marco de la llamada intervención federal, que encuentra su fundamento en virtud de la cesión de soberanía que cada entidad federativa realiza con el fin de dar existencia al pacto federal y que, en consecuencia, legitima la supremacía de la Federación, así como su papel de guardián del sistema. No obstante esto, son realmente pocas las Constituciones locales que reglamentan el caso de desaparición de poderes, y las que la contemplan lo hacen de manera incorrecta.

Ahora bien, la fracción VI del artículo de mérito, se ha desarrollado de la mano con la declaratoria de desaparición de poderes:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con

motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Los orígenes de esta facultad se remontan, nuevamente a las reformas constitucionales de 1874, y encuentra su antecedente inmediato en el proyecto de ley que Juárez presentó el 11 de enero de 1872, en donde proponía que tratándose de la resolución de conflictos de naturaleza política entre los estados, debería conocer el Congreso de la Unión. Finalmente, con la referida reforma, se estableció que fuera el Senado quien resolviera los conflictos que se suscitaban entre los poderes de un estado. Es de hacer notar que inicialmente la facultad la tenía la Suprema Corte de Justicia.

Precisamente a la originaria facultad de la Corte fue que tendió el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza presentó en 1916, pues en este documento se otorgaba esta facultad a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal cambio motivó el debate en el seno de la Comisión de Puntos Constitucionales, concluyendo en que la facultad la mantuviese el Senado.

En la actualidad, conforme al texto constitucional vigente, se distingue en materia de conflictos surgidos entre los poderes de una entidad federativa, por un lado, los de carácter constitucional respecto de los cuales es competente para conocer la Suprema Corte de Justicia, conforme al imperativo del artículo 105, conflictos que son conocidos bajo el nombre de “controversias constitucionales”, y por otro, los de naturaleza política, conflictos de los cuales conoce, como es el caso que nos ocupa, el Senado.⁷²

La facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado procede de dos formas, tal como lo determina la fracción que se comenta a saber:

1. A petición de uno de los poderes, o
2. Cuando con motivo de dichas cuestiones se hayan interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Este segundo supuesto constituye una manifestación de la garantía federal consignada en el artículo 119 constitucional, que determina:

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, *Ob. cit.*, pp. 234-237.

La función senatorial que consagra la fracción VI es de carácter arbitral, y carece de una ley reglamentaria, lo que impide conocer de forma precisa qué debe entenderse por “cuestiones políticas”.

2. Facultades en materia de política internacional.

Esta facultad se encuentra en la fracción primera del numeral en cita, el cual señala:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Cabe señalar que la redacción original de este precepto sólo contenía lo relativo a la segunda de las facultades de esta fracción, la relativa a la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba. El 6 de diciembre de 1977 se adicionó la fracción en comento, a efecto de facultar al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. Aunque a lo anterior se le ha querido ver como una función de control del Senado hacia el Ejecutivo, esto no es así, pues para ello sería necesario que se establecieran las consecuencias del análisis realizado por el Senado. Puede considerarse que lo que consagra el texto constitucional es el reflejo de lo que en la realidad ya sucedía, esto es, la práctica por parte del Congreso de la Unión de realizar un análisis del informe presidencial. Por último es pertinente señalar que esta fracción se encuentra relacionada con los artículos constitucionales 89, fracción X, y 133.

3. Facultades administrativas.

Son materialmente administrativas las facultades de la Cámara de Senadores que consisten en el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios que el precepto en comentario establece en las fracciones II, VIII y IX:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

...

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;

Estas facultades se encuentran en estrecha vinculación con las atribuciones que el titular del Ejecutivo tiene, también en materia administrativa y de nombramientos, respecto de ciertos funcionarios: en consecuencia en el análisis de las fracciones en su orden, se relacionan con las fracciones III, IV, IX y XVIII del artículo 89 constitucional.

4. En materia de defensa nacional.

El Senado tiene tales facultades, en función de que es a tal órgano de representación al que corresponde autorizar al titular del Ejecutivo federal para tomar las medidas necesarias para hacer frente a cualquier peligro que corra la nación, dichas fracciones señalan:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...
III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

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

Es dable mencionar que la institución de la guardia nacional, a diferencia del ejército permanente, se caracteriza porque se forma con ciudadanos que únicamente entran en acción en caso de emergencia; se le conoce históricamente como milicia y es, en cuanto a su existencia, anterior al ejército permanente.

Desde la Constitución de 1824, es el titular del Ejecutivo a quien se faculta para disponer y movilizar a la guardia nacional, y correspondía a la Cámara de Diputados autorizar su disposición; fue hasta 1874, con la consabida restauración del Senado, cuando la facultad se deposita en este órgano. No obstante que a lo largo del siglo XIX la guardia nacional fue objeto de reglamentación, durante la vigencia de la actual Constitución no se ha emitido reglamento alguno respecto de esta institución, no se ha hecho uso de ella por parte del Ejecutivo federal, motivo por el cual se piensa en la disposición en torno a la guardia nacional como en letra muerta.⁷³

5. Facultades jurisdiccionales.

La responsabilidad de carácter político de los funcionarios públicos, desde la Constitución de 1824, ha sido facultad de la Cámara de Senadores, excepto, naturalmente, en el periodo en que dicho órgano desapareció. La instancia que se

⁷³ *Ibidem.*, p. 241.

determinó como competente para conocer de la referida responsabilidad durante el periodo en comento fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fracción VII del artículo 76 constitucional faculta al Senado para *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 la Constitución*. Esta facultad es la consecuencia de la función que se atribuye a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74. Realizada la acusación por la Cámara de Diputados, la de Senadores inicia un verdadero juicio en el que debe “practicar las dirigencias que estime convenientes y oír al acusado”, para culminar en una sentencia que, en su caso, podrá ser condenatoria. Si la sentencia, que deberá aprobarse por las dos terceras partes del total de senadores, es condenatoria, se impondrán al funcionario las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro. La sentencia del jurado constituye cosa juzgada, y en tal virtud es inatacable mediante cualquier recurso legal.⁷⁴

6. En materia territorial.

Conforme a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2012, se derogó la fracción XI para mantenerse únicamente la fracción X la cual faculta al Senado autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas, situación que refleja los principios del pacto federal:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

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

3.2.5 FUNCIONAMIENTO.

La actividad que lleva a cabo el Senado tiene como fundamento jurídico cuatro documentos básicos: la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República.

En estos documentos se delinean los articulados que estructuran, organizan y establecen la forma de operar de la Cámara de Senadores. Cabe mencionar que el ordenamiento que se ocupa del Senado de manera particular se encuentra en el Título Tercero del Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General, el

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 242.

cual es aprobado y modificado de manera autónoma por parte del Senado, sin que ningún otro órgano o institución intervenga o tenga incidencia en él.

3.2.5.1 QUÓRUM DE ASISTENCIA.

El quórum de asistencia establece números mínimos de legisladores para el funcionamiento tanto del Congreso de la Unión, como de las Cámaras, contados a partir del número total de sus integrantes. Tiene por objeto preservar el carácter colegiado del órgano, lo que asegura la representatividad del mismo y evita la concentración del poder en unos cuantos individuos.

Nuestra ley fundamental no determina un mismo quórum de asistencia para todas las sesiones del Congreso, de sus cámaras y de las comisiones de uno y otras, aun cuando casi en la totalidad de los casos se opta por el de más de la mitad del número total de miembros de cada universo.⁷⁵

3.2.5.1.1 QUÓRUM PARA SESIÓN CONJUNTA DE LAS CÁMARAS.

Salvo excepción, el quórum de asistencia de las sesiones conjuntas de las Cámaras del Congreso es el de la mayoría de los miembros de cada una de ellas, como lo determina la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 8, en relación con el artículo 63 constitucional:

Artículo 8.

1. Para la realización de la sesión conjunta de las Cámaras, se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional.

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

⁷⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 389 y 390.

correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

De tal suerte, por lo general, para integrar el quórum de asistencia de una sesión conjunta de las cámaras se requiere de la presencia de, por lo menos, doscientos cincuenta y uno de los quinientos diputados y de sesenta y cinco de los ciento veintiocho senadores.

La excepción al quórum señalado en el párrafo anterior, está contemplada en el artículo 84 constitucional que prevé un quórum calificado de cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso, para nombrar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, sin dejar en claro si esa proporción de las dos terceras partes debe reflejarse por separado en los miembros de cada una de las Cámaras o si sólo en la suma total del Congreso; situación que tampoco se aclara en la Ley Orgánica ni en el Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁶

3.2.5.1.2 QUÓRUM PARA SESIONES SEPARADAS DE LAS CÁMARAS.

De acuerdo con el artículo 63 constitucional, las Cámaras del Congreso no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

⁷⁶ *Ídem.*

3.2.5.1.3 QUÓRUM PARA SESIONES DE LAS COMISIONES DE LAS CÁMARAS.

El Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece el número de integrantes necesarios para sesionar en comisión:

Artículo 93. Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman.

3.2.5.2 QUÓRUM DE VOTACIÓN.

La adopción de las resoluciones del Congreso, de sus Cámaras y de las comisiones de ambos se realiza en un esquema democrático por medio de un mecanismo de votación, conocido como quórum de votación, entendido como la proporción de votos necesarios para adoptar una resolución; el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina, como regla general, un quórum de votación de mayoría absoluta, es decir, de más de la mitad de los asistentes:

Artículo 158.- Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.

Sin embargo, existen diversas excepciones a este principio establecidas en la Constitución Federal, en la ley orgánica y en el Reglamento interno del Congreso, como son:

- a) Las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, en el caso previsto en el inciso c) del artículo 72 constitucional, para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de ley o decreto.
- b) Las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, en el caso previsto en la fracción III, base quinta, del artículo 73 constitucional, para formar un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes.
- c) Las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, en el caso previsto en el artículo 135 constitucional, para reformar o adicionar la Constitucional.
- d) Las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado, en el caso previsto en la fracción V del artículo 76 constitucional, para designar a un gobernador provisional.
- e) Las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado, erigido en jurado de sentencia, para emitir su resolución en el juicio político previsto en el artículo 110 constitucional.

- f) Las dos terceras partes de los individuos presentes en la Comisión Permanente, en el caso previsto en la fracción IV del artículo 78 constitucional, para convocar al Congreso o a cualquiera de sus cámaras, a sesiones extraordinarias.
- g) Las dos terceras partes de los votos presentes, para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 159 del citado Reglamento.
- h) El treinta y tres por ciento de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, para ejercitar acción de inconstitucionalidad –por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución- en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso, y en el caso del Senado, también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, por establecerlo así la fracción II del artículo 105 constitucional.⁷⁷

3.2.5.3 SESIONES.

Las sesiones son las reuniones de trabajo tanto del Congreso de la Unión como de las Cámaras que lo integran; la Constitución las divide en ordinarias (periódicas) y extraordinarias.

3.2.5.3.1 ORDINARIAS.

Actualmente, el Congreso General opera bajo dos periodos de sesiones ordinarios de acuerdo con los artículos 65 y 66 constitucionales. Con la reforma constitucional que tuvo lugar en 2004, se estableció que las cámaras legislativas tendrían dos periodos ordinarios de sesiones:

- a) Primer periodo.- A partir del 1° de septiembre y hasta el 15 de diciembre cada año. Excepto en el caso de que el Presidente de la República inicie su encargo de acuerdo con el artículo 83, en cuya situación podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.
- b) Segundo periodo.- A partir del 1° de febrero y hasta el 30 de abril de cada año.

3.2.5.3.2 EXTRAORDINARIAS.

La Constitución faculta a la Comisión Permanente, y sólo a ella, a convocar sesiones extraordinarias sin especificar si se trata de una sola o de un verdadero periodo. Dada la amplitud de la facultad otorgada, se entiende que el organismo puede convocar ambas según su criterio. Es difícil pensar que cualquier asunto puede resolverse en una sola sesión.⁷⁸

⁷⁷ *Ibidem.*, pp. 391 y 392.

⁷⁸ Gamás Torruco, José, *Ob. cit.*, pp. 848 y 849.

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cabe mencionar que en los términos del inciso J) del artículo 72 constitucional, el presidente de la República carece de competencia para hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

3.2.5.3.3 SUSPENSIÓN DE SESIONES.

Ninguna Cámara puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra (artículo 68 Constitucional).

3.2.5.3.4 RESIDENCIA.

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión (artículo 68 Constitucional).

3.2.5.4 ORGANIZACIÓN DEL SENADO.

Con el objetivo de llevar a cabo el desenvolvimiento de las facultades que le han sido otorgadas al Senado, la Cámara alta esta organizada a través de órganos de dirección, de coordinación y de apoyo, cuyo marco jurídico se encuentra establecido en el Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, denominado: *De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores*.

Ahora bien, dentro de la estructura organizativa de la Cámara de Senadores merecen especial atención la mesa directiva, la junta de coordinación política, los

grupos parlamentarios y las comisiones; ya que a través de estos órganos, el Senado se encuentra en posibilidad de cumplir con sus potestades constitucionales.

3.2.5.4.1 MESA DIRECTIVA.

Es el órgano de dirección y gobierno del Senado, cuya función básica es coordinar, administrar y moderar los debates y la actuación de las diferentes instancias que se constituyen en la Cámara legislativa. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula (artículo 62 de la LOCG).

La duración de la Mesa Directiva es de un año. Tal situación del Presidente y los Vicepresidentes provoca que exista en la Mesa una rotación continua de sus autoridades relevantes. Esta rotación en el cargo permite que la Mesa esté gobernada por diferentes grupos parlamentarios reunidos en la cámara. Hasta 1997 la Mesa Directiva fue una instancia en manos del partido de gobierno (PRI), pero a raíz de las elecciones llevadas a cabo durante el segundo semestre de 1997 esta tendencia cambió, pues la Presidencia de la Mesa Directiva fue alternada entre las diferentes fuerzas políticas de la cámara.

Una vez constituida la Mesa Directiva, deben comunicar a los demás poderes de la Unión los nombramientos del Presidente y de los Vicepresidentes. Esta comunicación se sustenta en que son ellos los que dirigen los trabajos camarales; los otros poderes de la Unión deben necesariamente recurrir a ellos para canalizar cualquier asunto relacionado con la cámara. El presidente de la Mesa Directiva, máxima autoridad y responsable de las actividades legislativas, tiene la obligación de hacer respetar el fuero constitucional y guardar el orden del recinto parlamentario. Además de estas tareas, el artículo 67 de la LOCG, resalta otras atribuciones más particulares. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la Mesa Directiva, asumirá el cargo de la Presidencia el Vicepresidente que corresponda, de acuerdo con el orden en que haya sido electo. En el supuesto caso de una falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, la cámara elegiría en la misma sesión en que ocurra la falta un senador para que ocupe inmediatamente el cargo.⁷⁹

3.2.5.4.2 JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA.

Entre las innovaciones de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, abrogatoria de su homónima, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, aparece en ambas cámaras legislativas la

⁷⁹ Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, pp. 381 y 382.

figura de la Junta de Coordinación Política⁸⁰. Actualmente, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura y adicionalmente a éstos, se suman dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.

La Junta de Coordinación Política tiene funciones de gobierno y de control, lo que permite dirigir todas las actividades de la Cámara y posibilita que las fuerzas minoritarias o de oposición tengan acceso en el proceso decisorio del Senado. El artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General establece las competencias de este órgano colegiado: a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos; e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y f) Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

3.2.5.4.3 COMISIONES.

Para el desempeño de sus labores, el Congreso de la Unión y sus Cámaras se organizan, de acuerdo al principio de la división del trabajo, en comisiones o comités entre los que se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del Poder Legislativo, o de sus Cámaras participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo.⁸¹

Las comisiones parlamentarias son propiamente deliberativas ya que llevan las iniciativas legislativas a examinar, debatir y dictaminar, hasta ser presentadas a la plenaria de la cámara. De acuerdo con el artículo 85 de LOCG, la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el numeral en comento establece la clasificación de éstas:

Las comisiones serán:

⁸⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 402.

⁸¹ *Ibidem.*, p. 405.

- 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.

Los integrantes de las comisiones ordinarias duran toda una legislatura, mientras que para los de las comisiones especiales, el cargo esta en función a las actividades por cumplir, que son específicas y puntuales. Los miembros de las comisiones no pueden ser superiores a quince, ni pueden pertenecer a más de cuatro comisiones. Las comisiones cuentan con un Presidente, que coordina los trabajos, dos secretarios y los vocales que autorice la cámara. Los presidentes de las comisiones en la dinámica legislativa tienen una función de elevada relevancia por múltiples razones, pero sobre todo porque a través de ellos las comisiones podrán solicitar información y documentos a las dependencias de la Administración Pública o, en su caso, llevar a cabo entrevistas con los miembros del Gobierno Federal.⁸²

Actualmente, las comisiones ordinarias son: 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; XXIX. Trabajo y Previsión Social, y XXX. Turismo.

Ahora bien, dentro de las comisiones especiales de la Cámara de Senadores destacan:

1. Comisión Especial de Cambio Climático del Senado de la República.
2. Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera.
3. Comisión Especial para determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo y del elevado monto de la deuda pública y sus instrumentos
4. Comisión Especial para el Análisis y Seguimiento de las Finanzas Públicas

3.2.5.4.4 GRUPOS PARLAMENTARIOS.

A partir de la revisión constitucional de 1993, que modificó el sistema electoral del Senado, llegaron al interior de esta cámara los senadores de los partidos

⁸² Altamirano Santiago, Mijael, *Ob. cit.*, pp. 385 y 386.

minoritarios o de oposición, siendo éste un elemento que ha impactado hasta hoy los trabajos legislativos. La consecuencia inmediata fue la constitución de una instancia que tuviera un perfil netamente partidista, en la cual las diferentes corrientes políticas e inquietudes se manifestaran, de manera ordenada, en el recinto parlamentario. De ese modo, se estructuraron en el cuerpo senatorial los grupos parlamentarios.

Desde la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1993, los grupos parlamentarios han sido la base de los trabajos legislativos. En estos grupos se integran todos los miembros de la cámara bajo un carácter partidista (mínimo cinco), no dando cabida a que existan los grupos parlamentarios mixtos o independientes. Según los artículos 71 y 72 de la LOCG, los grupos parlamentarios deben estar constituidos por los senadores con igual filiación partidista para realizar tareas específicas en la cámara y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Con la integración de los grupos parlamentarios en la estructura senatorial se ha contribuido a la orientación, estimulación y formulación de criterios comunes en las deliberaciones en que participan sus integrantes. Por otro lado, la presencia de dicha instancia ha perjudicado la dinámica legislativa dado que ha funcionado como filtro en el interior de los partidos políticos, trayendo una manifestación abierta de los intereses de las directivas del partido y no de las necesidades que pudieran recoger los senadores de la sociedad civil o de la Nación en su conjunto. En efecto, teniendo los grupos parlamentarios un perfil partidista, sus directrices y actuación obedecen más a los intereses de los partidos políticos que a los de los electorados o de las entidades federativas que representan.

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1993, las fuerzas políticas que se dibujan en el espectro nacional han estado presentes en la dinámica senatorial, siendo únicamente tres los que realmente han tenido incidencia en el ejercicio parlamentario; ellos son: el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Institucional, el del Partido Acción Nacional y, finalmente, el del Partido de la Revolución Democrática.

En suma, la existencia de los grupos parlamentarios en el Senado ha propiciado que a través de la disciplina de partido: a) los intereses de los partidos cobren vigencia en la dinámica legislativa, y b) que el senador no tenga voz propia.⁸³

3.3 SENADOR DE LA REPÚBLICA.

El senador es la persona física que después de cumplir con todas y cada una de las etapas del proceso de elección, integra la Cámara de Senadores para un periodo legislativo determinado.

⁸³ *Ibidem.*, pp. 390 y 391.

El sistema político mexicano reconoce tres tipos de senadores atendiendo al sistema de su elección:

- a) Senador bajo el principio de mayoría relativa (64).
- b) Senador bajo el principio de primera minoría (32).
- c) Senador bajo el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional (32).

3.3.1 REQUISITOS DE ELECCIÓN.

El artículo 58 de la Constitución Federal establece los requisitos que se deben cumplir para ser Senador; sin embargo, dicho numeral remite al contenido del precepto 55 constitucional al exponer:

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 la simple lectura de este artículo podemos señalar que el requerimiento de la edad es la única excepción respecto de las exigencias establecidas para ser diputado.

Ahora bien, los requisitos solicitados para ocupar un lugar en el Senado, en atención a los numerales en comento, son:

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.- Este precepto es natural, pues toda función política requiere de la condición de ciudadanía, como lo señalan los artículos 34 y 35 constitucionales. La condición de ciudadano sugiere que la persona esté en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, así como también contar con 18 años. La calidad de mexicano puede adquirirse por nacimiento o por naturalización; pero para ocupar el cargo de senador se requiere que haya sido única y exclusivamente por nacimiento.
2. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.- Este es el único requisito diferente a los exigidos para ser diputado federal, ya que el artículo 58 constitucional expresa tácitamente tal condición. La exigencia de la edad para ser senador fue modificada a través de la reforma constitucional de 29 de julio de 1999 bajo el argumento de dar la posibilidad al sector juvenil de la población mexicana de participar en la vida política del país a través de este cargo público.
3. 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.- Esta condición tiene como objetivo permitir al electorado conocer al candidato que va a ser elegido en su entidad federativa.
4. 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.- En esta fracción se señalan dos hipótesis: la primera es no estar en servicio activo en el ejército federal, en

virtud de que se estima incompatible el servicio activo de las armas y el trabajo político. La segunda hipótesis tiene que ver con el mando de policía o gendarmería, exclusivamente en la localidad donde habrá de celebrarse la elección. Textualmente, la Constitución se refiere al distrito en donde se efectuó ésta. Al respecto, no hay ninguna disposición específica relativa a las circunscripciones plurinominales; sin embargo, debe entenderse que si el candidato tiene mando de policía en cualquiera de los distritos correspondientes a su circunscripción plurinomial, deberá separarse de él.

5. No ser titular de alguno de los organismos que la Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.- Este requisito persigue promover comicios libres y establecer iguales condiciones entre cada uno de los candidatos.
6. No ser Ministro de algún culto religioso.- Esta condición hace referencia a la incapacidad política pasiva de los ministros de algún culto religioso, puesto que sus actividades están subordinadas a los intereses de sus respectivas iglesias.
7. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional.- Las incapacidades que señala el precepto en cita se refieren a la prohibición que tienen tanto los senadores como los diputados al Congreso de la Unión para ser reelectos para el periodo inmediato. Sin embargo, los senadores y diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Además de los requisitos previstos en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 7 señala que son requisitos para ser senador: a) Estar inscrito en el Registro Federal de

Electores y contar con credencial para votar; b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

3.3.2 STATUS DEL SENADOR.

La voz latina *status* señala el estado o situación de una persona respecto de una relación⁸⁴. Este termino toma una connotación particular al formar el concepto *status parlamentario*, el cual señala la doctrina italiana como *una serie di garanzie poste a tutela della sua funzione in ossequio al principio del rispetto della indipendenza e della piena rappresentatività degli organi electivi*.⁸⁵

En este sentido, en el caso particular, el status del senador es la situación, cualidad o condición jurídica de los miembros de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Dicha condición establece una serie de circunstancias reconocidas por la Constitución Federal y la legislación de la materia, que permiten llevar a cabo sus funciones a los integrantes de la cámara en comento.

3.3.2.1 DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución federal y en legislación de la materia, el Instituto Federal Electoral es el facultado para declarar la validez de las elecciones de senadores, otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos y hacer la asignación de senadores de primera minoría y de los senadores plurinominales.

Asimismo, las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de senadores pueden ser impugnadas ante las salas regionales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cabe mencionar que dichas resoluciones pueden ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del Tribunal en comento.

⁸⁴ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, 20ª edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires 1981, p. 519.

⁸⁵ Tutto Diritto, Tavole e schemi esplicativi, Glosario, DeAgostini, San Vittore Olona, Milano 2007. p. 250.

3.3.2.2 INELEGIBILIDAD.

La condición de inelegibilidad se presenta con el incumplimiento de las condiciones establecidas en la Constitución Federal y en la ley de la materia, para poder participar en el proceso de los cargos de elección popular, lo que se traduce en la imposibilidad de ejercer la capacidad política pasiva, es decir, poder ser votado.

Las causas de inelegibilidad que establece el sistema jurídico mexicano tienen como base el incumplimiento de los requisitos que se solicitan para ser senador. Dichos requisitos se encuentran señalados en los artículos 58 y 55 de la Constitución Federal y en el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los cuales han sido analizados en el apartado anterior.

3.3.2.3 INHABILIDAD.

La inhabilidad es entendida como la ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea a enfermedad, o bien, a castigo. En el caso de enfermedad, si ésta se registra desde antes de la elección, sería causa de inelegibilidad cuando afectare gravemente a las facultades mentales del candidato, mas si no se hubiere detectado o deliberadamente se ocultare, se convierte en inhabilidad una vez elegido el candidato incapacitado por ella. La inhabilidad derivada de enfermedad o adicción podría justificar el otorgamiento de licencia temporal para separarse del cargo, en cuyo caso se puede llamar al suplente, en su lugar.

La pena o castigo es otra causa que obstruye la ocupación de una curul en los órganos legislativos, por lo que el candidato a quien se le hubiere impuesto resultaría inelegible; mas si se impone después de la elección o de haber tomado posesión del cargo –por ejemplo, como resultado de declaración de procedencia o de juicio político- deviene inhabilidad.

Como puede advertirse fácilmente, la regulación de la inelegibilidad es materia del derecho electoral, en tanto que la inhabilidad es competencia del derecho parlamentario.⁸⁶

3.3.2.4 INCOMPATIBILIDAD DE CARGOS.

La incompatibilidad de cargos es la prohibición de que una misma persona desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, por determinarlo así

⁸⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 267.

el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes, y el de la pluralidad del órgano legislativo. El artículo 62 de la Constitución Federal recoge esta condición al exponer:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Desafortunadamente, el derecho positivo mexicano sólo prohíbe a los legisladores el desempeño de otro empleo, cargo o comisión oficial. En cambio, respecto de miembros del Poder Judicial la incompatibilidad incluye los empleos o encargos de particulares.⁸⁷

3.3.2.5 INVOLABILIDAD.

La calidad de inviolabilidad con que cuentan los integrantes del Senado de la República tiene como objetivo garantizar la libre expresión de ideas en las deliberaciones y toma de decisiones en ejercicio de sus facultades legislativas. Dicho atributo permite proteger a su titular contra toda acción de responsabilidad penal, civil, administrativa y política que pudiera surgir por la exposición de sus opiniones. Dicha propiedad se encuentra en el numeral 61 constitucional:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Cabe señalar que el elemento que debe determinarse para saber si cierta opinión emitida por un senador está protegida por la inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el artículo en comento, es el desempeño propio de la función parlamentaria. Ahora bien, esta función de los legisladores, tanto en el seno de las respectivas Cámaras como conjuntamente, integrando el Congreso de la Unión, así como al llevar a cabo individualmente las actividades propias de dicha función, debe ser autónoma e independiente, de manera que sus deliberaciones no se vean interrumpidas ni se imponga a su desenvolvimiento un determinado lineamiento.

En ese sentido, a ninguna entidad ajena al referido Congreso se le permite determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que

⁸⁷ *Ibidem.*, pp. 267 y 268.

proyecte una adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, de manera que si en el desarrollo de la indicada función un senador emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente de la Cámara de Senadores, conforme al segundo párrafo del indicado artículo 61 constitucional y a los numerales 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento que fue aplicable al Senado de la República hasta el 31 de agosto de 2010, conforme al artículo Primero transitorio del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010).

3.3.2.6 INMUNIDAD.

La inmunidad parlamentaria o también llamado *fuero constitucional* es el conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta.⁸⁸

En este sentido, de acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución Federal, denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*”, los senadores están sujetos a cuatro tipos de responsabilidad: civil, penal, política y administrativa. Cada una de estas responsabilidades conlleva un procedimiento particular e independiente, que permite fincar responsabilidades a los integrantes del Senado:

- a) Responsabilidad Civil.- De acuerdo con el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional “*En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia*”, por lo cual, los senadores son sujetos de esta responsabilidad ante los tribunales de la materia sin solventar procedimiento previo alguno ante el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras.
- b) Responsabilidad Penal.- Respecto de esta materia, los senadores cuentan con la protección constitucional señalada en el artículo 111, la cual exige que para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados, es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante la declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados.

La Cámara de merito debe declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de ésta fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión

⁸⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, 1ª edición, IJJ UNAM, México 2004, p. 4.

del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el senador quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

- c) Responsabilidad política.- En atención al artículo 110 de la Constitución Federal, los senadores están sujetos a juicio político. Este juicio es procedente cuando los actos u omisiones de los senadores redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Las sanciones pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

- d) Responsabilidad administrativa.- Tiene como objetivo regular la actividad del senador como servidor público, por lo cual, se actualiza cuando éste lleva a cabo actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sin importar que la acción afecte o no a un tercero.

Las sanciones pueden consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas., y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

3.3.2.7 DIETA.

La *dieta* es la remuneración que perciben los senadores por la representación política que ostentan, misma que es irrenunciable y no constituye una contraprestación por un trabajo personal subordinado. Dicha retribución tiene como fundamento jurídico:

Artículo 64 de la Constitución Federal:

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

Artículo 111, numeral 1, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto.

Artículo 9 del Reglamento del Senado de la República.

1. Los senadores reciben periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.

2. Conforme a la disponibilidad presupuestal y a los acuerdos de los órganos competentes, todos los senadores pueden recibir recursos adicionales para servicios de asesoría, gestoría u otros inherentes a sus funciones. En su caso, dichos recursos serán proporcionados en igualdad de condiciones.

El importe de la dieta, junto con las prestaciones y apoyos que reciben los Senadores de la República, está señalado en el Anexo 22.2.3. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012, el cual expone que la percepción bruta anual por concepto de Sueldo base (dieta) será de 2,057,328.00 pesos. Asimismo, el anexo en comento, señala que a los senadores se les otorgará un seguro de vida institucional, un seguro de gastos médicos mayores y un seguro de separación individualizado.

Cabe señalar, que la remuneración de un senador se ve incrementada al sumarse conceptos como: aguinaldo, prima vacacional, apoyo a la gestión legislativa, vales de despensa, gastos de transportación y automóvil particular, equipo de telefonía celular, radiolocalización o radiocomunicación, equipo de computo, impresora e Internet, viáticos, entre otros.

Finalmente, con el objetivo de conocer la cantidad líquida total de ingresos que percibe un Senador de la República, presente una solicitud de información ante la Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara en comento; sin embargo, dicha resolución me negó conocer la cantidad líquida resolviendo lo siguiente:

Folio: UE/LX/0140/2012.

Solicitud: Solicito me informen la cantidad líquida del salario más alto y el más bajo que percibe un senador. No omito mencionar que no requiero el nombre, estado o partido político del senador, solo procuro la cantidad líquida.

Respuesta: En atenta respuesta a su solicitud y conforme lo dispuesto en el artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y 1, 2, 11, 23, 28 y 29 del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley de Transparencia en la Cámara de Senadores, hacemos de su conocimiento la respuesta que elaboró para usted la Secretaría General de Servicios Administrativos del Senado de la República:

"Me refiero a la petición administrativa del C. Jaime Zacarías Merling, folio UE/LXI/0140/2011 sobre las remuneraciones de los Senadores de la República.

Al respecto, conforme lo establece el artículo 6º Constitucional, los artículos 1, 2, 5, 42, 61 y demás relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a

la Información Pública Gubernamental y los artículos 1, 2, 23, 28 y demás relativos del Acuerdo Parlamentario para su aplicación en la Cámara de Senadores, nos permitimos manifestarle lo siguiente:

1. Percepciones de Senadores.

La remuneración de los Senadores de la República recibe el nombre de dieta y está establecida en el artículo 64 Constitucional, el artículo 111, numeral 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 del Reglamento del Senado de la República.

Esta dieta, junto con las prestaciones que reciben los Senadores de la República, está establecida en el "Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero del año en curso, el cual está a disposición del público en la sección "Información Administrativa" de la página electrónica institucional del Senado de la República: www.senado.gob.mx

Finalmente le reiteramos que estamos a su disposición para cualquier aclaración o solicitud adicional de información del Senado de la República.

Atentamente"

Esperando que la información proporcionada sea de utilidad, el Senado de la República agradece su comunicación.

3.3.2.8 PERMANENCIA EN EL CARGO.

La permanencia en el cargo de senador de la República es de seis años. Este periodo inicia el primero de septiembre del año de su elección y culmina seis años después, el día treinta y uno de agosto. De la misma forma, la Constitución Federal establece que la Cámara de senadores se debe renovar en su totalidad en el mismo periodo, es decir, cada seis años entrará en funciones una nueva Cámara Alta.

Cabe señalar que la función legislativa a cargo de los senadores esta supeditada a los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias establecidos para cada Cámara del Congreso; sin embargo, el status de senador reviste a su titular durante los seis años de su mandato.

3.3.2.9 REELECCIÓN.

El sistema político mexicano no permite la reelección inmediata de los senadores; por así disponerlo expresamente el primer párrafo del artículo 59 de la Constitución Federal:

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.

No obstante lo anterior, de una interpretación armónica del numeral en comento, se desprende que se permite la reelección de un senador para un segundo periodo siempre y cuando no sea consecutiva. De igual forma, se consiente que los senadores que ocuparon el cargo de suplentes puedan ser electos para el siguiente periodo inmediato con la calidad de propietarios, bajo las condiciones establecidas por el propio artículo.

El origen del artículo en comento lo constituye la Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario, celebrada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932; como respuesta del Partido al planteamiento formulado por Plutarco Elías Calles en su informe del 1° de septiembre de 1928, en el que auguró el paso al régimen de instituciones y anticipó la idea de la no reelección presidencial absoluta; a partir de la ponencia que sobre el principio de no reelección fue presentada por el Comité Ejecutivo Nacional, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, que quedó contenido en siete conclusiones, entre las cuales la relativa a los senadores y diputados federales fue la quinta, en los términos siguientes:

“5. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”

La modificación al texto original del artículo 59 constitucional, se dio a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, misma que cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.

3.3.2.10 PROTESTA CONSTITUCIONAL.

La protesta constitucional es la promesa solemne que rinden los titulares del poder público al iniciar su encomienda y cuyo objetivo es formalizar el compromiso de cumplir con los fines y principios establecidos en la Constitución Federal.

La referida protesta viene a ser la versión laica del juramento a que ha obligado a los funcionarios públicos el constitucionalismo mexicano a partir del Decreto para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, así, tanto las Constituciones de 1824 y de 1836, como las Bases Orgánicas de 1842 y la Constitución de 1857, contuvieron sendos preceptos que obligaban a los funcionarios públicos a prestar juramento, antes de tomar posesión del cargo, de dar la debida observancia al respectivo documento constitucional. Bajo el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada se realizó en México la secularización de la promesa de guardar la Constitución, mediante la modificación constitucional del 25 de septiembre de 1873, que en su artículo 4° dispuso: “La simple promesa de decir la verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas”.⁸⁹

⁸⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 293.

Así, el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableció la obligación de los senadores a llevar a cabo la protesta constitución correspondiente:

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Asimismo, los artículos 8 y 9 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen la fórmula para la referida protesta:

Artículo 8°.- En la última Junta de las preparatorias que preceda a la instalación de cada nuevo Congreso, en cada Cámara, y puestos de pie todos sus miembros y los asistentes a las galerías, el Presidente dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la Nación me lo demande." En seguida, el Presidente tomará asiento y preguntará a los demás miembros de su Cámara, que permanecerán de pie: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Los interrogados deberán contestar: "Si protesto." El Presidente dirá entonces: "Si así no lo hiciéreis, la Nación os lo demande."

Artículo 9°.- Igual protesta están obligados a hacer cada uno de los diputados y senadores que se presentaren después.

La protesta constituye un acto del más alto contenido cívico que permite establecer la responsabilidad de los depositarios del poder de cumplir con su función so pena de quedar sometidos a los procedimientos jurídicos establecidos ante posibles omisiones.

3.3.2.11 CONCLUSIÓN DEL STATUS DE SENADOR.

La conclusión natural del status de senador esta sujeta al cumplimiento del periodo legislativo por el que fue elegido su titular, el cual no puede sobrepasar dos legislaturas, es decir, seis años. Al término de este periodo, la persona que ocupó el cargo de senador queda sujeto nuevamente a status jurídico común de todo ciudadano mexicano, sin gozar ninguna condición especial.

No obstante, existen circunstancias especiales que determinan la conclusión anticipada de dicha calidad parlamentaria, las cuales atienden a diferentes motivos:

- a) Muerte.- Con el fallecimiento del titular del cargo de elección popular, el status de senador expira. Cabe mencionar que los senadores de la República cuentan con un seguro de vida institucional a favor de los beneficiarios que cada uno de ellos haya señalado; sin embargo, este no es considerado un status *post mortem*.
- b) Renuncia.- La Constitución Federal no establece expresamente un procedimiento de renuncia de los senadores a su encargo, como si lo señala para el Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes argumentado una *causa grave*, pueden presentar su renuncia a los cargos respectivos. No obstante, el segundo párrafo del artículo 63 señala: “Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.” Dicha disposición expone una renuncia parcial al cargo, la cual permite llamar a funciones los suplentes para un periodo particular.
- c) Destitución.- La destitución del senador es resultado de haber sido encontrado responsable de un proceso penal, administrativa o político, bajo las condiciones y procesos señalados en el Título Cuarto de la Constitución Federal, denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*”. Dicha destitución forma parte de la sanción a que ha sido acreedor el senador por la comisión de alguna falta o delito, siendo sujeto además a las penas, sanciones o multas correspondientes a cada una de las responsabilidades de las que esta sujeto.

3.3.2.12 SUSPENSIÓN DEL STATUS DE SENADOR.

Existen circunstancias que suspenden el status de senador, pero que no concluyen con el mismo, ya que en el momento de solventar dichas condiciones el titular del puesto de elección pública retoma su condición como integrante del Senado:

- a) Declaración de procedencia.- La declaración de procedencia tiene como consecuencia la separación de su cargo del senador inculcado, la cual será definitiva siempre que el proceso penal respectivo culmine con sentencia condenatoria; más si la sentencia fuera absolutoria, el legislador podrá reasumir su función en caso de que el periodo para el que hubiera sido elegido aún no haya expirado, por lo que en tal caso la separación del cargo sería equiparable a una suspensión provisional de la condición de senador.⁹⁰
- b) Licencia.- La licencia es un derecho de los legisladores, el cual se traduce en la anuencia que otorga el Senado, o en su caso la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo. Para obtener licencia, los senadores presentan

⁹⁰ *Ibidem.*, p. 303.

ante el Presidente de la Cámara la solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. Dicha solicitud es resuelta por el Pleno en la sesión inmediata. Cabe señalar que durante el tiempo de la licencia, los senadores cesan en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozan, por tanto, de los derechos inherentes al cargo. El artículo 13 del Reglamento del Senado de la República señala los casos en que los senadores tienen derecho a solicitar licencia: *Los senadores y las senadoras tienen derecho a solicitar y, en su caso, obtener licencia del Pleno por las siguientes causas: I. Enfermedad que los incapacita temporalmente para el desempeño de la función; II. Hasta por tres meses por estado de gravidez o de post-parto; III. Desempeñar empleo, cargo o comisión de carácter público por el que se perciba remuneración; IV. Postularse a otro cargo de elección popular cuando la licencia sea condición establecida en las disposiciones electorales correspondientes o en la normativa interna del partido político de que se trate; y V. Otras diversas a las señaladas en las fracciones anteriores.*

Aprobada la licencia, el Presidente de la Mesa llama al suplente para que asuma el ejercicio del cargo de senador. Una vez que rinde la protesta constitucional, entra en funciones hasta en tanto el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo.

Para reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace del conocimiento del Pleno, para los efectos legales conducentes.

3.4 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.

La propuesta de integración de la Cámara de Senadores que a continuación se expone tiene como objetivo dar cabal cumplimiento a los principios de una república representativa, democrática y federal, mismos que de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los ejes rectores del Estado Mexicano.

Por ende, el Senado de la República se debe integrar por 96 senadores elegidos única y exclusivamente por la población de cada una de las 32 entidades federativas del país, bajo el siguiente esquema:

- a) En cada entidad federativa se elegirán dos senadores a través del sufragio directo de la población, bajo el principio de mayoría relativa, los cuales sumaran 64 legisladores.
- b) Tomando como base el proceso electoral de los anteriores senadores, se otorgaran 32 senadurías bajo el principio de 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.

El proyecto anterior tiene como base el actual mecanismo de integración del Senado, con la única modificación de suprimir las 32 senadurías designadas a través del principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional, es decir, las senadurías plurinominales. Esta medida atiende a que se considera que dichas senadurías atentan contra los principios establecidos en los artículos constitucionales de mérito, bajo la siguiente argumentación.

Conviene señalar que argumentar “*es una actividad que consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o de refutar*”.⁹¹ La argumentación no persigue la adhesión a una tesis, sino mostrar un argumento que no puede ser vencido.⁹² La argumentación persigue “eliminar” enunciados refutados de conformidad con las reglas de la argumentación. La argumentación requiere, por tanto, no sólo enunciados falsificables, sino conmensurables de manera que puedan oponerse a los argumentos del interlocutor. De esta manera, en la argumentación no es la suma de argumentos lo que importa; sino el argumento “que no es refutado”.⁹³

3.4.1 ARGUMENTOS ECONÓMICOS.

El término *economía* proviene del latín *oekonomía* ó del griego *oikonomía*. Designa la administración recta y prudente de los bienes. Buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales.⁹⁴

Por lo tanto, bajo este tipo de argumentos se pretende demostrar que la integración de una Cámara de senadores compuesta por 96 legisladores proporcionaría una administración recta y prudente del presupuesto asignado al Senado de la República; así como una mejor dirección de los trabajos parlamentarios.

3.4.1.1 PRESUPUESTO ASIGNADO.

El presupuesto de egresos es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal. Las notas esenciales del concepto de presupuesto son:

⁹¹ Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona 2001, p. 256.

⁹² Tamayo y Salmorán, Rolando, *Razonamiento y Argumentación Jurídica*, IJ UNAM, México 2009, p. 198.

⁹³ *Ibidem.*, p. 200.

⁹⁴ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Tomo XVIII, Espasa-Calpe S.A., Madrid 1990, p. 2808.

- a) Es un acto del poder legislativo. En nuestro caso, de la cámara de diputados en el presupuesto federal.
- b) Contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden; es decir, la administración pública sólo podrá erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto y de conformidad al mismo, y
- c) Está limitado, en el tiempo, a un año fiscal, el cual en nuestro país corresponde año calendario (1° de enero al 31 de diciembre).⁹⁵

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2012, asignó la siguiente cantidad al Poder Legislativo:

Poder Legislativo	11,948,011,682
Cámara de Senadores	3,756,977,222
Cámara de Diputados	6,529,590,684
Auditoría Superior de la Federación	1,661,443,776

El cuadro anterior establece que el presupuesto otorgado al Senado para el presente año fue de 3,756,977,222.00 pesos. Esta cifra tiene como base para su cálculo cubrir la administración de una Cámara de Senadores compuesta por 128 legisladores.

Ahora bien, los rubros a cubrir por el presupuesto otorgado son: servicios personales (capítulo 1000), materiales y suministros (capítulo 2000), servicios generales (capítulo 3000), ayudas y subsidios (capítulo 4000), bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000) y obras públicas (capítulo 6000), por lo cual, al reducir el número de integrantes del Senado, naturalmente se reducen los montos de cada uno de estos capítulos.

Es dable señalar la imposibilidad de establecer una cantidad líquida del ahorro presupuestal que se procuraría con la reducción del número de integrantes de la Cámara de Senadores a 96 miembros; sin embargo, cualquiera que ésta sea, tendría efectos positivos en un país donde de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social el 46.2%⁹⁶ de la población vive en pobreza. Sin establecer que el dinero ahorrado con la reducción de los integrantes de la Cámara alta deba ser destinado a programas sociales que combatan la pobreza, este ahorro sí debe ser dirigido a acciones que procuren el desarrollo y bienestar de la población de nuestro país.

⁹⁵ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo 3er. y 4º. Cursos*, 3ª edición, Editorial Oxford, México 2000. pp. 78 y 79.

⁹⁶ La población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2%, que corresponde a un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas entre 2008 y 2010. En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 10.6% a 10.4%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema, éste se mantuvo en 11.7 millones entre 2008 y 2010. CONEVAL Medición de la Pobreza.

3.4.1.2 NÚMERO DE INTEGRANTES DEL SENADO.

En la actualidad, la Cámara de Senadores esta integrada por 128 legisladores, el cual se considera un número excesivo de integrantes si tomamos en consideración que países tanto del continente americano como europeo han integrado su Senado con un número inferior de legisladores:

País	Órgano de Representación de los Estados Federados	Número de integrantes⁹⁷
Alemania	<i>Bundesrat</i>	69
Argentina	<i>Senado de Argentina</i>	72
Austria	<i>Bundesrat</i>	62
Bélgica	<i>Sénat de Belgique</i>	71
Brasil	<i>O Senado Federal</i>	81
Canadá	<i>Sénat de Canadá</i>	105
Chile	<i>Senado de Chile</i>	38
Estados Unidos de América	<i>United States Senate</i>	100

Indiscutiblemente las condiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales de cada una de estas naciones son diferentes; sin embargo, todas coinciden en haber establecido un número inferior a 128 legisladores para conformar su Cámara de Senadores. Este dato toma aun más relevancia si consideramos que hasta antes de la reforma de 1993 el Senado de México estaba compuesto únicamente por 64 titulares.

Es evidente que el número de integrantes del Senado es uno de los factores que determina la calidad y buena administración de los trabajos parlamentarios, es por ello que se propone que se disminuya a 96 los integrantes de la Cámara de Senadores (eliminando las senadurías plurinominales), ya que con esta medida se obtendrían los siguientes beneficios:

1. *Integración de quórum.*- Al estar integrada la Cámara de Senadores por 96 legisladores la configuración del quórum de asistencia, así como de votación, se obtendría de forma práctica, evitando que la falta de los senadores impida los trabajos legislativos. Asimismo, sería evidente si existen legisladores que han faltado a su encargo legislativo a propósito, tratando de entorpecer las labores de la Cámara.

2. *Relación de los senadores.*- Al estar integrada la Cámara por un número inferior de titulares sería más sencillo conocerse entre ellos, lo que permitiría crear lazos más fuertes de simpatía.

⁹⁷ Información obtenida de los sitios Web oficiales de cada uno de los Senados.

3. *Calidad del debate parlamentario.*- La posibilidad de escuchar en tribuna a un número mayor de integrantes del total del Senado enriquecería el debate legislativo.

4. *Responsabilidad individual.*- Al estar compuesta por 96 legisladores la Cámara alta, cada uno de ellos tomaría con mayor responsabilidad su encargo público; ya que sus decisiones tendrían mayor peso en los debates y votaciones legislativas.

5. *Trabajo legislativo.*- El trabajo legislativo se lleva a cabo a través de comisiones, por lo cual, al ser un número menor de legisladores, éstos tendrían la posibilidad de trabajar en un número mayor de comisiones, lo que les permitiría conocer a fondo la mayoría de los trabajos parlamentarios.

6. *Eliminación de diferencias entre senadores.*- Al ser elegidos todos los senadores por el electorado, se eliminaría la condición de contar con senadores plurinominales establecidos por los partidos políticos, los cuales tienen un mayor peso político; ya que habitualmente esta designación recae en los políticos de la dirigencia del partido.

7. *Reducción de espacio físico.*- Con un menor número de legisladores, el espacio físico que requieren para su laboral es inferior. No obstante, la Cámara de senadores en el mes de abril de 2011, cambio su sede ubicada en la calle Xicoténcatl No. 9, Colonia Centro, a un moderno edificio localizado en Avenida Paseo de la Reforma No. 135, situación que produjo cierto desconcierto; ya que el costo de la construcción si bien se estimó que costaría 1,699 millones de pesos, finalmente su importe fue de 2,563 millones de pesos, un 50% más, según declaración del presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Construcción de la nueva sede, el senador Fernando Castro Trenti.

8. *Reducción de gastos.*- Al estar constituido el Senado por 96 titulares, se obtendría un ahorro en los gastos administrativos ya que se prescindiría de la estructura de trabajo de 32 legisladores.

Por último, es pertinente señalar que salvo las facultades exclusivas del senado, los proyectos aprobados por éste tienen una segunda etapa de análisis a cargo de la Cámara de Diputados, lo que permite un control del desempeño de la Cámara alta dentro del Poder Legislativo. Asimismo, aún cuando la Cámara de Senadores este integrada por un número menor de integrantes, el trabajo de estos 96 legisladores continuaría con una revisión a cargo de los Poderes Ejecutivo y Judicial, manteniendo el equilibrio de poderes.

3.4.2 ARGUMENTOS POLÍTICOS.

Existen múltiples acepciones de la palabra *política*. En un intento por determinar las más importantes y delinear un concepto de riguroso valor científico para este término, el profesor Luís Sánchez Agesta señala tres sentidos fundamentales

hacia los que se orienta dicho concepto. Para el primero, la política es “actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder”. Así la han entendido Schaeffle, Berolzheimer y Heller. Pero este poder no representa una mera fuerza material, sino que implica un fenómeno de dominación que tiene un carácter social y está encaminado a la cohesión de un grupo, mediante el derecho. Para el segundo sentido la política se concibe como lucha, oposición o disyunción. Es la opinión que puede desprenderse de las obras de Maquiavelo, y que modernamente han sostenido autores como Ratzenhofer y Gumpowicz –para quienes el Estado se ha originado en la lucha de los hombres por la supervivencia- así como Carl Schmitt, al tratar de fijar “el concepto de lo político”. Para la tercera, por último, la política se entiende como actividad orientada por un fin. Éste es el concepto clásico que viene desde Aristóteles y ha florecido modernamente en las obras de los autores alemanes de Teoría del Estado, como Jellinek, y de destacados filósofos del Derecho, como Radbruch.⁹⁸

Estos tres sentidos no se oponen entre sí, sino que están íntimamente vinculados. Entre los tres existe una unidad dialéctica. Lo cual nos permite identificar que la política es *la actividad cuyo fin es obtener y ejercer el poder*. Por lo cual, los argumentos de este tipo tienen como objetivo analizar la naturaleza del Senado y con ello, la esencia de las senadurías plurinominales; así como la gestión de los partidos políticos en el sistema político mexicano, exponiendo con ello los beneficios de eliminar este tipo de legisladores.

3.4.2.1 NATURALEZA DE LA SENADURÍA PLURINOMINAL.

La naturaleza del Senado ha sido objeto de un debate dogmático que tiene como fuente las reformas que ha sufrido esta institución a lo largo de su vida jurídica. La constitución de 1824 ordenó que el Senado se integrara por dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de los votos de sus legislaturas; los senadores no eran representantes del pueblo, ya que éste no los elegía, sino de la entidad federativa.

En 1847 se le otorgó al Distrito Federal dos senadores y se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores. Aunado a esto, con las reformas constitucionales de 1857 que suprimieron al Senado, se confirmó la tesis: *El Senado no representa a las entidades federativas y no es indispensable en un sistema federal.*⁹⁹

Aunado a esto, la constitución de 1917 no establece la naturaleza del Senado como si lo hace respecto de la Cámara de Diputados:

⁹⁸ Sánchez Agesta, Luís, *Lecciones de Derecho Político*, 2ª edición, Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset, Granada 1945, pp. 35 a 45.

⁹⁹ Carpizo, Jorge, *Ob. cit.*, pp. 157 y 158.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Al no contar con un precepto constitucional que determine la naturaleza del Senado, dentro del ámbito académico, se han establecido dos posturas respecto de la misma:

- a) Representante de las entidades federativas.- Esta postura considera que el Senado representa a todas y cada una de las entidades federativas:
 - i) La elección de 96 Senadores se lleva a cabo directamente en cada una de las entidades federativas (primer párrafo del artículo 56 constitucional).
 - ii) Los candidatos a senadores deben ser originarios 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 (artículo 58 y 55 fracción III constitucional).
 - iii) Las facultades exclusivas del Senado tienen como objetivo tutelar el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo (artículo 76 constitucional).
- b) Representante de la Nación.- A partir del Acta de Reformas de 1847 cambió la naturaleza del Senado, ya que su existencia no implica ningún mecanismo de régimen federal:
 - i) Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad.
 - ii) El *status* de los senadores es el mismo que para los diputados.
 - iii) La naturaleza del Senado es independiente del sistema federal y responde a un régimen bicameral con las ventajas e inconvenientes de éste.

No obstante la complejidad de este debate y la imposibilidad de llegar a una conclusión, podemos identificar que un principio común en ambas posturas es la elección del senador de la república, dado que los ciudadanos a través de su voto directo deciden quien debe ocupar esta posición.

Sin embargo, si se examina detenidamente la naturaleza los senadores plurinominales se identifica que revisten una esencia diferente a la de los demás miembros de la Cámara alta, bajo las siguientes características:

1. Mecanismo de elección.- Los senadores plurinominales son electos mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, lo que margina expresamente la participación Estatal en la elección, es decir, las entidades federativas no tienen ninguna intervención en esta elección, como si la tienen en la elección de los 96 senadores restantes.

2. Elección al interior del partido político.- Los senadores plurinominales son elegidos por la dirigencia de cada partido político; ya que éstos determinan quién y en cuál posición ubican en la lista plurinomial a los candidatos que van a

participar en la elección para la integración del Senado. Esta situación crea un ambiente de incertidumbre, ya que al ser la dirigencia del partido político quien decide dicha posición, el electorado no cuenta con algún mecanismo que le permita manifestar su voluntad respecto de estos candidatos.

3. *Nula relación con el electorado.*- Los senadores plurinominales carecen de una relación directa con el electorado; ya que no llevan a cabo una campaña electoral dirigida a una población en particular, como si lo hacen los senadores que son elegidos en cada una de las entidades federativas. Aunado a esto, en muchos de los casos, los candidatos plurinominales ni siquiera son conocidos por los ciudadanos.

4. *Certeza política.*- Los candidatos a senador plurinominal cuentan con un mayor grado de certeza de llegar a ocupar la posición política respectiva, en atención a la posición que ocupen en la lista plurinominal. De forma general, se puede establecer que ocupar una de las primeras cinco o seis posiciones de las listas de los tres partidos políticos que obtienen el mayor porcentaje de votación (PRI, PAN y PRD), asegura un curul en la Cámara de Senadores.

5. *Interés partidista.*- Los senadores plurinominales procuran única y exclusivamente los intereses del partido o de los grupos políticos que les otorgaron dicha cargo legislativo. Dentro de la vida política de nuestro país, se ha documentado la posición que toman los senadores plurinominales, que en la mayoría de los casos, dominan la titularidad de las posiciones claves de la cámara (mesa directiva y junta de coordinación política), así como de la integración de las comisiones más relevantes (Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Puntos Constitucionales, Seguridad Pública, entre otras) evidenciando con ello los fines que persiguen.

De lo antes expuesto, podemos concluir que existen circunstancias que permiten establecer que los senadores plurinominales no revisten las mismas condiciones que los demás senadores (de mayoría relativa y primera minoría) y que dicha situación provoca un desequilibrio tanto en la Cámara como en la vida democrática de nuestro país.

3.4.2.2 GESTIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En el siglo XX, después de la primera guerra mundial, los partidos, sin abandonar su posición escéptica acerca de la verdad política y su actitud polémica y exclusivista, sufrieron una honda transformación, como consecuencia de los adelantos científicos y técnicos, y del cambio de la psicología de los pueblos. Se organizaron como instrumentos de una democracia de masas, con una gran burocracia y procedimientos técnicos cada vez más complicados. Se constituyeron así en poderosas oligarquías al margen del poder político organizado.¹⁰⁰

¹⁰⁰ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2007, p. 429.

Este escenario permitió el nacimiento de partidos dominantes o únicos que derivaron en gobiernos dictatoriales. Desafortunadamente, nuestro país no fue la excepción; ya que a partir del año 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario¹⁰¹, surgió el partido político que dominaría la vida política de México por más de 70 años, a través de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante este predominio, surgieron fuerzas políticas que trataron tibiamente hacer frente al PRI, obteniendo en un principio posiciones políticas sencillas como diputaciones locales o gobiernos municipales. Estos primeros pasos permitieron que en 1989 el PAN obtuviera por primera vez la gobernatura de Baja California y en 1997 el PRD conquistara la titularidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por citar solo dos ejemplos. No obstante este avance, el clímax del desarrollo de los partidos políticos opositores tuvo lugar hasta el año 2000 al obtener el Partido Acción Nacional la Presidencia de la República.

La lectura política de este acontecimiento señaló en su momento, el inicio de una nueva etapa en la vida democrática de México; sin embargo, poco duro la ilusión al irse presentado los primeros resultados del aparente *cambio*. Los partidos políticos comenzaron a perder credibilidad más aun por el papel desempeñado en las diferentes posiciones políticas, ya que los tres partidos dominantes del país (PRI, PAN y PRD) habían detentado ya la titularidad de gobiernos estatales, diputaciones federales y locales, senadurías y gobiernos municipales, exhibiendo los tres malos resultados (aumento de la pobreza, inequidad, falta de empleo, inseguridad, corrupción, etc.).

Aunado a esto, los partidos políticos han propiciado una crisis aguda de su gestión respecto a la designación de senadores plurinominales debido a:

1. Falta de transparencia de sus procesos internos.- Dentro del catálogo de procesos internos de los partidos políticos se encuentran: la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular y; los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales. Sin embargo, estas actividades se han distinguido por ser actos ajenos a toda discusión pública; no sólo de la sociedad en general, sino también de las personas afiliadas al propio partido político, llegando al extremo de omitir el sentir de sus afiliados para la toma de decisiones en estas materias.

Este escenario se actualiza en la designación de los senadores plurinominales, en la que la dirigencia del partido político impone a sus candidatos de manera vertical, sin llevar a cabo un verdadero proceso interno democrático de selección, en el cual pueda participar la ciudadanía. La designación de candidatos a

¹⁰¹ En el año 1938 cambio su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 nuevamente modificó a su denominación a Partido de la Revolución Institucional (PRI) misma que ostenta actualmente.

senadores plurinominales de cada partido político se lleva a cabo a través de una sesión, en la cual participan sus órganos de dirección y administración; sin embargo, dicha asamblea únicamente sirve para formalizar la integración de la lista plurinominal; ya que se llega a esa reunión con el proyecto respectivo, dejando al margen cualquier proceso democrático de elección. Fue así como el miércoles 29 de febrero de 2012 en una reunión a puerta cerrada en Ciudad Sahún, Hidalgo, el Consejo Político Nacional del PRI, a través de su Comisión Política Permanente, en la VI Sesión Extraordinaria presentó su lista de candidatos plurinominales al Congreso de la Unión y en la que Joaquín Coldwell indicó que *“la operación cicatriz al interior del partido se dará a partir de la explicación que se le dé a cada uno de los militantes que aspiraron a ocupar un cargo de elección popular por la vía plurinominal y no fueron designados en esta ocasión”*.

2. *Actos de corrupción.*- La corrupción y abuso de poder es una práctica que ha estado ligada a la vida política del país, sobra mencionar el gran número de escándalos que se han presentado en tiempos recientes en los que se involucra a gobernadores estatales, diputados federales y locales, así como funcionarios públicos. Desafortunadamente, esta condición se actualiza en la designación de candidatos a senadores plurinominales, dado que la actual lista de legisladores bajo el principio de representación proporcional del Partido Revolucionario Institucional contempla en los primeros lugares al líder del sindicato petrolero Carlos Romero Deschamps, quién fue vinculado al escándalo financiero conocido como el *Pemexgate* durante el proceso electoral del año 2000, en el que se le acusó de desviar mil 500 millones de pesos de la paraestatal a la campaña presidencial del aspirante priista Francisco Labastida.

3. *Elitismo político.*- Entre las tendencias y los hechos constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, aparece uno cuya evidencia se le impone fácilmente a todo observador: en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, la más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político. En la práctica de la vida, todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente o clase política. Sabemos, en efecto, que en nuestro país¹⁰² hay una minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública, a la que la mayoría le entrega, de buen o mal agrado, la dirección.¹⁰³

¹⁰² El maestro Gaetano Mosca hace referencia a su país (Italia). No obstante esto, respete la cita íntegramente ya que dicha premisa se presenta de igual forma en nuestra nación.

¹⁰³ Mosca, Gaetano, *La clase política*, FCE, México 2004, p. 91.

El mecanismo de acceso para ser parte de esta clase política ha tomado diferentes variables, entre las que destacan: lazos de sangre, amistad, pertenencia a un grupo social o económico, por mencionar algunos; sin embargo, todos coinciden en utilizar a los partidos políticos para obtener y mantener el poder. Es así como encontramos que solo un pequeño grupo de personas ha detentado el poder en nuestro país a partir de su vida independiente.

Es por esta razón que en la lista de senadores plurinominales del Partido Acción Nacional para el periodo 2012-2018 encontramos que los primeros lugares son ocupados por gente cercana al Presidente Felipe Calderón Hinojosa: 1. Ernesto Javier Cordero Arroyo (amigo cercano del Presidente de la República, Secretario de Desarrollo Social en 2008, Secretario de Hacienda y Crédito Público en 2009 y precandidato a la Presidencia de la República por el PAN en 2012); 2. Mariana Gómez del Campo (familiar de Margarita Zavala del Campo, Presidenta del PAN en el Distrito Federal 2007-2010 y Diputada plurinominal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2009-2012); 3. Roberto Gil Zuarth (Secretario Particular de la Presidencia en 2011 y Coordinador General de Campaña de Josefina Vázquez Mota en 2012) y; 4. Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa (hermana del Presidente de la República, diputada federal de 1988-1991, senadora plurinominal de 2000-2006 y candidata por el PAN al Gobierno del Estado de Michoacán en 2011).¹⁰⁴

La crisis de los partidos políticos provoca un decrecimiento en su número de miembros y simpatizantes, traducible en disminución de votos, que de afectar a todos los partidos de un país o de un Estado, denuncia una crisis de su sistema de partidos, como se ha evidenciado en México en los últimos años, particularmente en las elecciones locales, en las que el abstencionismo ha sido altísimo, pues en muchos casos ha superado al número de votantes, lo que predica la creciente decepción del electorado respecto de los partidos políticos.¹⁰⁵

Por lo cual, resulta evidente la necesidad de eliminar la facultad de los partidos políticos para designar legisladores plurinominales y; en el caso particular, senadores. Con esta medida, los procesos internos de cada partido gozarían de transparencia y equidad; ya que se excluirían nombramientos directos para ocupar una posición en el Senado. Asimismo, se limitaría la injerencia de la clase política en la detentación del poder y se subsanaría la imagen de los partidos políticos, dejando de ser el coto de poder de la elite política para convertirse en verdaderas instituciones democráticas de acceso al poder público.

Por último, es dable señalar que los cuatro aspirantes a la Presidencia de la República del proceso electoral 2012 manifestaron su interés de reducir el número de integrantes del Congreso de la Unión, en especial, los legisladores

¹⁰⁴ Lista de candidatas plurinominales al Senado de la República del Partido Acción Nacional consultada en el Acuerdo CG193/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

¹⁰⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Ob. cit.*, p. 108.

plurinominales tanto diputados como senadores, discurso que resulta normal dentro del periodo de campaña. Ahora solo resta esperar que el Presidente de la República Enrique Peña Nieto presente dicha iniciativa ante el Congreso de la Unión.

3.4.3 ARGUMENTOS JURÍDICOS.

El adjetivo *jurídico* califica lo referente al *derecho* o lo que se ajusta a él. Ahora bien, de acuerdo con el maestro Eduardo García Máynez, el *Derecho* puede considerarse desde dos puntos de vista:

- a) Sentido objetivo.- Como el conjunto de normas impero-atributivas, es decir, de reglas que, además de imponer deberes conceden facultades.
- b) Sentido subjetivo.- Como el permiso o la facultad derivada de la norma, es decir, la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo.¹⁰⁶

Estos argumentos tienen como objetivo analizar el cabal cumplimiento de los *derechos políticos* del ciudadano en relación con la elección de los senadores plurinominales; así como el respeto de los principios jurídicos del Estado mexicano con la misión de alcanzar un Estado Constitucional de Derecho, siendo la supresión de estas senadurías una de las medidas para ello.

3.4.3.1 DERECHOS POLÍTICOS.

Como primer punto debemos establecer la diferencia entre derechos *políticos* y derecho *electoral*; esto en atención a que en varias ocasiones a los derechos políticos se les denomina derechos político-electorales.

Los derechos políticos son propios de cada persona, otorgando a ellas la capacidad para reunirse, deliberar libremente sobre asuntos públicos, asociarse políticamente, votar en las elecciones y ser electos en ellas. Estos derechos tienen como objetivo promover la democracia representativa.

Por otra parte, el derecho electoral es el conjunto de reglas que define las formas en que las fuerzas políticas y candidatos compiten por puestos de elección popular. Esta rama del derecho define las formas en que las autoridades son nombradas o electas y los procedimientos que deben seguirse para organizarlas, conducir las y arbitrar los conflictos que se susciten en ellas. También regula las formas y límites de financiamiento de los partidos, las campañas y precampañas electorales y los procedimientos, tiempos y propaganda que pueden realizar los partidos y candidatos.

¹⁰⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 51ª edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 36.

La relación que existe entre ambos derechos muestra sus puntos de contacto. Ya que mientras los derechos políticos son sustantivos y personales, el derecho electoral es básicamente adjetivo y se desarrolla para facilitar y hacer viable el ejercicio de los derechos políticos. También debe crear el derecho electoral un conjunto de condiciones equitativas para la competencia y la necesidad de realizar los procesos electorales, sujetándolos a procedimientos democráticos y transparentes.¹⁰⁷

En este tenor debemos analizar si los derechos políticos de votar en las elecciones y ser electos en ellas son ejercidos plenamente cuando se trata de la elección de los senadores plurinominales.

Respecto del primero, el derecho de votar o sufragio activo consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación. Aunado a esto, el sufragio que emite el ciudadano reviste las características de ser universal, libre, secreto y directo.

No obstante la claridad del derecho constitucional de votar (artículo 35 fracción primera); así como de las características del sufragio (artículo 41, fracción I, segundo párrafo), las senadurías plurinominales omiten cumplir con estas condiciones; ya que la elección de estos legisladores se lleva a cabo a través de la votación de una lista de candidatos que cada partido político elabora, provocando con ello las siguientes contrariedades:

a) Nulidad de la facultad de elección.- El ciudadano pierde la facultad de elegir al legislador que considera idóneo o capaz para el ejercicio del puesto de elección popular, dado que los senadores plurinominales son elegidos a través de la votación de una *lista cerrada y bloqueada* que cada partido político elabora. Por lo tanto, el elector no puede incluir algún otro candidato en esta lista o poder variar el orden en que los aspirantes aparecen en la misma.

b) Menoscabo de la libertad del voto.- No obstante que el elector tiene la libertad de votar en los comicios de elección de senadores, esta libertad se ve mermada pues su voto se sujeta a las complacencias de los partidos políticos; dado que ellos eligieron a quién incluir como candidato plurinomial.

c) Incertidumbre de la dirección del voto.- Al ser la base de elección de los senadores plurinominales una lista, el elector desconoce exactamente que candidato recibirá su voto y consecuentemente cuántos y cuáles aspirantes van a ocupar un lugar en el Senado a través de esta vía, dado que la asignación de estos puestos será establecida por el Instituto Federal Electoral en atención a los

¹⁰⁷ Paoli Bolio, Francisco José, "La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales" En: Ackerman, John M. comp. *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la Reforma de 2007-2008*, IJ UNAM, México 2009, p. 266.

porcentajes obtenidos por cada partido en la elección y al orden que tengan los candidatos en la lista plurinominal de cada partido.

En cuanto al derecho político de ser candidato en los comicios para ocupar un puesto de elección popular, la Constitución Federal condiciona el ejercicio de esta prerrogativa al tratarse de las senadurías plurinominales, así como su proceso de elección, bajo las siguientes condiciones:

1. Ingerencia de los partidos políticos.- De acuerdo con los artículos 41 y 56 de la Constitución Federal y 36, 93, 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a senadores bajo el principio de representación proporcional a través del registro de una lista plurinominal. Esta condición exige que el ciudadano este afiliado a un partido y que detente un peso político importante en el mismo para poder ser parte de la lista plurinominal.

Cabe señalar que hasta hace poco, los partidos políticos contaban con el monopolio de registro de candidaturas a puestos de elección popular en todos los niveles; sin embargo, a través de la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, se estableció la posibilidad de candidaturas independientes al modificarse la fracción II del artículo 35:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Esta reforma constitucional reconoció que lo más importante en la democracia es la participación de los ciudadanos en los procesos electorales y no el actuar de los partidos políticos, situación que contrasta con el excesivo número de diputados y senadores plurinominales o mejor conocidos como *de partido*.

2. Ausencia de discusión política.- El proceso de elaboración de las listas de senadores plurinominales de cada partido político se lleva a cabo a través de convenciones de sus delegados, en las cuales se discute y se nombra a los candidatos que integrarán dicha lista, omitiendo con ello la participación de los ciudadanos en general. Asimismo, la dirigencia del partido político previamente cuenta con un proyecto de lista plurinominal de candidatos; por lo cual, la convención únicamente sirve para formalizar la composición de la lista. Esta situación reduce al mínimo la posibilidad de que cualquier ciudadano que tenga la intención de ejercer sus derechos políticos pueda integrar la lista de senadores plurinominales de un partido político.

3. *Posición en la lista plurinominal.*- La asignación de las senadurías plurinominales esta a cargo del Instituto Federal Electoral en atención a los resultados obtenidos por cada partido político en la elección. Sin embargo, el factor determinante en el ejercicio de los derechos políticos a través de esta vía, es la posición que tenga el aspirante en la lista plurinominal; ya que el estar en los primeros lugares, aumenta considerablemente la posibilidad de ocupar una posición en la Cámara Alta.

Esta condición se ve reflejada en la composición de la lista plurinominal de cada partido político; dado que los primeros lugares son ocupados por la dirigencia del partido o políticos impuestos por la misma, como es el caso de la primera posición de la lista plurinominal del Partido del Trabajo al Senado de la República en el proceso electoral de 2012, al haber registrado a Manuel Bartlett Díaz,¹⁰⁸ político que nunca ha militado en ese partido y que declaró que no renunciaría al PRI. Esta circunstancia exhibe la violación del derecho político de ser votado de los demás candidatos, quienes si son militantes y han participado en los procesos internos del Partido del Trabajo, más aun cuando los Estatutos del Partido del Trabajo establecen:

- Artículo 119. La elección de los candidatos se podrá realizar por sus respectivas instancias a través de los mecanismos de votación previstos en los Estatutos. Los candidatos habrán de reunir las siguientes características:
- a) Lealtad al proyecto y a los postulados del Partido del Trabajo.
 - b) Congruencia con los principios del Partido del Trabajo y su práctica política.
 - c) No tener antecedentes de corrupción.
 - d) Compromiso con las luchas sociales y desarrollo del Partido del Trabajo.

Aunado a esto, la condición del lugar que ocupa un candidato en la lista plurinominal de un partido fue reconocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como materia de tutela a través del Juicio para la protección de los derechos políticos electorales a través de la tesis XLVIII/2001 “Derecho a ser votado. Comprende la correcta ubicación en la lista de candidatos de representación proporcional sujeta a registro (legislación del estado de Zacatecas)” al establecer en su parte medular: *...el derecho a ser votado no se reduce a la mera postulación y posibilidad de contienda en condiciones de equidad con el resto de los candidatos para la consecución del sufragio, sino también al correcto registro en la lista de candidatos cuya elección será a través del principio de representación proporcional; consecuentemente, ubicar a un candidato en una posición incorrecta de la citada lista que se presenta para el registro correspondiente, transgrede el derecho político-electoral de ser votado, toda vez que restringe notablemente sus posibilidades de acceso al cargo para el que está conteniendo...*” A partir de este criterio, la Sala Superior ha venido desarrollando

¹⁰⁸ Político priista señalado como responsable de la caída del sistema electoral en la elección presidencial de 1998, dado que era el Secretario de Gobernación en ese momento y por lo tanto, responsable de la Comisión Federal Electoral.

el concepto de derecho a votar y ser votado; sin embargo, son mínimos los casos que atienden la protección jurídica de los derechos políticos en este sentido.

Es evidente que los derechos políticos del ciudadano en nuestro país se encuentran supeditados a varias condiciones que el propio sistema jurídico mexicano establece, situación que ha sido analizada por varios especialistas en la materia y que unánimemente han expresado la necesidad de una reforma política que permita el pleno goce de estos derechos.

3.4.3.2 ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.

Como se sabe, por “Estado Constitucional” no se entiende simplemente el Estado en el que está vigente una constitución, sino el Estado dotado de una Constitución (o incluso sin una constitución en sentido formal, sin un texto constitucional) con ciertas características: la constitución del “Estado constitucional” no supone sólo la distribución formal del poder entre los distintos órganos estatales (el “principio dinámico del sistema jurídico-político”) sino la existencia de ciertos contenidos (los derechos fundamentales) que limitan o condicionan la producción, la interpretación y la aplicación del Derecho.

El Estado “constitucional” se contrapone así al Estado “legislativo”, puesto que ahora el poder del legislador (y de cualquier órgano estatal) es un poder limitado y que tiene que justificarse en forma mucho más exigente. No basta con la referencia a la autoridad (al órgano competente) y a ciertos procedimientos, sino que se requiere también (siempre) un control en cuanto al contenido. El Estado constitucional supone así un incremento en cuanto a la tarea justificativa de los órganos públicos y, por tanto, una mayor demanda de argumentación jurídica (que la requerida por el Estado liberal de Derecho). En realidad, el ideal del Estado constitucional supone el sometimiento completo del poder al Derecho, a la razón: el imperio de la fuerza de la razón, frente a la razón de la fuerza.

Parece por ello bastante lógico que el avance del Estado constitucional haya ido acompañado de un incremento cuantitativo y cualitativo de la exigencia de justificación de las decisiones de los órganos públicos; y que el desarrollo de la teoría de la argumentación jurídica haya corrido también paralela a la progresiva implantación del modelo del Estado constitucional.¹⁰⁹

Por lo tanto el maestro Manuel Atienza expone como características del Estado constitucional de Derecho:

- a) Distribución formal del poder entre los diversos órganos estatales.
- b) Existencia de los derechos fundamentales que limitan o condicionan al Derecho.

¹⁰⁹ Atienza Manuel, *Argumentación jurídica y Estado constitucional*, En: Anales de Jurisprudencia Enero-Febrero 2003, Tomo 261, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México 2003, pp.353 y 354.

- c) Incremento de la argumentación jurídica en la justificación de los órganos públicos.

Desafortunadamente, estas condiciones aún se encuentran lejos de encontrarse en el Estado mexicano; sin embargo, esto no significa que sea imposible alcanzar este status jurídico. Por lo cual, una de las primeras medidas que se deben tomar para lograr esto, es la eliminación de las senadurías plurinominales, dado que este tipo de legisladores contraviene los principios del Estado Constitucional de Derecho, al originar las siguientes eventualidades:

1. *Concentración del poder.*- El modelo clásico de la división del poder de Montesquieu expuso que éste debía ser fraccionado para su ejercicio en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este principio permitió el desarrollo de las democracias; así como de la libertad y seguridad de los ciudadanos. No obstante esto, a la par de esta evolución surgieron de la misma forma los partidos políticos, como mecanismos de acceso a la titularidad de los órganos del Estado (Legislativo y Ejecutivo¹¹⁰). Este nuevo elemento del sistema político permitió, en su momento, un mejor ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al eliminar la violencia en los procesos electores, como fue en caso de nuestro país. Sin embargo, poco duró el buen desempeño de los partidos políticos, ya que dejaron de ser el mecanismo de acceso a los puestos de elección popular para convertirse en cotos de poder de la elite política que busca mantener su status a costa de la democracia y del bien público.

Esta condición se agrava aún más cuando se trata de los senadores plurinominales; ya que el poder se concentra en los partidos políticos, al ser los únicos facultados para elaborar las listas plurinominales. Por lo tanto, si bien es cierto que la Constitución Federal establece en su artículo 49 que *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*, son los partidos políticos quienes concentran el poder al tener el monopolio del mecanismo de acceso al Congreso de la Unión, en especial, a través de los legisladores plurinominales.

El debate de la naturaleza representativa de la Cámara de Senadores es complejo, ya que por una parte se expone que se tratan de representantes de las entidades federativas y por otra, que se tratan de representantes de la Nación¹¹¹; sin embargo, una situación es clara, los Senadores de la Republica no son representantes de los partidos políticos, por lo tanto, éstos no deben contar con posiciones aseguradas en la Cámara de Senadores, solo por el simple hecho de participar y obtener un porcentaje de votos en el proceso de elección de esta cámara.

¹¹⁰ La mayor parte de los sistemas políticos excluye los procesos de elección popular para designar a los integrantes del Poder Judicial.

¹¹¹ La naturaleza de representantes de la Nación es compartida con la de los integrantes de la Cámara de Diputados, ya que la Constitución Federal en su artículo 51 establece esta característica de la cámara baja.

2. *Condicionamiento de los derechos fundamentales, en particular, de los derechos políticos cuando se trata de la elección de senadores plurinominales.*- La teoría considera que hay distintos tipos de derechos fundamentales: los que tienen una dimensión sustancial, como la llama Ferrajoli, como son el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación; y los que son principios o mandatos de optimización, como los llama Alexy, cuyo cumplimiento admite grados de intensidad según las modalidades y límites que les impone el ordenamiento jurídico. Los primeros son absolutos, los segundos son relativos, pero ambos forman parte de los derechos fundamentales de la persona.¹¹² Los derechos políticos pueden ser condicionados, atendiendo a criterios de edad, nacionalidad o residencia. Los derechos humanos sustanciales no pueden ser condicionados: se cumplen o no se cumplen.

La modulación diversa de los derechos políticos en los distintos sistemas jurídicos no impide que ellos sean considerados parte de los derechos humanos o derechos fundamentales. Una vez que se han reconocido a la persona, el Estado no sólo tiene que respetar esos derechos sino establecer formas expeditas para que ellos sean reivindicados y reconocidos. Es decir que el Estado tiene que establecer procedimientos institucionales para que el ciudadano pueda acudir a los tribunales y pedir protección a esos derechos.¹¹³

Al respecto, el Estado mexicano ratificó el 2 de marzo de 1981 la Convención Americana sobre Derechos Humanos misma que expone de forma clara la naturaleza de los derechos políticos, como derechos fundamentales:

Parte I
Deberes de los estados y derechos protegidos
Capítulo I

Enumeración de deberes

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los

¹¹² Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002; y Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

¹¹³ Paoli Bolio, Francisco José, "La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales" En: Ackerman, John M. comp. *"Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la Reforma de 2007-2008"*, IJ UNAM, México 2009, pp. 265 y 266.

Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

...

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

No obstante lo anterior, al analizar el proceso de elección de los senadores plurinominales encontramos que no se cumplen con estos requisitos; ya que los candidatos se encuentran en desigualdad de condiciones dado que cuando se lleva a cabo la designación de las posiciones de la lista plurinomial, los primeros lugares son asignados a políticos poderosos y no a ciudadanos normales, provocando con ello la falta de elecciones auténticas que permitan el pleno ejercicio de los derechos políticos.

Esta situación queda de manifiesto si se analizan las primeras posiciones de las listas plurinominales de los partidos políticos, ya que están ocupadas por familiares o amigos de los detentadores del poder y no por ciudadanos comunes que buscan un lugar en el Senado de la República con el objetivo de tomar las mejores decisiones que promuevan el desarrollo del país.

La falta de condiciones de igualdad de cualquier ciudadano para integrar la lista plurinomial de un partido y el uso de listas cerradas y bloqueadas en la elección de senadores plurinominales condicionan de forma agresiva los derechos políticos de los mexicanos, dando como resultado la necesidad de una reforma política que permita un reconocimiento pleno de estos derechos fundamentales, con el objetivo de alcanzar un Estado Constitucional de Derecho que permita el desarrollo y protección de los derechos fundamentales de la sociedad.

Cabe señalar que recientemente se publicó en el Diario Oficial de la Federación¹¹⁴ la denominada reforma política, misma que tuvo como objetivo el desarrollo de nuestra democracia al incluir temas como: candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, consulta popular, sustitución del Presidente, entre otros; sin embargo,

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2012.

respecto de los legisladores plurinominales, tanto diputados y senadores, no se modificó condición alguna, no obstante las observaciones de académicos, investigadores, legisladores y de la sociedad en general que reclaman la desaparición de este tipo de legisladores.

3. *Falta de argumentación jurídica en la actividad de los órganos públicos.*- De acuerdo con el principio de legalidad todo acto llevado a cabo por los órganos del estado debe estar debidamente fundado y motivo; sin embargo, aunado a estas características, dentro de un Estado Constitucional de Derecho, se exige una mayor argumentación jurídica, es decir, exponer de forma clara las razones jurídicas que justifiquen el actuar de los órganos del estado, someter el poder al derecho. Desafortunadamente, esta última característica se encuentra sumamente mermada en la actividad que lleva a cabo el Estado mexicano, un claro ejemplo de esto fue la argumentación hecha en el proyecto de reforma política discutido en 1996, el cual dio origen a los senadores plurinominales o de partido.

El argumento de la creación de este tipo de senadores fue *grosso modo* obtener una pluralidad ideológica y que la cámara fuese pluripartidista. Sin embargo, esta explicación no tuvo como base un análisis político ni mucho menos una cabal argumentación jurídica, muestra de esto fue lo expuesto en los dictámenes de la Cámara de Diputados y de Senadores a dicho proyecto de iniciativa.

Respecto del primero, el dictamen dedica solamente un párrafo a la nueva configuración de la Cámara de Senadores y es más bien de carácter descriptivo, sin explicar mayormente las razones que motivaron la inclusión de los senadores de representación proporcional. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a la que se turnó la iniciativa, explica que en la reunión de trabajo, celebrada el 27 de julio de 1996, se decidió formar una comisión integrada por el presidente de dicha Comisión, miembro del Partido Revolucionario Institucional y tres secretarios pertenecientes a los grupos parlamentarios de los partidos del propio Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. En el dictamen, pese a que la iniciativa venía con el consenso de todas las fracciones parlamentarias y las directivas de los partidos políticos, el PAN formuló una reserva respecto de la nueva configuración de la Cámara de Senadores. Al respecto pidió introducir en el dictamen lo siguiente:

Si bien no dejamos de advertir que nada impide que se cambie el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación establecido en la Constitución de 1824; que en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, se rompió este esquema por cuanto a la desaparición del régimen federal; que aún en la Constitución de 1857, en que el Senado desaparece, se procuró alguna representación de las Entidades dentro de las diputaciones de los Estados; que en la reforma de 1874 se sostuvo la representación paritaria de las partes del régimen federal; que en el constituyente del 17 con la elección directa de los Senadores, se mantuvo esa igualdad de representación de los Estados de la Federación, elección directa que ha motivado a una parte de la doctrina le dé a los Senadores la misma

representación que la Constitución en forma expresada a los Diputados, y que la existencia misma del Senado no es elemento indispensable para la existencia del régimen federal, se estima que el procedimiento que se establece en el Artículo precitado del proyecto para elegir a 32 Senadores según el principio de representación proporcional, con la consecuencia de una representación no paritaria en las partes que integran el pacto federal, no resulta conveniente para el bicammarismo que hasta ahora ha funcionado en nuestro País, pues se corre el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados.

El 29 de julio se celebró una reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en conferencia con comisiones legislativas del Senado de la República, que habrían de atender también este tema al llegar a dicha Cámara. Estas reuniones de conferencia, previstas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, permiten intercambiar puntos de vista entre legisladores de ambas Cámaras en el proceso de elaboración del dictamen de la cámara de origen. Tiene ventajas prácticas porque permite que se adopten observaciones previamente al estudio de la cámara revisora, y se evite un posible regreso que consuma más tiempo en el proceso legislativo. Empero, se formularon críticas respecto de este mecanismo porque se estima que rompe con el sentido original del sistema bicameral. En esta reunión de conferencia se hicieron observaciones a los artículos 35, 36, 41, 54 y 56, pero fue particularmente este último el que propició la intervención de diversos diputados y senadores expresando reservas acerca de la viabilidad de romper la paridad representativa de los estados al introducir el procedimiento de elección proporcional de 32 senadores. Se analizó la posibilidad de que, pese a que el texto constitucional propuesto en la iniciativa quedara intocado, se buscaran fórmulas en la ley secundaria para que sin eliminar el nuevo procedimiento de representación proporcional y la presentación de una lista nacional para ser votada en todo el país, se vincularan los senadores propuestos en esa lista a las entidades federativas¹¹⁵ (condición que no se cristalizó).

A su vez, el dictamen de la Cámara de Senadores fue elaborado por las comisiones de Gobernación, primera sección, la de Puntos Constitucionales, la del Distrito Federal y la de Estudios Legislativos, primera sección. Estas comisiones sesionaron el día 1o. de agosto y formularon el dictamen correspondiente en el que se hace un análisis de la minuta remitida por la Cámara de Diputados. En la valoración de la iniciativa se parte de la idea de que la reforma propuesta constituye una fase de la reforma del Estado. Se retoma, pues, esta idea de que forma parte de un proceso más amplio para reformar al Estado mexicano. Más adelante se indica que “no puede haber reforma del Estado sin cruzar por las normas del sistema electoral” y se afirma que las elecciones son la primera etapa de nuestro complejo engranaje democrático. Queda implícito el hecho de que es esta la razón por la que tiene que abordarse primeramente la reforma de los

¹¹⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ UNAM, México 1997, pp. 61-63.

procesos electorales, dada su importancia. Al respecto, señala el dictamen: “efectivamente, las elecciones tienen funciones básicas en un sistema democrático porque a través de ellas se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político”.

Respecto a la conformación de la Cámara de Senadores, en la que se incluirán 32 senadores de lista, es curioso hacer notar que, si bien había aparentemente consenso en cuanto a llegar a esta reforma, no quedaba perfectamente definida la aprobación de todos los partidos en cuanto a la desvinculación del cuarto senador de la representación por entidad federativa, con lo cual se podría producir una disparidad. Y así como el PAN manifestó sus reservas en el dictamen de la Cámara de Diputados, el PRD lo hizo en el mismo documento de la Cámara de Senadores. Al respecto señala, en una reserva que pidió que se incluyera expresamente:

...lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 senadores que integran el Senado, serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción, que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado.

Por ese motivo la fracción parlamentaria del PRD en el Senado planteaba, de la misma forma que el PAN en el dictamen de diputados, la necesidad de que en la ley secundaria se estableciera la obligación de integrar la lista nacional, a la que se refiere el artículo mencionado, con un candidato por cada entidad federativa, a fin de evitar la sobrerrepresentación que pudiera tener una entidad respecto de otra.¹¹⁶

La reforma constitucional de 1996 modificó de manera sensible el sistema político de México; sin embargo, de lo antes expuesto se puede concluir que el trabajo realizado por el Poder Legislativo Federal careció de una adecuada argumentación jurídica máxime que se trataron materias de suma importancia, como lo fue la creación de los senadores plurinominales. Esta insuficiencia se vio reflejada en las reservas formuladas por los partidos de Acción Nacional y el de la Revolución Democrática en los dictámenes de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente y que han hecho eco en la demanda por parte de varios legisladores, académicos, candidatos a puestos de elección popular y de la sociedad en general, de eliminar las senadurías plurinominales en los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Ibidem.*, pp. 67, 71 y 72.

CONCLUSIONES

Primera. La reforma constitucional de 1996, que dio origen a la figura de senador plurinominal, careció de una apropiada argumentación jurídica; así como de un cabal consenso de los legisladores, dado que en cada Cámara se establecieron reservas al dictamen en discusión. En ambos dictámenes se manifestó que la elección de senadores plurinominales vulnera la representación federal pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales este representado en mayor medida un estado, situación que se ha presentado en todas las legislaturas subsecuentes a la reforma en comento.

Segunda. La clase política de México ha utilizado la posición de senador plurinominal para colocar a sus integrantes como titulares del Senado de la República, procurando con ello únicamente obtener y mantener el poder político, en detrimento de la vida democrática de nuestro país. Es por esta razón que en la primera posición de las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional para las elecciones federales del año 2012 presentadas por cada partido, encontremos a los siguientes políticos: Ernesto Javier Cordero Arroyo (PAN), Emilio Antonio Gamboa Patrón (PRI), Luís Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD), Manuel Bartlett Díaz (PT), Ninfa Clara Salinas Sada (PVEM), Layda Elena Sansores San Román (Movimiento Ciudadano) y Mónica Tzasna Arriola Gordillo (Nueva Alianza), los cuales, si se investiga su perfil, se identificará que son familiares o amigos de los actuales detentadores del poder.

Tercera. Los senadores que son elegidos a través del principio de representación proporcional procuran única y exclusivamente los intereses del partido o de los grupos políticos que les otorgaron dicho cargo legislativo. Dentro de la vida política de nuestro país, se ha documentado el desempeño de los senadores plurinominales, que en la mayoría de los casos, dominan la titularidad de las posiciones claves de la cámara (mesa directiva y junta de coordinación política), así como la integración de las comisiones más relevantes (Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Puntos Constitucionales, Seguridad Pública, entre otras) evidenciando con ello los verdaderos fines que persiguen.

Cuarta. El debate de la naturaleza representativa de la Cámara de Senadores es complejo, ya que por una parte se expone que se tratan de representantes de las entidades federativas y por otra, que se tratan de representantes de la Nación; sin embargo, una situación es clara, los Senadores de la República no son representantes de los partidos políticos, por lo tanto, éstos no deben contar con posiciones aseguradas en la Cámara de Senadores, solo por el simple hecho de participar y obtener un porcentaje de votos en el proceso de elección de esta cámara.

Quinta. La falta de condiciones de igualdad de cualquier ciudadano para integrar la lista plurinominal de un partido y el uso de listas *cerradas* y *bloqueadas* en la elección de los senadores plurinominales, condicionan de forma agresiva los derechos políticos de los mexicanos, dando como resultado la necesidad de una reforma política que permita un reconocimiento pleno de estos derechos humanos, con el objetivo de alcanzar un Estado Constitucional de Derecho que permita el desarrollo y protección de los derechos fundamentales de la sociedad.

Sexta. El número actual de legisladores que componen la Cámara de Senadores de nuestro país se considera excesivo si se compara con la integración del Senado de los siguientes países: Alemania (69), Argentina (72), Austria (62), Bélgica (71), Brasil (81), Canadá (105), Chile (38) y Estados Unidos de América (100). Indiscutiblemente las condiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales de cada una de estas naciones son diferentes a las de nuestro país; sin embargo, todas coinciden en haber establecido un número inferior a 128 legisladores para conformar su Cámara de Senadores. Este dato toma aun más relevancia si consideramos que hasta antes de la reforma constitucional de 1993, el Senado de México estaba compuesto únicamente por 64 titulares.

Séptima. Es evidente que el número de integrantes del Senado es uno de los factores que determina la calidad y buena administración de los trabajos legislativos, por lo cual, al eliminar las senadurías plurinominales, la integración del quórum de asistencia y de votación se alcanzaría de forma más sencilla. Asimismo, se elevaría la calidad del debate legislativo; ya que se escucharía en tribuna a un mayor número de legisladores y éstos participarían en más comisiones, estimulando con ello un mayor grado de responsabilidad y de conocimiento en los temas que se discuten.

Octava. Es pertinente señalar que salvo las facultades exclusivas del Senado, los proyectos aprobados por éste tienen una segunda etapa de análisis a cargo de la Cámara de Diputados, lo que permite un control del desempeño de la Cámara alta dentro del Poder Legislativo. Asimismo, aún cuando la Cámara de Senadores este integrada por un número menor de integrantes, el trabajo de estos 96 legisladores continuaría sujeta a una supervisión (si fuera el caso) a cargo de los Poderes Ejecutivo y Judicial, manteniendo con ello el equilibrio de poderes.

Novena. El presupuesto otorgado al Senado de la República para el presente año fue de 3,756,977,222.00 pesos. Esta cifra tiene como base para su cálculo cubrir la administración de una Cámara de Senadores compuesta por 128 legisladores, por lo cual, al reducir su número de integrantes a 96 senadores se obtendría un ahorro significativo. Es imposible establecer una cantidad líquida del ahorro presupuestal que se obtendría con esta medida; sin embargo, cualquiera que ésta fuera, tendría efectos positivos, ya que ese dinero podría ser destinado para fortalecer los presupuestos en materias de interés general, como salud o educación.

Décima. Por lo antes expuesto, resulta evidente la necesidad de una reforma constitucional que elimine del sistema político mexicano la figura del senador plurinominal; ya que con esta medida, los procesos internos de cada partido político gozarían de transparencia y equidad, se excluirían nombramientos directos para ocupar una posición en el Senado de la República, se limitaría la injerencia de la clase política en la detentación del poder, se avanzaría en la construcción de un Estado Constitucional de Derecho y se obtendría un ahorro presupuestal significativo, provocando con todo esto un verdadero sistema político democrático.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. comp., *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la Reforma de 2007-2008*, IJ UNAM, México 2009.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas*, Plaza y Valdés Editores, México 2004.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Derecho electoral*, Editorial Oxford, México 2010.

_____, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, 1ª edición, IJ UNAM, México 2004.

_____, *La Reforma Política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ UNAM, México 1997.

_____, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Editorial Oxford, México 2010.

Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 26, México 1996.

ARISTÓTELES, *La Política*, Editorial Porrúa, México 2006.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, Editorial Porrúa, México 2010.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford, México 1999.

ASIMOV, Isaac, *Los griegos*, Alianza Editorial, España 2006.

ATIENZA, Manuel, *El sentido del Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona 2001.

BARTHELEMY, Joseph y Duez, Paul, *Traité de Droit Constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris 1933.

BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo*, México 1955.

BIDART CAMPOS, Germán J., *El poder*, EDIAR, Buenos Aires 1985.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, México 1975.

BLANCO ANDE, Joaquín, *Teoría del poder*, Ediciones Pirámide, Madrid 1977.

BOBBIO, Norberto, *El filósofo y la política (Antología)*, trad. de José Fernández Santillán y Aureli, FCE, México 1997.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXII Número 95, Mayo-Agosto, IJ UNAM, México 1999.

BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política*, trad. de Brunilda Gordon, UNAM, México 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2002.

CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 19ª edición, Siglo XXI editores, México 2006.

_____, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.

_____, *La Constitución Mexicana de 1917*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 1983.

_____, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México 2000.

CARPIZO, Jorge, y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, IJ UNAM, México 1991.

CORWIN, Edgard S., *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Editorial Bibliografía, Argentina Buenos Aires 1959.

DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, IJ UNAM, México 2003.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. Claudia Herrera, IJ UNAM. México 2004.

DELHUMEAU, Antonio y otros, *México: realidad política de sus partidos*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., México 1970.

DIONISIO DE HALICARNASO, *Historia antigua de Roma*, Editorial Gredos, Madrid 1984.

DOWSE, Rober y Hughes, John, *Sociología política*, Alianza, Madrid 1975.

DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Imprenta del Comercio, México 1876.

- DUDUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, 3ª. edition, Paris 1928.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México 2002.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato, *Estado y constitución*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2010.
- FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho electoral*, 2ª edición, IURE editores, México 2009.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *El Senado de la República: qué ha sido, qué representa*, Altiplano, México 1974.
- _____, *Los partidos políticos en México*, Altiplano, México 1969.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys, *Ciudad Antigua*, trad. de José Manuel Villalaz, Editorial Porrúa, México 1971.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, 1ª edición, IJ UNAM, México 2000.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 51ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid 1984.
- GÓMEZ ROBLEDO, Ignacio, *El origen del poder político según Francisco Suárez*, Jus, México 1948.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan, *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª edición, Ediciones Desalma, Buenos Aires 1988.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2007.
- GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, *Introducción a la Lógica*, 25ª edición, Editorial Esfinge, México 1990.

HAMILTON, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista*, FCE, México 1994.

HAURIOU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, editions Montchrestien, Paris 1970.

HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª Librairie du Recueil Sirey, Paris 1929.

_____, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Reus, Madrid 1927.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. De Luís Tobio, FCE, México 1963.

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, FCE, México 1976.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Compañía Editorial Continental, México 1958.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luís Legaz y Lacambra, Editorial Nacional, México 1965.

_____, *Teoría pura del derecho*, trad. de Moisés Nilve, Buenos Aires 1960.

KENNET B., Clark, *El patetismo del poder*, trad. de José Ramón Pérez Lías, FCE, México 1976.

LAPRADELLE, A. de, *Cours de Droit Constitutionnel*, A. Pedone, Editeur, Paris 1912.

LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Siglo XX, Argentina Buenos Aires 1964.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 2008.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona 1979.

LÓPEZ BETANCOUR, Eduardo R., *Carlos María de Bustamante: Legislador (1822-1824)*, IJ UNAM, México 1981.

MACHIAVELLI, Niccolo, *Il Principe*, Marco Valerio Editore, Torino 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo 3er. y 4º. Cursos*, 3ª edición, Editorial Oxford, México 2000.

MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. de Antonio Guzmán Balboa, Herrero Hermanos Sucesores, México 1966.

MILLS, Charles Wright, *Poder, política, pueblo*, trad. de Julieta Campos, FCE, México 1964.

MORTON, Herbert Fried, "Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado", En, J. R. LLOBERA, *Antropología política*, Anagrama, Barcelona.

MOSCA, Gaetano, *La clase política*, FCE, México 2004.

NEUMANN, Franz, *El Estado Democrático y el Estado Autoritario*, Paidós, Buenos Aires 1968.

PINTO MAZAL, Jorge y otros, *Los partidos políticos en México*, FCE, México 1975.

PLATÓN, *La República o El Estado*, Editorial Porrúa, México 1975.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *Contrato Social*, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2006.

SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, 3ª edición, FCE, México 2010.

SÁNCHEZ AGESTA, Luís, *Lecciones de Derecho Político*, 2ª edición, Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset, Granada 1945.

SCHMITT, Carl, *La teoría de la Constitución*, trad. de Francisco de Ayala, Editorial Nacional, México 1962.

SENAULTE, J. Francois, *Le Monarque, ou les Devoirs du Souverain*, París 1662.

SIEYÈS, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, UNAM, México 1983.

STANLEY, Henig, y Pinder, John, *Partidos políticos europeos*, trad. de Jesús Joaquín Arcenegui Fernández, EDERSA, Madrid 1976.

STORE, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, Imprenta del Comercio de Dublín y Cía., México 1879.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Razonamiento y Argumentación Jurídica*, IJ UNAM, México 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 25ª edición, Editorial Porrúa, México 2008.

_____, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

Tutto Diritto, Tavole e schemi esplicativi, Glosario, DeAgostini, San Vittore Olona, Milano 2007.

VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, IJ UNAM, México 1998.

_____, *La Constitución Reformada. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados L Legislatura, México 1979.

VECCHIO, Giorgio del, *Teoría del Estado*, trad. de Eustaquio Galán y Gutiérrez, Boch, Barcelona 1956.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México 1977.

WAYNE A., Cornelius, *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1995.

WILSON, John A., *La Cultura Egipcia*, FCE, México 1979.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. de Héctor Fix-Fierro, UNAM, México 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de política, obra coordinada por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, tomo II, Siglo XXI editores, México 1982.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, 20ª edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires 1981.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos III y XXI, Editorial Driskill, Argentina 1986.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Tomos XVIII y LV, Espasa-Calpe S.A., Madrid 1990.

Gran Enciclopedia Larousse, tomo XVIII, Editorial Pala S.A., España 1968.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Tomos III y V, 17ª edición, IJ Editorial Porrúa, México 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Reglamento del Senado

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

FUENTES ELECTRÓNICAS

Senado de la República.
<http://www.senado.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
<http://web.coneval.gob.mx>