

308409²⁵

UNIVERSIDAD LATINA



DERECHO

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Perfil mínimo ideal que debe reunir todo Candidato a ocupar un cargo de elección popular, propuestos por los Partidos Políticos a fin de profesionalizar el H. Congreso de la Unión

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA SELENE HUERTA HERNANDEZ

ASESOR: ABRAHAM HECTOR HERNANDEZ SANCHEZ

MEXICO, D. F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Abraham H. Hernández Sánchez
Licenciado en Derecho
Profesor de la Materia de Derecho Constitucional

Febrero 25, de 2002.

Lic. Alfredo Izquierdo Zavala
Director de la Carrera de Derecho
Universidad Latina, S.C.
Presente.

Apreciable Lic. Izquierdo:

Hago de su conocimiento que la Alumna ANA SELENE HUERTA HERNANDEZ, ha culminado en forma satisfactoria bajo la dirección del suscrito, la investigación de la tesis profesional denominada "Fortalecimiento del Poder Legislativo. Perfil mínimo ideal que debe reunir todo candidato a ocupar un cargo de elección popular, propuestos por los Partidos Políticos a fin de profesionalizar el H. Congreso de la Unión", que ha elaborado para ser nombrada sustentante al examen profesional de la Licenciatura en Derecho.

El trabajo mencionado trata un tema de gran interés en nuestros días. Con profundidad se realiza un análisis del perfil que deberá cumplir todo candidato a Diputado y/o Senador, analizando en el capítulo primero, desde la antigua Roma el perfil de los juriconsultos, hasta los primeros legisladores en nuestro país.

El capítulo segundo se ocupa del Poder Legislativo, desde su composición hasta su función legislativa, para después tratar en el tercer capítulo, un análisis de los artículos 55, 58 y 59 constitucionales.

En el cuarto capítulo trata de la responsabilidad de los servidores públicos, para pasar finalmente en el capítulo quinto, en el cual se analizan los requisitos mínimos esenciales que deben cumplir los legisladores para su desempeño en esa alta responsabilidad y así, por ende, profesionalizar el H. Congreso de la Unión, concluyendo con la propuesta para que los candidatos a Diputados y/o Senadores se les exija un perfil mínimo ideal.

Deseo hacer hincapié que el tema abordado en el presente trabajo ha sido elaborado con gran profesionalismo y dedicación por la sustentante ANA SELENE HUERTA HERNANDEZ, por lo tanto, tengo la satisfacción de emitir voto aprobatorio.

Quedo a su disposición para cualquier aclaración al respecto, aprovechando la ocasión para saludarlo respetuosamente.

Atentamente,



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS QUERIDOS PADRES:

FIDEL HUERTA LINARES

Y

VERÓNICA J. HERNÁNDEZ DE HUERTA

A quienes jamás encontrare la forma de agradecer el cariño, comprensión y apoyo brindados en los logros obtenidos. Haciendo de éste un triunfo más suyo que mío, por la forma en que lo hemos compartido y solo espero que comprendan que mis ideales, esfuerzos y logros han sido también suyos e inspirados en ustedes.

Con agradecimiento y respeto. Gracias.

A MIS HERMANOS:

Marcos

Isaac

Con el afecto y cariño de siempre

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AL LIC. ABRAHAM H. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ:

Con respeto y admiración. Por su trayectoria en la vida como hombre y como profesional.

En agradecimiento por la valiosa ayuda y apoyo en la dirección de la presente tesis.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

Introducción	1
--------------------	---

Capítulo I Antecedentes Históricos

1.1 Roma	4
1.2 México. Consideraciones previa	23
1.3 Entorno Político a principios de siglo XX	34
1.4 Primeros Legisladores	56
1.5 Entorno Político a fines de siglo XX	86
1.6 Comentarios	97

Capítulo II Poder Legislativo

2.1 Composición del Congreso	99
2.2 Función Legislativa	105
2.3 Comisiones Legislativas	137

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4 Comentarios	141
-----------------------	-----

Capítulo III
Artículos 55, 58 y 59 constitucionales

3.1 Formación de los artículos 55 y 58 constitucionales	142
3.2 Reformas	147
3.3 Requisitos actuales para ser Diputado y Senador	155
3.4 Comentarios	158

Capítulo IV
La exigencia formal y la alta responsabilidad de los servidores públicos,
traducidas en probidad (ética)

4.1 Concepto de Servidor Público; de Servidor Público de elección popular; y de Servidor Público como Ministro, Magistrado	159
4.2 La Responsabilidad de los Servidores Públicos Federales	162
4.3 En el ámbito administrativo	170
4.4 En el ámbito jurisdiccional	172
4.5 En el ámbito legislativo	175
4.6 Comentarios	177

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo V

Requisitos mínimos esenciales, que deben cumplir los legisladores para el desempeño de su alta responsabilidad y así profesionalizar el H. Congreso de la Unión

5.1 Educación	178
5.2 Preparación	180
5.3 Capacidad Profesional	184
5.4 Sistema de Calidad	185
5.5 Comentarios	186
Propuestas	187
Conclusiones	192
Bibliografía	198

INTRODUCCION

Se vive una época de grandes cambios, por lo cual, debemos de promover algunos que permitan: el buen desarrollo de la sociedad, una mayor competitividad para el siglo XXI, argumentos sólidos para intercambiar expectativas de nuevas latitudes, para el beneficio inmediato de la población dentro del mundo ya globalizado.

Sabemos a ciencia cierta, que el mundo actual está cambiando, que está cambiando en forma radical, que exige a la humanidad que se entregue en cuerpo y alma a la alta responsabilidad que se avecina, en las actividades que se realizan en forma rutinaria, cotidiana y es necesario que en todos los ámbitos del desarrollo se aplique la idea de calidad, de hacer las cosas bien. Es preciso que sea hoy, mejor que ayer y mañana, mejor que hoy.

Esta idea debe aplicarse en el ámbito político, el cual no debe quedar rezagado. Es por eso que, con este trabajo de investigación, y con base en las propuestas pretendemos que los legisladores también se actualicen en todos los sentidos desde su educación y comportamiento hasta el conocimiento del derecho constitucional en forma integral. Para tal efecto actualizamos la idea del tratadista del Derecho Romano, Eugéne Petil, al señalar que: *"el hombre está dotado de una voluntad libre que le permite desenvolver sus facultades naturales. Pero, en sociedad, esta libertad está forzosamente limitada por el respeto de la libertad de otros. De aquí deriva la necesidad de reglas que garanticen a cada miembro del cuerpo social, con una medida igual, el ejercicio de su actividad. La teoría de estos principios constituye el derecho, en su acepción más extensa. La palabra derecho se deriva, en efecto, de **dirigere**, e implica una regla de conducta. De este modo considerado, el derecho es el conjunto de reglas que rigen las relaciones sociales"*.¹

¹ Eugéne Petil. "Tratado Elemental de Derecho Romano". Editora Nacional. México. 1980. Pág. 15

En esa inteligencia nos podemos formular la siguiente pregunta: ¿cómo es que pueden determinarse estas reglas? El hombre civilizado encuentra en su conciencia y en su razón la noción de *lo justo* y de *lo injusto*. Puede por tanto, concebir la existencia de un derecho ideal, cuyos principios todos estarían conformes con la idea de lo justo. Este es el derecho en su esencia, el derecho en sí. Se le llama también derecho natural. Esta expresión no está a cubierto de la crítica, porque el hombre - diríamos, el ser humano - en el estado de naturaleza, no tiene sino una concepción muy imperfecta de lo justo; solamente en una civilización bastante adelantada en cuanto la idea de lo justo se desprende más claramente. Pero, cuando sea cual fuere el nombre que se le dé, este derecho, que no se manifiesta por signos materiales, sería insuficiente para gobernar las relaciones sociales. Se necesitan reglas precisas, formuladas en textos. A la autoridad, a la cual los seres humanos han investido de este poder, pertenece el publicar en forma de edictos (decretos) estas reglas, que constituyen las leyes.

Esto significa que, el conjunto de las leyes forma el derecho positivo, puede, por consiguiente, definirse: *el sistema de reglas cuya observancia está prescrita y sancionada en los distintos pueblos*. El derecho positivo es esencialmente variable. Un interés mal entendido, necesidades pasajeras, retarda con frecuencia su progreso. Y se necesitan siglos para que las instituciones jurídicas se perfeccionen y para que el espíritu humano, habiendo llegado a la concepción más o menos perfecta de un derecho ideal, se esfuerce por realizarla en forma de leyes.

Esperamos que este trabajo de investigación constituya una aportación con las propuestas aquí presentadas, y que las nuevas generaciones tomen conciencia del rol que les tocará vivir, de ofrecer sus habilidades y conocimientos para la mejor convivencia social, que estén más involucrados y comprometidos en sus quehaceres sociales, para el beneficio inmediato, para esto presentamos muy brevemente algunas consideraciones previas a la propuesta de profesionalizar a los representantes de elección popular, y consecuentemente vigorizar al Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organizar las estructuras legislativas con capacitación, lograr la eficiencia con un proceso de aprendizaje continuo, enarbolando una nueva cultura y criterios políticos claros que darán origen a candidatos a Diputados y Senadores más aptos y dedicados en el proceso legislativo, trayendo como consecuencia pocas, pero mejores leyes claras para la sociedad.

Ana Selene Huerta Hernández

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I

Antecedentes Históricos

1.1 Roma

Para abordar este capítulo es necesario y se hace preciso distinguir las fuentes del derecho escrito y las del derecho no escrito.

El derecho escrito proviene de las fuentes siguientes: Las leyes o decisiones votadas por el pueblo, en los comicios, sobre la proposición de un magistrado senador.² Se concluyó por aplicar también esta calificación a los plebiscitos.³

Los *senadoconsultos*, decisiones votadas por el Senado. Las *constituciones imperiales* emanaban de la voluntad del emperador. Los *edictos de los Magistrados*, es decir, las reglas de derecho que los magistrados encargados de la justicia, sobre todo los pretores, publicaban en sus edictos al entrar en funciones. Las *respuestas de los prudentes*, o dictámenes de los jurisconsultos.

Sin embargo solamente a partir del reinado de Adriano es cuando los *edictos* codificados en el *Edicto perpetuo* y las *respuestas de los prudentes*, bajo ciertas condiciones, pueden ser contados en el número de las fuentes del derecho escrito.

El derecho no escrito no tiene más que una fuente que es la Costumbre. Al lado del derecho promulgado se desarrolla el *derecho no escrito*. Este toma su autoridad en el consentimiento tácito del pueblo, que puede hacer la ley, no solamente manifestando en las asambleas su voluntad expresa, sino también, más seguramente acaso, consagrando por un *largo* uso una institución o una regla de

² Este es un sentido restringido y técnico de la palabra *lex*. En su significación general designa toda regla obligatoria.

³ Eran las decisiones tomadas por la plebe en los *concilia plebis* sobre la proposición de un tribuno, y que se aplicaban desde luego a ella sola.

derecho. Los progresos de la costumbre son favorecidos por la feliz influencia de los juriconsultos, cuya autoridad y crédito se ve aparecer y progresar en este periodo.

Notemos como en este periodo y al paso del tiempo en forma paulatina, comienza la gran influencia de los *juriconsultos*.

La Ley de las XII Tablas era conocida de todos. Sus disposiciones, muchas veces demasiado concisas, tenían necesidad de ser interpretadas: era útil perfeccionarlas y llenar sus lagunas. Era menester, por otra parte, fijar las formas de los actos jurídicos y los detalles del procedimiento, del cual la Ley de las XII tablas no había determinado más que líneas generales y casos de aplicación. Era el procedimiento de las *Legis acciones*, que consistía en formalidades simbólicas y palabras solemnes.

Estando todo minuciosamente regulado, la menor omisión llevaba consigo la pérdida del proceso. Esta elaboración lenta pero continua, llamada *interpretatio*, fue, desde luego, la obra exclusiva del colegio de los pontífices.

En efecto, aunque colocados, en apariencia, por sus funciones religiosas, fuera de la esfera del derecho privado, los pontífices estaban obligados a tocar una multitud de materias jurídicas que tenían conexión con el *jus sacrum*: la adrogación, la devolución de los *sacra privata* en caso de sucesión, la *confarreatio*, la determinación de las *res religiosas* y otras.

De ahí la necesidad para ellos de ser al mismo tiempo juriconsultos y la influencia que fueron los primeros en ejercer sobre el desenvolvimiento del derecho.

Durante mucho tiempo, únicamente los pontífices y magistrados patricios conocieron los secretos del procedimiento y la lista de los días fastos, durante los cuales únicamente también era permitido realizar delante del magistrado los ritos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las acciones de la ley. Por consiguiente, los plebeyos estaban obligados a recurrir a ellos para consultarles en caso de pleito.

Esta situación, tan favorable a la dominación de los patricios como perjudicial a la difusión y al progreso de la ciencia jurídica, dura hasta mediados del siglo V. Más, en esta época, un descendiente de liberto, divulga el cuadro de los días *fastos* y las fórmulas de las acciones de la ley, y bien Apio, lo hizo objeto de una publicación que tomó el nombre de *Jus flavianum*, la cual fue tan agradable al pueblo que su autor llegó sucesivamente al tribuno, senador y edil curul en el año 450.

Como lo hemos manifestado desde la introducción de este trabajo, la preparación y amplio conocimiento de las leyes es de suma importancia, se ha considerado, desde entonces, que tanto los Diputados como los Senadores, como los magistrados en la antigua Roma se desempeñaban con suma diligencia, también éstos representantes de elección popular deben de tomar conciencia y respeto del cargo que tienen que desempeñar con responsabilidad para aportar sus vastos conocimientos.

Un siglo más tarde, esta divulgación completada en una colección, obra de Sexto Aclio, que fue edil curul, cónsul en el año 556 y censor.

Esta obra, llamada *Jus aelianum* o *Tripa*, comprende tres partes: el texto de la Ley de las XII tablas, su interpretación y los ritos de las acciones de la ley.

Después de la publicación del *Jus flavianum*, la ciencia del derecho cesa de ser privilegio de una casta celosa de guardar el secreto. Este fue abierto a todos. Los plebeyos pudieron entregarse, como los patricios, al estudio de las cuestiones nacidas de la práctica de las leyes, y uno de ellos, Tiberio Coruncano, el primer plebeyo que fue gran pontifice, fue también el primero que dio públicamente consultas sobre derecho. Otros siguieron su ejemplo, y luego fue uso general el tomar en todas las disputas el dictamen de uno o varios jurisconsultos, quienes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respondían oralmente o por escrito (*respondere, scribere*), bien en su morada, bien sobre el foro.

Los mismos magistrados toman la costumbre de rodearse de un *consilium* compuesto, sobre todo, de prudentes, a los cuales consultaban en cada pleito. Los jurisconsultos adquieren así en la sociedad romana un prestigio y una consideración desconocidos entre los demás pueblos de la antigüedad. La aptitud natural, y la particular inclinación de los romanos por el Derecho; una organización judicial que hacía que la mayor parte de los ciudadanos podían ser llamados como jueces privados a decidir una disputa, finalmente una especie de jerarquía entre las magistraturas, de modo que el conocimiento del derecho era indispensable para llegar a las más altas funciones: he ahí las causas que explican suficientemente el favor de esta ciencia en Roma y el crédito de que gozaban los que en ella se habían distinguido.

Hacia el fin de la República, la autoridad de los prudentes toma una nueva fuerza con la filosofía griega que, después de una oposición temporal del senado y de los censores, fue profesada libremente en Roma. El estoicismo, sobre todo, tiene pronto los más ilustres adeptos entre los romanos, a los cuales agradaba su severa moral, sus elevadas doctrinas, que enseñan a amar la virtud por sí misma. Los jurisconsultos encontraron en él una noción nueva: la de un derecho innato, fundado sobre la razón y superior a las leyes escritas, al jus emanado de las prescripciones del legislador.

Así aprendieron a atemperar por la equidad lo que las lógicas deducciones del derecho civil primitivo podían tener de demasiado rigurosas. Por último, pidieron a la filosofía griega un método más científico que ejerció una feliz influencia sobre los trabajos y sobre los de jurisconsultos del periodo siguiente.

Por otra parte, por grande que haya sido en esta época el crédito de los jurisconsultos, es necesario no exagerar la fuerza de sus decisiones. No tenían

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todavía nada de obligatorio, no ligaban al juez, y no formaban de ningún modo una fuente de derecho escrito; pero tenían autoridad moral. Los jurisconsultos dedicados diariamente a la práctica del derecho, interpretando las partes dudosas, deduciendo las consecuencias y respetando la ley, desarrollan y perfeccionan las aplicaciones del mismo. De este modo, las soluciones que acuerdan admitir, *sententiae receptae*, forman parte importante del derecho no escrito que no ha recibido nombre especial, como las demás fuentes del derecho, pero que está designada bajo la apelación como de *jus civile*.

Entre los más notables jurisconsultos de este periodo es preciso citar: en el siglo VI, M. Porcio Catón, el censor, y su hijo, apellidado Liciniano; en el siglo VII, P. Rutilio Rufo y el gran pontífice Q. Mucio Seévola, el primero que, utilizando con provecho el método de Aristóteles, ensaya presentar una exposición sistemática de los principios del derecho; después, dos contemporáneos y amigos de Cicerón: C. Aquilio Galo y Servio Sulpicio Rufo, célebre por el número y mérito de sus obras, y que tuvo numerosos discípulos.

Por otra parte, bajo el Imperio principalmente es cuando los escritos de los prudentes elevan la ciencia del derecho romano a su más alto grado de perfección.

Puede sorprender que los magistrados al aplicar la ley tuvieran también el poder de proponer un derecho nuevo, lo cual parece contrario a nuestro moderno principio de separación de poderes, principio, por otra parte, desconocido por los romanos, así como de todos los pueblos antiguos.

Más el pretor no tenía el poder Legislativo propiamente dicho. Encargado de proveer a los intereses generales de la justicia, toma en virtud de su *imperium*, todas las medidas que le parecen propias para asegurar la buena marcha de la administración. Las disposiciones del edicto, *edicta*, que estaban aprobadas por la opinión pública, sobrevivían al pretor que las había propuesto, e insertadas en los edictos siguientes, adquirían con el tiempo la fuerza de una regla consuetudinaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es necesario y se hace preciso distinguir los tres grandes períodos en que generalmente se ha dividido la historia del Derecho Romano:

- 1er. PERÍODO: La Realeza
- 2do. PERÍODO: La República
- 3er. PERÍODO: El Principado o Diarquía

El primer período se extiende desde la fundación de Roma al año de 244 de la Era Romana, o sea de 753 a 510 antes de Cristo. Los Poderes Públicos comprendían tres elementos: el Rey, los Comicios y el Senado. El Rey, designado por los Comicios, ejercía él solo el poder supremo durante toda su vida. Los Comicios, constituían una asamblea política de todos los hombres libres capaces de portar armas. Hubo dos clases de Comicios. Primeramente, los Comicios por curias, que existieron solo hasta Servio Tulio y en los que dominaba la aristocracia de nacimiento, después, a partir de Servio Tulio, los Comicios por centurias, en los que se acordó el predominio a la aristocracia de la fortuna. El Senado, compuesto al principio por cien, después por trescientos miembros, tenía un poder consultivo.

El segundo período comienza en el año de 244 de Roma, para terminar en 727 de Roma (510 a 27 A. C.). Los Poderes Públicos comprendían todavía tres elementos: los Magistrados, los Comicios y el Senado. No se confió ya la magistratura a una persona única nombrada de por vida. Hubo, además, dos cónsules, nombrados por un año. Más tarde, en 387, el número de magistrados creció más aún por el desmembramiento del consulado; encontramos principalmente al pretor, encargado de impartir justicia, y a los ediles curules, encargados de la policía de los mercados. Los comicios por curias y los comicios por centurias siguieron reuniéndose. Al mismo tiempo existieron reuniones, llamadas comicios por tribus, en las que dominaba la influencia de la plebe, y que presidían magistrados especiales sacados de su seno: los tribunos del pueblo. Por último el Senado adquirió influencia considerable. Era consultado por los cónsules acerca de todas las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuestiones importantes; decidía acerca de la paz y de la guerra y ejercía vigilancia sobre los magistrados.

El tercer período comienza con el principado de Augusto y termina con el advenimiento de Diocleciano (727 de Roma o 27 A.C. A 284 D.C.). El Poder Supremo se compartía por el Emperador y por el Senado, de donde el nombre de diarquía que se da a este régimen. El Emperador y sus prefectos; prefectos del pretorio, de la ciudad, de las vigillas, de la anona, etc., se substituyeron a los antiguos magistrados de la República, cónsules, pretores, ediles, cuya autoridad tendía a volverse meramente nominal. El Senado adquirió poco a poco el poder legislativo y el poder electoral de los comicios. Los comicios no se reunieron ya sino por fórmula, a cada advenimiento de un emperador, para aclamarlo.

“Fue Augusto el primer emperador que creó el orden senatorial como categoría jurídica cerrada y carácter hereditario, al disponer que sólo tendrían derecho a desempeñar magistraturas curules y, por tanto, a sentarse en el Senado, ya que el cargo de senador seguía vinculado como siempre al desempeño de dichas magistraturas, las familias cuyos antepasados hubiesen ocupado alguno de estos puestos, debiendo además el aspirante contar con un patrimonio de un millón de sestercios, para poder hacer frente a sus obligaciones de orden material. Este nuevo orden senatorial se distingue del cuerpo de la nobleza, subsistente bajo los emperadores, porque se haya jurídicamente circunscrito y reglamentado de un modo taxativo, mientras que la nobleza descansa simplemente en el exclusivismo social de un determinado círculo de personas y familias, al que desde la transferencia al Senado de las elecciones de magistrados, sólo pertenecen aquellos romanos cuyos antepasados hubiesen desempeñado la magistratura consular antes de aquella fecha. La incorporación al orden senatorial de quienes no pertenecen a él por nacimiento puede efectuarse de dos modos: mediante la concesión de las prerrogativas senatoriales a quienes no tienen aún edad para ser senadores o mediante la admisión extraordinaria de quienes no son senadores en una de

las tres clases inferiores del Senado; ambos procedimientos fueron empleados por los emperadores, si bien el segundo sólo quedó incluido formalmente entre las facultades del emperador cuando la censura se refundió con las prerrogativas imperiales. Estas concesiones entrañaban también carácter hereditario. El orden senatorial incluía también a las esposas de sus miembros y a los descendientes hasta el tercer grado".⁴

No cabe duda de que los senadores avecindados en Italia poseían grandes fincas en sus regiones; al aumentar el número de senadores provinciales, Trajano consideró oportuno dictar una disposición legal en virtud de la cual los aspirantes a una magistratura curul debían invertir en bienes inmuebles situados en Italia, la tercera parte de su fortuna, para que pudiesen considerar a este país como a su patria y no simplemente como a una posada en el camino. Marco Aurelio rebajó a la cuarta parte de su fortuna, el capital que los senadores extranjeros debían invertir en fincas itálicas.

En efecto, los senadores adquirían también, no pocas veces, propiedades inmuebles en las provincias donde se veían obligados a permanecer largas temporadas en el ejercicio de sus cargos, teniendo así ocasión a realizar aquellas compras. Al dictarse el citado decreto de Trajano, los aspirantes a magistraturas de rango curul vendieron una parte de sus inmuebles en las provincias para poder adquirir otros en Italia.

"Existe un decreto de los emperadores Arcadio y Honorio referente a los senadores que, residiendo en Roma, tenían sus propiedades en diversas y lejanas provincias. Los senadores de origen provincial se hallaban afincados, naturalmente, por regla general, en sus provincias respectivas. Por eso los procedentes de la Galia narbonense fueron autorizados en el año 49 a trasladarse a aquellas comarcas sin necesidad de una licencia especial, cosa que antes sólo podían hacer los senadores

⁴ Friedlaender, I. "La Sociedad Romana, historia de las costumbres en Roma, desde Augusto hasta los Antoninos". Fondo de Cultura Económica. México, 1984. Pág. 118-119.

naturales de Sicilia, Rubello Plauto habían heredado fincas en la provincia de Asia Elavio Urso, protector de Estacio poseía otras, además de las tierras que tenía en Italia".⁵

El hecho de que un senador que no pasaba por ser especialmente rico pudiera disponer de tales recursos, indica que la cantidad de un millón de sestercios señalada como fortuna para poder aspirar a la categoría senatorial no era más que un límite mínimo, que bastaría tal vez para colocar al individuo al nivel de vida de su clase, pero no para sostener el tren de vida de toda su familia.

"Los senadores no podían tampoco vestir a su gusto, sin exponerse a violar las normas sociales. Todavía bajo Adriano, cuando se había generalizado ya la costumbre de salir a la calle con manto blanco y sandalias, el decoro seguía exigiendo que los senadores sólo se presentasen envueltos en la incómoda toga y de alto coturno".⁶

Si era grande el desembolso que costaba vivir a tono con la dignidad propia de un senador, la carrera administrativa senatorial suponía unos gastos verdaderamente fabulosos, sobre todo por los juegos y las fiestas que los titulares de estas magistraturas estaban obligados a costear y para los que apenas bastaba la fortuna exigida de un senador.

Al mismo tiempo que se veían obligados a realizar grandes desembolsos, los senadores tropezaban no pocas veces con obstáculos y limitaciones para el acrecentamiento de sus ingresos. Los asuntos y viajes oficiales apenas les dejaban tiempo para dedicarse a la administración de sus bienes.

⁵ Idem. Pág. 120.

⁶ Idem. Pág. 131.

*Además, la tradición y toda una serie de prohibiciones legales les vedaban el dedicarse a negocios estrictamente lucrativos. La antigua ley claudia, dictada en tiempo de la segunda guerra púnica y según la cual ningún senador o hijo de senador podía poseer barcos de más de 300 ánforas, había sido renovada por Julio César. "El decreto de Adriano disponiendo que los senadores no podrían arrendar el cobro de contribuciones ni en su propio nombre ni por persona intermedia, era también la reproducción de una norma que regía ya antes de la segunda guerra púnica y con la que se pretendía excluir a la clase senatorial de todos los arriendos públicos y, por tanto, de toda especulación en general; a título de excepción, se les permitía suministrar los caballos para las carreras de los juegos marcianos y para las de los juegos apolinarios y capitolinos, pero esta excepción tenía seguramente como finalidad la de realzar el prestigio de dichos juegos".*⁷

Sin embargo, es indudable que la mayoría de los senadores invertían su capital, por lo menos la mayor parte de él, en fincas y en esclavos. La explotación del trabajo de los esclavos podía ser muy rentable, unas veces explotando por medio de ellos, no sólo negocios, sino actividades artesanales de todo tipo, y en parte alquilándolos a otros. Y las inversiones de capital en bienes raíces podían traducirse asimismo en empresas industriales y comerciales.

Aparte de estos medios de lucro, los senadores tenían la ventaja de ocupar cargos retribuidos, a veces muy rentables, en el ejército y en la administración, en Roma, en Italia y en las provincias.

No hay razones para pensar que los senadores convirtiesen también la jurisprudencia en fuente directa de ingresos; en cambio, les procuraba influencia, honores y prestigio y era uno de los mejores caminos para llegar a las más altas magistraturas y dignidades del estado. Los jurisconsultos no sólo eran los preferidos en la elección de los consejeros imperiales, que desde Trajano constituían ya cargos

⁷ Idem. Pág. 133.

fijos y bien remunerados, sino que gozaban también de preferencia en la provisión de la prefectura urbana, magistratura que ocuparon los grandes juristas Pegaso y Salvio Juliano. Gran número de jurisconsultos famosos de los dos primeros siglos ostentaron la magistratura consular. Parece que Antiscio Labeón no llegó a ser nombrado cónsul por su espíritu arisco e independiente o que rechazó el cargo; esto fue lo que hizo también A. Cascelio.

Al parecer, para poder desempeñar la cuestura, que era la primera magistratura senatorial, había que pasar antes por el complejo de cargos públicos que se agrupaba bajo el nombre de vigintivirato. Todo aspirante a la Curia tenía que haber servido además algún tiempo como oficial en el ejército; la edad mínima exigida para ello eran los 18 años. Al principio, este requisito podía cumplirse antes o después.

Sin embargo, también esta premisa podía excusarse mediante dispensa del emperador. A los aspirantes a senadores no se les exigía que hubiesen servido como oficiales más que una sola vez. Desde Tiberio, estos candidatos prestaban su servicio solamente como tribunos de las legiones. Hasta el reinado de Gordiano inclusive, el servicio como oficial llevaba casi siempre aparejado el futuro rango de senador.

Puede distinguirse dentro del Senado cuatro clases jerárquicas; la consular, la pretoria, la tribunicia y la cuestoria. Era obligatorio haber pasado por la etapa inmediatamente anterior para poder aspirar a la siguiente.

Entre cargo y cargo debía transcurrir un período intermedio. Para ocupar la cuestura se exigía, desde Augusto, haber cumplido los 25 años, y los 30 para aspirar a la pretura; los límites mínimos de edad para ser tribuno y para ser cónsul serían, según lo más probable, los 27 y los 33 años cumplidos, respectivamente.

Sus prerrogativas censorias permitían a los emperadores incorporar a los senadores como lo hacían cada vez con mayor frecuencia a las categorías tribunicia y pretoria, dispensándolos del trámite de desempeñar previamente los puestos de tribuno, edil o pretor. Esta incorporación a una clase jerárquica superior llevaba aparejados todos los derechos políticos y honoríficos inherentes a cada una de aquellas magistraturas, entre ellos, por ejemplo, el de aspirar a los cargos de la categoría superior.

Los emperadores designaban también una parte de los candidatos llamados a desempeñar efectivamente los tres cargos inferiores de la jerarquía; bastaba para ello con que los recomendasen al Senado, pues esta recomendación tenía legalmente fuerza de obligar; a los demás los elegía el propio Senado.

Si quieres llegar a senador dice Epicteto, tienes que interrumpir tu sueño y echarte a correr las calles, besar muchas manos, rondar delante de muchas puertas ajenas, decir y hacer muchas cosas indignas de un hombre libre, enviar numerosos regalos y obsequiar algo todos los días a mucha gente.⁸

Según el decreto dado por Octaviano en el año 36 a.c., *sólo los magistrados senatoriales pueden vestir la túnica toda de púrpura como organizadores de juegos y fiestas. La silla de manos cubierta, que al parecer empezó a usar el emperador Claudio, era en el siglo un privilegio de las personas de rango senatorial. Por la misma época surge en Roma el empleo del coche, que antes se hallaba prohibido, y Alejandro Severo concede a los senadores la prerrogativa de emplear carrozas tapizadas de plata.* En el transcurso del siglo II, se convierte en predicado fijo para toda la clase senatorial el tratamiento de clarissimus, usual ya a fines del siglo I para dirigirse a los senadores; a partir de ahora, se da este tratamiento tanto a los varones como a las mujeres, a los jóvenes y a los niños de ambos sexos, puesto en abreviatura detrás del nombre propio. La

⁸ Friedlaender I. "La Sociedad Romana". Fondo de Cultura Económica. México. 1984. Pág. 147.

eliminación del Senado era una sanción impuesta por el propio emperador, en virtud de sus atribuciones censorias.

En el año 53, los senadores acordaron expulsar a un colega que, por instigación de la emperatriz Agripina, presentó una denuncia falsa contra una alta personalidad y la impulsó a suicidarse. La eliminación del Senado revestía con frecuencia la forma de una renuncia aparentemente voluntaria del senador sancionado. El emperador Claudio pronunció en el año 52 un discurso en que enaltecía la conducta de los senadores que se retiraban voluntariamente del Senado por encontrarse en mala situación económica y en cambio, a los que, por no dar ese paso, unían a la pobreza la desvergüenza.

No cabe duda de que la expulsión del Senado era considerada generalmente como un golpe muy rudo, y debían de ser muy pocos los que lo soportasen con tanta tranquilidad como aquel Umbronio Silo, a quien Claudio destituyó en el año 44 del gobierno del sur de España, expulsándole también del Senado, con el pretexto de que había hecho pasar hambre y privaciones al ejército de Mauritania, pero en realidad por instigación de algunos libertos enemigos suyos. Umbronio, al notificársele la sanción que le había sido impuesta, mandó juntar y exponer en pública subasta todos sus espléndidos muebles y enseres, como si se propusiera deshacerse de su ajuar, pero sin vender más que sus ropas senatoriales, queriendo dar a entender con ello que no había sufrido más que una pérdida aparente y seguía en posesión de las cosas que encerraban un valor real. Por lo demás, los expulsados podían recobrar el rango perdido, principalmente al cambiar de emperador, como sucedió por ejemplo con el senador M. Antonio Prisco, expulsado del Senado bajo Nerón por falsificación de testamento y reintegrado en sus derechos senatoriales bajo Galba, y en el año 69, reinando Otón, con tres senadores degradados en tiempo de Claudio y de Nerón por irregularidades administrativas.

Mencionaremos algunos personajes romanos, sobresalientes en sus actividades públicas, en donde podremos observar las características de estos, así como su comportamiento y educación de cada uno de ellos.

"CATÓN, (234-149 a. J.C.) *Senador influyente durante la República.* Conocido como Catón el Censor, *por su enérgico desempeño de ese cargo*, se hizo famoso por terminar sus discursos con la advertencia: "Cartago debe ser destruida", y llevó a Roma a la tercera guerra púnica, que terminó con la destrucción de Cartago".⁹

"GRACO TIBERIO, (162-133 a. J.C.) GRACO CAYO, (154-121 a. J.C.) Estos hermanos *fueron reformadores políticos durante la República.* Los dos hermanos sirvieron como tribunos, *llevaron a cabo extensas reformas agrarias*, y fueron asesinados. *Además de distribuir tierras a quienes no las tenían, intentaron aumentar los derechos políticos del pueblo, a expensas del Senado".*¹⁰

"MARIO, (157-86 a. J.C.) Destacado soldado que consiguió grandes victorias en España y África. *A pesar de su origen humilde llegó hasta general y sirvió siete veces como cónsul".*¹¹

"PUBLIO RUFO RUTILIO, participó junto a Escipión Emiliano en la conquista de Numancia por lo que fue distinguido con el cargo de pretor en Roma (118 a. C.) En el año 109 colaboró con Metelo en su victoria sobre el numida Yugurta, siendo elegido cónsul cuatro años después. *Destacó como jurista pero se enfrentó con numerosos enemigos políticos que le acusaron de corrupción lo que motivó su exilio a Esmirna donde falleció".*¹²

⁹ Hadas, Moses y Redactores de Libros de Time Life. "Las Grandes Épocas de la Humanidad. La Roma Imperial". Ediciones Culturales Internacionales. México. 2000. Pág. 182.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

"CICERÓN, (106-43 a. J.C.) *Político, abogado y escritor distinguido. Fue considerado como el más grande de los oradores romanos. Uno de sus fogosos discursos decidió al Senado a la ejecución de un grupo de conspiradores sin juicio previo*". ¹³

"OCTAVIO AUGUSTO, nace el 24 de septiembre del año 63 a. C. en el seno de una familia burguesa procedente de Veletri, en el Lazio. Su padre se llamaba Cayo Octavio y había sido durante un tiempo gobernador de Macedonia. En el año 45 a.C. Julio César adopta a Octavio quien, desde ese momento, se llamará Cayo Julio César Octaviano. Ese mismo año acompañó al dictador a las campañas militares, en España, donde tomó un claro partido durante la guerra civil. Octaviano fue enviado al Épiro por César para detener a los partos. En este lugar recibió la noticia que provocaría su abierta participación en política: el asesinato de su padre adoptivo. Ante el dramático panorama que se cefía sobre Roma, Antonino, como lugarteniente de César, se hizo cargo de la situación. Con cierto apoyo del Senado, la alianza de Lépido, que controlaba la caballería, y buena parte de la plebe, Antonino consiguió controlar parcialmente los resortes del poder. Pero Octaviano decidió regresar a Roma para recibir la herencia del dictador y convertirse en su vengador. En mayo llegó a la ciudad no sólo para recoger las riquezas del difunto César sino para abrirse paso en la complicada y tensa tela de araña de la política romana. Falleció el 15 de marzo del año 14, a los 77 años de edad, después de una bronquitis". ¹⁴

"ANTONINO PIO, nació en Lanuvium el año 86 d.C., de una *familia aristocrática y adinerada, adoptó la carrera senatorial* y fue cónsul en el año 120, distinguiéndose posteriormente como procónsul en Asia. Fue adoptado por Hadrianus como heredero el 25 de febrero del año 138". ¹⁵

¹³ *idem.*

¹⁴ *idem.*

¹⁵ *idem.*

"PERTINAX, nació en Alba Pompeia en el año de 126 d.C., hijo de un liberto, *tuvo una exitosa carrera militar y alcanzó el rango de cónsul* (192 d.C.) hasta que, a la muerte de Commodus, fue nombrado prefecto de la ciudad de Roma. Aceptó con resistencia el trono cuando le fue ofrecido por los asesinos de Commodus a cambio de una importante compensación económica, pero las reformas económicas instituidas por el nuevo emperador le hicieron realmente impopular entre diversos poderosos grupos, especialmente entre la Guardia Pretoriana, debido a que se negó a pagarles el anteriormente dicho donativo prometido nada más llegar al poder. El 28 de marzo de 193 d.C., un grupo de guardias pretorianos amotinados, dirigidos por el Prefecto Pretoriano, Laetus, invadieron el Palacio y asesinaron a Pertinax, después de un reinado de apenas 86 días. Tras su muerte, la guardia pretoriana anunció públicamente *que elegiría emperador a la persona que más dinero ofreciese*, dicha cantidad fue pagada por Didius Iulianus, su sucesor, que tuvo un reinado incluso más breve".¹⁶

"PESCENNIUS NIGER, de origen humilde, nació en Aquino entre los años 135 a 140 d.C. *Se sabe que tuvo una larga y honorable carrera militar*. En el año 190 alcanzó el senado, *es decir entre los 50 y 55 años fue senador*, y el siguiente año fue nombrado gobernador de Siria".¹⁷

"TULIO HOSTILIO, el sucesor de Numa Pompilio, ha destacado en la historia de Roma por su carácter guerrero al destruir Albalonga, combatir contra Veyes y Fidenas y atacar a los sabinos. Los habitantes de Albalonga fueron llevados a Roma donde recibieron el derecho de ciudadanía, *nombrando senadores a sus ciudadanos más distinguidos*. Le sucedió Anco Marcio".¹⁸

"TIBERIO CLAUDIO NERÓN GERMÁNICO, cuando Calígula murió asesinado, no estaba establecido quién debía sucederle. Los pretorianos encontraron escondido en palacio al tío del emperador, *Claudio, apartado de la*

¹⁶ Idem. Pág. 183.

¹⁷ Idem. Pág. 182.

¹⁸ Idem.

posible sucesión por su torpeza, su aspecto distraído y la amnesia casi permanente que le afectaba. Pero era hermano de Germánico y eso fue suficiente para que los pretorianos le designaran emperador. Estos defectos se fueron acentuando con la edad, cuando Claudio ascendió al poder tenía cincuenta años, pero supo rodearse de un buen equipo de expertos que dirigieron el gobierno en su nombre.

Su gran tarea fue la reforma de la administración y la formación de un aparato burocrático central para el Imperio. Recuperó las tradiciones de César en su política provincial al conceder amplios derechos de ciudadanía al tiempo que restringía la política de terror impuesta por sus antecesores. La mejora de las finanzas permitió poner en marcha un amplio programa constructivo mientras que los éxitos de la política exterior eran cada vez mayores". ¹⁹

"SILA, notable soldado de opiniones conservadoras. Consiguió fama como general, gobernador provincial y cónsul. Después de derrotar a un rival, el general Mario, fue proclamado dictador". ²⁰

"PLINIO EL JOVEN, Abogado, escritor y orador, sobrino de Plinio el Viejo. Sirvió al emperador Trajano como cónsul y gobernador provincial. Sus famosas cartas a Trajano y a Tácito llenan diez tomos". ²¹

"SÉNECA, escritor y abogado, famoso por su tratado filosófico, los Diálogos, *tuvo también una carrera pública agitada: expulsado del Senado* por el emperador Claudio, regresó a Roma como tutor de Nerón, y más tarde se suicidó por orden de éste". ²²

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem. Pág. 183.

²¹ Idem.

²² Idem.

"GALO CAYO AQUILO, jurista de la etapa inicial del Derecho romano.

Discípulo de Quinto Mucio Escevola y maestro de Servio Sulpicio Rufo; contemporáneo y amigo de Cicerón.

Fue pretor en el 66 a.c., pero renunció al consulado para dedicarse a su actividad de jurisconsulto, en la que adquirió gran celebridad y a la que consagró diversas obras, algunas de ellas escritas durante su retiro en la Isla de Cercina".²³

"GAYO, jurisconsulto romano, de cuya vida solamente se conoce que debió de transcurrir entre los mandatos de los emperadores Adriano (117 - 138) y Marco Aurelio (161 - 180), pues él mismo se declara contemporáneo del primero y menciona también al senadoconsulto Orficiano, del año 178. También parece ser que su obra las Instituciones fueron redactadas en torno al año 161, en que murió Antonino Pío. Se supone que no era romano y que vivió en la parte griega del imperio, dedicado probablemente a la enseñanza.

Solamente se conservan fragmentos de su obra, recogidos en el Digesto y en las Instituciones, y se elaboraron resúmenes de la misma en la literatura jurídica de Occidente. El texto de sus Instituciones se descubrió en 1916 en la biblioteca municipal de Autun, Francia. En estas Instituciones, que fueron recogidas en las de Justiniano, adopta un sistema expositivo (personas, cosas, acciones) que había de tener gran éxito en el futuro, pasando a la dogmática moderna. Su obra permitió un más completo dominio del Derecho romano clásico, si bien no es siempre una fuente segura para la reconstrucción del mismo; especialmente valiosas son las informaciones de Gayo sobre el proceso formulario y arcaico, y en torno a otras instituciones suprimidas de los textos recogidos en el Digesto por haber caído en desuso".²⁴

²³ Idem, Pág. 182.

²⁴ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"PAPINIANO EMILIO (142 - 212) Jurisconsulto romano, pertenece a la última época clásica del Derecho romano. Ocupó importantes cargos públicos bajo los emperadores Marco Aurelio y Septimio Severo, pero, implicado en las crueles represiones que sufrieron los partidarios de Septimio Geta, fue ejecutado al morir éste por orden de Caracalla. Estimado por la excepcional agudeza de su mente y por su entereza de espíritu, Teodosio II y Valentiniano III le incluyeron entre los cinco mejores juristas, cuyas obras tenían valor legislativo, y atribuyeron a sus opiniones una gran autoridad. Gozó de gran fama, debido fundamentalmente a que la orientación práctica de sus obras coincidía con los gustos de los juristas de ese período". ²⁵

Como podemos apreciar durante este periodo, se destaca fundamentalmente en los jurisconsultos las siguientes características: educación, conocimiento de las leyes, prestigio, autoridad, crédito, distinción, severa moral, doctrina y amor a la virtud.

²⁵ Idem.

1.2 México. Consideraciones previas

Los orígenes socio-políticos de la institución legislativa en México, se remontan a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia. Incluso, durante el periodo de su gestación hubo momentos en que los esfuerzos libertarios y los ideales para el ejercicio de la soberanía, surgieron y confluyeron a la par.

Las Cortes de Cádiz están consideradas como el primer antecedente histórico de la práctica legislativa, pues a decir de los historiadores ya adelantaba el perfil de una representación popular.

Sin embargo, Cádiz adoleció de una esencia auténticamente democrática pues se originaba en tierras españolas.

Aún así, tuvo un significado importante porque surgió cuando el gobierno virreinal enfrentaba la lucha independentista, además de que en aquellas Cortes estuvieron actuantes 17 diputados de la Nueva España, diez de los cuales habían nacido en territorio de la colonia.

A esos legisladores los encabezó José Belle Cisneros, representante popular por la Ciudad de México; asimismo, Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala; José Miguel de Gordoza, por Zacatecas, y por Coahuila, Miguel Ramos Arizpe. En su conjunto fue la diputación del territorio de lo que hoy es México.

Posteriormente, Ignacio López Rayón, continuador de la lucha por la Independencia, fundó la Suprema Junta de Zitácuaro que representa el segundo antecedente histórico que delineó la representación popular con carácter político.

Recordemos que en Zacatecas convocó a los diferentes grupos sociales para exponerles su idea de formar lo que denominó, "un Congreso de Diputados elegidos por los Ayuntamientos, el Clero y otros Cuerpos".

Una vez generalizado el movimiento de Independencia y cuando incluso habían muerto sus iniciadores, Rayón hace su entrada victoriosa a San Juan Zitácuaro, donde los principales jefes insurgentes se reúnen del 18 al 21 de agosto de 1811 a fin de establecer un gobierno central.

Es entonces cuando consideró había llegado el momento de elegir una Junta o Cuerpo Colegiado de Representantes bajo el nombre de Suprema Junta Nacional Americana, estableciéndose así un primer, aunque todavía rudimentario, cuerpo formal de diputados, encabezados por José María Liceaga y José Sixto Verduzco.

Establecidos, simultáneamente, un inicial gobierno revolucionario y el intento de representación popular, se recrudeció la represión del gobierno español, además de que los insurgentes huyen a Puebla y Veracruz y pronto, por divisiones internas, se desintegra la Junta.

El 30 de abril de 1812, Ignacio López Rayón envió al Generalísimo Morelos un proyecto de Constitución, titulado "Los elementos constitucionales" cuyo sustento radicó en que la Soberanía, "dimanaba inmediatamente del pueblo".

El documento fue decisivo para Morelos, quien así da forma e instaura, un plan de lucha de Independencia el Primer Congreso Constituyente de los mexicanos. La sede fue Chilpancingo, en la entonces provincia de Tecpan.

El 14 de Septiembre de 1813 se instaló el Congreso como Poder Legislativo Constituyente, bajo la presidencia de Carlos María Bustamante, diputado por México.

Pero en este lapso, España expidió la Constitución de Cádiz para favorecer la igualdad social a los novohispanos. Se efectuaron elecciones de diputados y los criollos encontraron el camino para ejercer abiertamente su influencia política, por medio de 16 legisladores que representaron y defendieron radicalmente los intereses de la Nueva España en las Cortes.

Alternamente, en la Nueva España en 1813 se establecieron otras 6 diputaciones provinciales que representaron la presencia de la ciudadanía en la vida pública.

Pero la causa independentista debía encontrar una nueva forma de organización, por lo que surge el Congreso de Anáhuac como representante de la primera y auténtica realidad institucional y que enmarcó la representación política del pueblo mexicano en tareas no sólo legislativas, sino en las decisiones mismas del gobierno en las zonas insurgentes.

Una vez convocado por Morelos, tras el sitio al Castillo de San Diego, el Congreso de Anáhuac se fundó en la hoy capital del estado de Guerrero para después trasladarlo a Uruapan, Tlaxiaco, Tlalchapa, Apatzingan y finalmente Tehuacán.

Reiteramos que como Supremo Congreso, el de Anáhuac determinó que "la Soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus representantes", además de que fue el sustento del histórico Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, así como las bases mismas que normaron el establecimiento de la representación nacional. Los legisladores integrantes del Congreso de Anáhuac fueron, Ignacio López Rayón, por Guadalajara; José Sixto Verduzco, Michoacán; José María Murguía, Oaxaca; José Manuel de Herrera, Tecpan; y José María Coss, por Veracruz. El secretario fue Cornelio Ortíz de Zárate. Fue ante esta representación que se leyeron "Los Sentimientos de la Nación", elaborados por José María Morelos y Pavón. Asimismo, se voló un sueldo anual para

los diputados de 6 mil pesos, además de decidir que se les diera el tratamiento de "excelencia".

Al consumarse la Independencia y con base en el Plan de Iguala, se estableció una Junta Provisional Gubernativa integrada por 30 personas. Sin embargo, en la alborada del México independiente la composición de sus integrantes resultó al gusto de Iturbide por lo que se excluyó a los antiguos insurgentes.

No puede destacarse como otro antecedente de los orígenes legislativos a esa junta gubernativa que, aunque lejos de haber representado un cuerpo colegiado con poder legislativo, fue trascendente su actuación porque le correspondió emitir el Acta de Independencia que declaró a la nación Mexicana soberana e independiente de la antigua España, además de constituirse en órgano deliberante separado de la Regencia, que era propiamente el Ejecutivo.

La misma Junta Provisional Gubernativa convocó a elecciones para instaurar el Congreso Constituyente con lo que se rompió la inercia negativa de retrasar esta importante decisión.

En su parte medular, la convocatoria establecía de acuerdo al criterio de Iturbide, la forma de elección y el número de diputados que, según su punto de vista, serían los ayuntamientos los que seleccionarían a los 120 legisladores.

Mientras tanto, la Junta Provisional Gubernativa decretaba medidas benéficas para el pueblo como la reducción de tributos, así como un nuevo sistema de aranceles, pero negándose, por otro lado, a resolver acerca de la proposición de Juan Francisco Azcárate de abolir la esclavitud, toda vez que fueron Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, quienes la habían proclamado años antes.

Luego de verificarse las elecciones de diputados al Primer Congreso Constituyente, aparecieron en la escena política hombres de la talla de Valentín

Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Gómez Rejón, Carlos María Bustamante, Melchor Múzquiz, José Joaquín Herrera, Guadalupe Victoria, Manuel Argüelles, José Mariano Marín, Manuel Sánchez de Tagle, José María Fagoaga, Ramón Arizpe, Alcocer, Cortázar, así como el sacerdote liberal, recién excarcelado para ocupar una curul, Servando Teresa de Mier.

El 24 de febrero de 1822 nació propiamente el Poder Legislativo de México al abrirse las sesiones bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo.

"La elección no pudo ser mejor, no habiendo elementos para otra cosa en el país", ²⁶ señalaba entonces Lucas Alamán con relación a la conformación de la diputación, en tanto que Iturbide dijo que, "sólo algunos hombres eran dignos pues bastaba que quien había de elegirse fuera mi enemigo o tan ignorante, que pudiese ser persuadido con facilidad". ²⁷

Un primer gran paso hacia la plenitud de la potestad legislativa y que permitió la manifestación a los distintos criterios ideológicos, especialmente a la tendencia republicana en contra de las ambiciones de Iturbide, fue la votación de la declaración en el sentido de que, "la Soberanía Nacional está en el Congreso Constituyente", con lo que el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba quedaron obsoletos. Fueron los días en que el debate parlamentario propició las ideas centralistas y federalistas, además de desatar las pasiones, particularmente cuando el brigadier Felipe de la Garza, comandante en Nuevo Santander (hoy Tamaulipas), exhortó al Congreso para que adoptara de una buena vez la forma republicana y así se acabara con la tiranía.

El Congreso reunió a un grupo heterogéneo y representativo de aquel México: comerciantes, estudiantes, canonistas o ex insurgentes.

²⁶ De la Torre Villar, Ernesto y Navarro de Anda, Ramiro. "Historia de México II". McGraw-Hill. México. 1988.

Pág. 45.

²⁷ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El trabajo legislativo destacó a recias personalidades como la de Vértiz, Rivas, San Martín y Lombardo. Fungieron como secretarios Carlos María Bustamante, Manuel Argüelles y Rafael Mangino.

Sin embargo, el 31 de octubre de 1822, Iturbide disuelve la Asamblea Constituyente al propiciar una junta llamada "instituyente", integrada por diputados seleccionados a su criterio. El brigadier Luis Cortázar se encargó de ejecutar la orden al comunicarla al Presidente del Congreso, Mariano Marín, diputado por Puebla, además de que debía cumplirse en un plazo máximo de media hora.

Las protestas fueron en vano y los congresistas no tuvieron más alternativa que retirarse del recinto a caminar por entre miembros de la tropa.

Cinco meses más tarde se restableció el Congreso al frustrarse el imperio promovido por Iturbide, calificado como una "breve incidencia política". De esta forma se eligió como Poder Ejecutivo a un gobierno provisional, integrado por los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

En consecuencia, el 7 de abril de 1823 quedó aparentemente allanado el camino para la actividad parlamentaria, aunque posteriormente las asonadas militares la trastornan nuevamente.

El desarrollo del Congreso Constituyente, permitió en 1824 la elaboración de la primera Constitución Federal de la República publicada el 4 de Octubre del mismo año.

Asimismo, su mayoría republicana consolidó reformas legislativas como la extinción de los títulos nobiliarios, las bases para el reglamento de la Suprema Corte de Justicia y la creación de los Juzgados de Distrito. Entre otras de sus personalidades, destacaron Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Juan de Dios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cañedo, Manuel Cresencio Rejón, Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías, Melchor Múzquiz y Fray Servando Teresa de Mier.

Habiéndose adoptado el federalismo en la Constitución de 1824, en su artículo 7 se dispuso que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en un Congreso General, constituido por dos Cámaras, una de diputados y una de senadores; en su artículo 25 se estableció para esta última, una composición de dos senadores por cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas, renovados por mitad en dos años. Debido a la creciente pugna entre los centralistas y los federalistas, respecto a la instauración de un Congreso unicameral, el Senado de la República fue suprimido en 1845, no obstante que diversas corrientes del pensamiento liberal encabezadas por Mariano Otero, abogaron constantemente por el restablecimiento del Congreso bicameral.

Juan Alvarez convocó al Congreso Constituyente de 1857, Isidoro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto, defendieron la reinstalación del Senado en el Congreso, sin que lograran su propósito, por lo que el Poder Legislativo quedó depositado en una sola cámara. A partir de 1867, el presidente Benito Juárez emprendió una vigorosa acción política para restablecer el Senado; sin embargo, su intención no prosperó sino hasta después de su muerte. Fue el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, que insistió en la necesidad de dicha reforma que finalmente prosperó el 13 de noviembre de 1874, fecha en la que el Senado de la República fue restablecido e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso. Entre los Diputados participantes en la Comisión de Constitución estaban Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, Isidoro Olvera, José Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, Melchor Ocampo, José M. del Castillo Velasco.

Una vez conocidos estos antecedentes en donde participaron hombres notables para constituir al Congreso Constituyente del 57, haremos una breve reseña de lo ocurrido a principios del siglo XX.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El 14 de septiembre de 1916 se expidió el decreto que modificó algunos de los puntos del Plan de Guadalupe, reconoció que era indispensable para realizar las reformas sociales que el País exigía, "Convocar a un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad". Ese congreso, explicaba claramente el decreto, "no podría ocuparse de otro asunto" que del "proyecto de la Constitución reformada" que le presentaría el Primer Jefe, y debería realizarse en el término de dos meses, al fin de los cuales se disolvería. Esas reformas, escribía en el mensaje que leyó ante el congreso el 1º de diciembre de 1916, son "reformas todas tendentes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa".

Carranza, que aún cuando había sido alto funcionario en la administración porfirista no era hombre de toga, se asesoró en el campo de la organización jurídico-política del país con ayuda de los abogados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Posteriormente admitió el auxilio de Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto. A base de su idea de mantener la organización política-jurídica de México consagrada por el "legado precioso a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana", que era la Constitución Política de 1857, presentó al Congreso el 1º de diciembre de 1916 su Proyecto de Constitución contenido en 132 artículos más 9 transitorios, en los cuales, como él mismo expresaba: "Están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para aumentar, sobre las bases sólidas las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho".

El constituyente estuvo preocupado primero por la admisión de sus miembros. Varios diputados que habían militado en las filas maderistas y que habían sido miembros del bloque renovador fueron admitidos pese a la oposición de Obregón. Ya

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constituidos se formaron en el congreso dos bloques, uno de tendencia conservadora que apoyaba el proyecto de Carranza, otro de ideas avanzadas que pensaba había que innovar formulando una Constitución que además de proteger las garantías individuales, debería contener y proteger también otras de tipo social por las que clamaban los grupos más numerosos de la sociedad mexicana. Entre éstos, que gravitaban bajo la influencia de Obregón, se contaban Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. Hubo también hombres de reconocida prudencia y saber como José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Pastor Rouaix, Hilario Medina, Paulino Machorro y Narváez, José María Truchuelo y Enrique Colunga. El congreso designó el 6 de diciembre a la Comisión de Constitución en la que estuvo Francisco J. Múgica, que fue uno de los elementos más valiosos por su recia formación obtenida en el seminario de Jacana. Enrique Colunga, Luis G. Manzón, Enrique Recio y Alberto Román, a los que se unieron posteriormente Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Agustín Garza González y Heriberto Jara.

El congreso debatió el proyecto de Carranza y aprobó las reformas que contenía relativas a la organización política del país, que mantenía en esencia el esquema de la Constitución de 1857. En algunos aspectos se inspiraron en las ideas de Emilio Rabasa, crítico del porfirismo. Radicalizados varios de los constituyentes por la actitud de la Iglesia en la época de Huerta, al discutir los artículos 3º y 129 (que integrarían luego en el 130) concernientes a la libertad de enseñanza y materia religiosa, las discusiones tomaron un claro matiz anticlerical que prolongaba las tenidas en el siglo pasado por los reformistas de 1833 y 1857.

Es vital destacar como los Diputados de estas características se vieron influenciados por las máximas y ellos, con su preparación, reforman los justos reclamos virtiendo comentarios elocuentes ante el Congreso.

Piedras de toque y origen de cambios profundos en la Constitución a tal grado que de ellos brotó un nuevo código fundamental, fueron las discusiones relativas a la

propiedad de la tierra y los derechos de los trabajadores. Los constituyentes, influidos por los reclamos de los campesinos, cada día más urgentes y agudos, que no se habían cumplido durante las guerras de Independencia y de Reforma, y también por las justísimas peticiones de los asalariados de las fábricas, tomaron en consideración tanto los principios de los clubes y del Partido Liberal y los contenidos en las proclamas de los campesinos concentradas en el Plan de Ayala.

Algunos diputados, preocupados más por el aspecto jurídico formal de la Constitución, creyeron que éste debería contener declaraciones amplias, generales, sin entrar ella misma a la descripción minuciosa del problema agrario y del laboral, lo cual debería aparecer en leyes secundarias. La opinión de los radicales, menos formal pero más realista, pensó que la Constitución debería contener en forma amplia las reformas relativas a esos dos aspectos que encerraban ya no garantías de tipo individual, sino social, que trascendían al puro individuo, como eran las que se consignaban en los códigos liberales y protegía a la sociedad entera, principalmente a aquellas fracciones de la misma que durante siglos habían sido explotadas y olvidadas y a las que era indispensable defender en forma bien definida, sin dejar a la interpretación de los juristas ni a leyes de menor importancia los principios por los que más de cien años se había luchado y por los cuales mucha sangre se había derramado. De una vez por todas, los constituyentes de Querétaro, quisieron asegurar, como principios fundamentales que cambiaban radicalmente el sentido de la Constitución, las garantías sociales que el pueblo de México debería gozar.

Bajo estos lineamientos, al estudiar el artículo 5º del proyecto varios diputados se mostraron inconformes con su contenido y propusieron que dada la importancia de esa materia debería tratarse por separado. Una comisión integrada por José Natividad Macías, Pastor Rouaix y de los Ríos, con asesoría de José Inocente Lugo, director de Trabajo en la Secretaría de Fomento, estudió concienzudamente el problema y presentó un proyecto bien fundamentado que al ser aprobado por el congreso por unanimidad se convirtió en el artículo 123.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto al artículo 27 referente a la propiedad de la tierra ocurrió algo semejante. Amplias, acaloradas y verdaderas discusiones ocasionaron también la redacción y aprobación del artículo 3º referente a la enseñanza. Discusión semejante produjo el estudio del artículo 130. El congreso discutió asimismo las posturas relativas al sistema político a adoptar, el parlamentarismo por un lado y por el otro el presidencialismo. El realismo político se impuso y México prosiguió atado al sistema presidencialista más acorde con la tradición y el desarrollo del país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3 Entorno Político a principios de siglo XX

El período de la historia de México comprendido entre noviembre de 1876 y mayo de 1911 ha venido a llamarse, definitivamente, el Porfiriato. Pero lo que se analizará, serán los primeros 20 años del siglo XX. El siglo se inicia, pues para el Porfiriato en medio de buenos augurios. Las elecciones de 1900 dieron nuevamente el triunfo al general Díaz, siendo su sexto periodo Constitucional. Su ascenso al poder el 1º de diciembre de 1900 para un nuevo periodo que concluiría el 30 de noviembre de 1904.

En 1901 ocurrieron algunos acontecimientos importantes. El primero fue la renuncia que Joaquín Baranda presentó a su cargo de ministro de Justicia e Instrucción Pública, presionado por el grupo de los científicos. El otro acontecimiento de importancia consistió en la pacificación de Yucatán y Quintana Roo, que desde 1847 con motivo de la guerra de castas se encontraban en efervescencia. El presidente Díaz recibió así el título de "Pacificador de la Nación". Hacia el año de 1902, en enero se coloca la primera piedra para el Monumento a los Héroes de la Independencia.

"The Mexican Herald publica el rumor referente a que Reyes y Limantour son los posibles sucesores de Díaz, apareciendo posteriormente en varios periódicos ataques a Limantour que mencionan entre otras cosas su supuesta imposibilidad para ser presidente o ministro en virtud de no ser mexicano por nacimiento. Hacia 1903 la crítica contra el régimen, tanto interna como externa, se empezó a abrir paso. Quizás lo más relevante en un principio fue la oposición interna, que tuvo su mejor ejemplo en la frustrada evolución política a la que se refirieron Justo Sierra y sobre todo Francisco Bulnes en su famoso discurso de 1903 durante la Convención Nacional, que se vio obligada a nominar una vez más a Porfirio Díaz para la

presidencia, si bien lograba crear la vicepresidencia como previsión ante la edad de Díaz más que como verdadera alternativa política".²⁸

Ante ese hecho Díaz aceptó una nueva reforma constitucional que permitiera encontrar una solución más firme y permanente de la sucesión presidencial, la solución propuesta fue la de crear la vicepresidencia de la República, cuyo titular sería elegido por los mismos electores que eligieran al presidente y también por un periodo de cuatro años. En los mismos días en que se debatía esa reforma, que fue aceptada, fue propuesta otra para alargar hasta ocho años el periodo presidencial. Habiendo Díaz mediado, se acordó y votó que la duración del presidente y vicepresidente sería tan sólo de seis años. Así, el primer rasgo preponderante del Porfiriato, es decir, un gobierno fuerte, el poder centralizado, daba síntomas de entrar en crisis.

Al llegar al año de las elecciones, 1904, el general Díaz, persuadido de que sus colaboradores tenían demasiadas ambiciones, Díaz tuvo que buscar qué persona podía postular como vicepresidente. El dedo del altísimo señala que el elegido era el nuevo ministro de Gobernación, Ramón Corral. Habiéndose verificado las elecciones en 1904 para el periodo 1904-1910. Los resultados mostraron que el general Díaz había sido reelecto y Ramón Corral elegido como vicepresidente.

Durante el largo periodo de gobierno del General Porfirio Díaz que abarcó más de tres décadas, tuvo lugar un importante crecimiento de la economía mexicana, resultado de condiciones externas favorables a dicho crecimiento y de factores internos que le fueron propicios. Los propósitos expansionistas de los monopolios internacionales encontraron condiciones propicias durante el gobierno de Díaz, en virtud de la estabilidad política lograda y de la política favorable a las inversiones extranjeras que adoptó aquel gobierno. En efecto, el gobierno porfirista consideraba necesario desarrollar la economía nacional y creía que la única manera de lograrlo era abrir la puerta al capital del exterior, ya que los recursos internos eran escasos.

²⁸ "Nuestro México: El inicio del siglo 1900". UNAM. Publicación quincenal. México. Número 1/1983. Pág. 2-3.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz el capital extranjero penetró profundamente en la economía mexicana, constituyéndose en el factor dominante en la minería, petróleo, ferrocarriles, electricidad, bancos, industria y el gran comercio.

"Bajo el impacto del capital extranjero se produjo un considerable crecimiento económico, pero bastante desequilibrado, ya que se desarrollaron principalmente las actividades de exportación y los servicios estrechamente vinculados a ellas, en tanto que las actividades industriales quedaron notoriamente rezagadas. El capitalismo, en lo esencial, no favoreció el surgimiento y consolidación de una burguesía mexicana independiente. En la medida en que ésta logró desenvolverse, lo hizo en forma subordinada al capital extranjero. Paralelamente al desarrollo capitalista tuvo lugar la formación de grandes latifundios, cuyos principales poseedores fueron los pequeños grupos de funcionarios públicos y de personajes estrechamente ligados a ellos, así como grandes empresas extranjeras. Altos funcionarios del gobierno, incluyendo miembros del gabinete del general Díaz, tenían estrechas ligas con los inversionistas extranjeros, figurando como socios o como simples presta-nombres en las empresas de control extranjero. Entre ellos destacaban los personajes conocidos como "Los científicos". La burguesía mexicana era débil y subordinada en alto grado al capital extranjero".²⁹

Luego de muchos años de conflicto desde la guerra de Independencia, Porfirio Díaz estableció la paz en el país y reconstruyó el régimen político y el sistema económico de la Nación, a través de una serie de reformas que le permitieron instaurar su poder por más de treinta años.

Procurar el desarrollo industrial de México a toda costa, fue uno de sus principales objetivos, y para lograrlo, Díaz llevó a cabo una política de estímulos a la inversión privada de extranjeros y mexicanos basándose en reducciones fiscales, garantía de paz social, estabilidad política y seguridad de la fuerza de trabajo

²⁹ Quirarte, Martín. "Visión Panorámica de la Historia de México". Editorial libros de México, S.A. México. 1986. Pág. 246 a 248.

suficiente y barata. De esta manera, los capitalistas pudieron contar incondicionalmente con el trabajo de los mexicanos que se encontraban desamparados legalmente, pues en la Constitución de 1857, vigente en aquel momento, se omitió una legislación sobre las relaciones laborales entre obreros y patrones. Pero si esa carencia de leyes laborales no había sido tan grave en una época en la que la industrialización era todavía un proyecto, durante el gobierno porfirista fue causa de verdaderos enfrentamientos que en ocasiones culminaban en tragedias como las de Cananea y Río Blanco.

Esta era la situación que presentaba la economía de México al finalizar el gobierno de Díaz, y que dio origen al movimiento revolucionario de 1910; un país enajenado, con la riqueza fuertemente concentrada en pequeños grupos poderosos, sobre todo extranjeros, y con un gobierno y una burguesía subordinados a intereses extranjeros.

"El ambiente de lucha obrera se comenzó a crear en el último cuarto del siglo XIX, sobre todo después de 1891, fecha en que el Papa León XIII publicó la Encíclica Rerum Novarum, en la que condenaba a los capitalistas por las condiciones de explotación a las que sometían a sus obreros. Debido a esto varios eclesiásticos mexicanos convocaron en 1903 al primer Congreso Católico Mexicano, al que seguirían el de 1904 en Morelia, el de 1906 en Guadalajara, el de 1909 en Oaxaca y uno final en plena revolución, en 1913. En dichos congresos se abordaron los problemas existentes y se dieron soluciones. Algunas de ellas fueron crear las Cajas Reiffeisen para ayudar a los obreros, establecer escuelas de artes y oficios, considerar la situación de los campesinos y proponer salarios más justos, reducción de jornadas de trabajo, medidas de protección para los niños, la desvinculación de los bienes agrícolas, el límite de la usura y la creación del patrimonio familiar y de una federación agrícola. Todos estos congresos conscientes de la situación, sirvieron junto con otras ideas para crear una conciencia de cambio.

Por eso, Ricardo y Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Antonio I. Villarreal, Rosalfo Bustamante, Juan y Manuel Sarabia aparecieron en la escena política. Los hombres respaldados por un grupo de seguidores decidieron formar en 1905 la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, en cuyo programa habrían de plasmar los ideales de libertad e igualdad. Ese mismo año la junta desarrolló una actividad de difusión de sus ideas a través de la formación de clubes y organismos en todo el país. Así fue como se constituyeron la "Unión Liberal Humanidad" y el "Club Liberal Cananea" en Cananea, Sonora y el "Gran Círculo de Obreros Libres" en Río Blanco, Veracruz. Sus primeras actividades las realizaron entre 1905 y 1906 después de que Esteban Baca Calderón y Manuel M. Diéguez, llegaron a Cananea para contratarse en la Cananea Consolidated Copper Company, S.A., como barretero y rayador respectivamente, cuyos propósitos, entre otros, eran enseñar los principios de igualdad, justicia y libertad contenidos en la Constitución de 1857.

Fue sin duda que los trabajadores del turno de noche fueron los primeros en suspender las labores el 31 de mayo de 1906. Los huelguistas recorrieron las propiedades de la empresa e hicieron salir a todos los hombres que trabajaban en los distintos departamentos. En todos éstos obtuvieron éxito; pero las dificultades empezaron en el último lugar que visitaron: el aserradero de la empresa, donde la manifestación llegó en la madrugada. En ese lugar, el gerente, bañó con una manguera a los obreros de las primeras filas; los huelguistas contestaron con piedras. Al mismo tiempo que Esteban B. Calderón y Manuel M. Diéguez se instalaban en Cananea, José Neira y Manuel Avila llegaban a Río Blanco. Ahí los trabajadores de la fábrica textil habían efectuado tres huelgas antes de la de 1907, los tres habían sido movimientos espontáneos, pero el 2 de abril de 1906, después de varias reuniones de Avila y Neira con los obreros, se formó la "Mesa de Resistencia" con el objetivo de instrumentar una lucha en contra de las malas condiciones de trabajo. Pero el Gobierno logró disolver todas las organizaciones obligando a sus dirigentes a huir a Estados Unidos.

Durante los treinta años del porfiriato hubo en el país 250 huelgas aproximadamente, las más de ellas en la industria textil, los ferrocarriles, la industria cigarrera, la minería, los tranvías y las panaderías. Casi todas en el Distrito Federal, los pueblos aledaños de Tizapán, Tlalpan y Contreras, y en Veracruz y Puebla. Como puede verse, no solo las de Cananea y Río Blanco constituyen el movimiento obrero de la época porfirista. La disminución de la jornada de trabajo y el aumento de salarios fueron, consecuentemente, algunas de las demandas de los obreros durante las huelgas.

La huelga de Cananea estalla en demanda de igual trato y salario a obreros mexicanos y extranjeros, jornada de ocho horas diarias y cambio de capataces, que se caracterizaban por el mal trato que daban a los obreros.

La huelga de Río Blanco fue un gran movimiento obrero que comenzó el 3 de diciembre de 1906 con la declaración de huelga de 6,000 obreros de las fábricas textiles de Puebla. Dos días después ya se había extendido a Tlaxcala, y para el 26 de diciembre ya eran 30,000 los huelguistas de casi todas las industrias textiles del país (Puebla, Tlaxcala, Jalapa, Orizaba, Distrito Federal, Oaxaca y Jalisco). Sus demandas eran: derogación del reglamento que les prohibía las visitas a las casas que rentaban a las empresas, supresión de las multas que debían pagar por los instrumentos que se rompieran durante el tiempo de trabajo, disminución de la jornada de trabajo, pago de días festivos y aumento de salarios.

Las huelgas de Cananea y Río Blanco sin duda son de gran importancia, ya que sentaron precedente para la posterior lucha revolucionaria de 1910, que en sus logros inmediatos, puesto que ambas fueron reprimidas violentamente por el régimen porfirista".³⁰

³⁰ "Nuestro México: Las huelgas de Cananea y Río Blanco 1906-1907". UNAM. Publicación quincenal. México. Número 2/1983. Pág. 2 a 5.

En la primera década del siglo XX, los resultados mostraron la eficacia económica del régimen: redes ferrocarrileras y telegráficas cruzaban los desiertos, los puertos fueron remodelados y las exportaciones de plata y productos agrícolas permitieron el saneamiento de la Hacienda Pública. Sin embargo, y a la par con el panorama halagador de un exitoso desarrollo pre-capitalista, la sociedad porfiriana creó en su seno contradicciones. Bajo el pretexto de una paz social, la paz porfiriana se convirtió rápidamente en un sistema político de represión que dejó irremediablemente marginada a la mayoría de la población. El juego político consistió en la reelección constante del dictador, en la eliminación de los adversarios y en el ejercicio del poder mediante acciones antidemocráticas y a menudo fraudulentas. Asimismo, la penetración del capital extranjero limitó seriamente el desarrollo interno del país. El progreso exigió el sacrificio abnegado de las masas campesinas. Los propietarios legítimos, las comunidades indígenas, fueron forzados al peonaje acasillado, forma de trabajo agrícola próxima a la esclavitud. La explotación irracional del campesinado, débil y desprotegido, contribuyó altamente a la miseria crónica de la mayoría de los mexicanos, a su ignorancia y discriminación.

La población distribuida muy diversamente en el país, estaba integrada por una tercera parte de indígenas, en estados sociales y culturales muy bajos, y algo más de una tercera parte de mestizos que representaban, según Justo Sierra, la auténtica familia mexicana. El resto lo componían blancos de diversas procedencias y otras etnias. Esa población mantenía una situación social, económica y cultural muy diversa. Todavía podían observarse las grandes diferencias de la época colonial: ricos muy ricos y pobres demasiado pobres. Los mexicanos podían clasificarse también en población rural, que era la mayor, y urbana. Tanto en el campo como en las ciudades había una población heterogénea, pero se distinguía ya la clase media. Con diferencias económicas notables. La clase media constituía la mayor parte de la burguesía mexicana y de ella provenía en su mayor parte el sector ilustrado, los intelectuales que tenían grandes ambiciones de mejoría social y económica. Frente a grandes masas analfabetas, círculos pequeños

extraordinariamente cultivados, dirigían al intelecto, dictaban las normas del arte y mantenían altos ideales del espíritu.

Es verdad que durante el régimen porfirista se hicieron repartos de tierras. Pero incomparablemente superior fue sin embargo, el número de los despojos que sufrieron los campesinos víctimas de los latifundistas y de la voracidad de las compañías. Veamos la vida rural. El dueño de la hacienda puede vivir en ella, pero en muchos casos prefiere hacerlo en la capital, cuando no, lo hace en Europa. Hubo quienes no visitaron en muchos años sus propiedades; existieron también hijos de familias acaudaladas, que ni siquiera conocieron las grandes extensiones agrícolas que les permitieron vivir con lujo aristocrático. Después del hacendado, la figura más importante es la del administrador, que no se ve unido a los campesinos por lazos de fraternidad. Es un ser aparte. Para imponer respeto no debe permitir que sus empleados se sienten a su mesa, ni tampoco que sus hijos tengan vida social con las familias de los peones. Las jornadas de trabajo no están fijadas, se determinan por el arbitrio del administrador, pero generalmente se trabaja de sol a sol, y su pago es bastante bajo. Lo que cobra por su trabajo un campesino no siempre lo recibe totalmente en dinero, sino una parte en maíz. Además todavía tenía que soportar los abusos que se cometían en las tiendas de raya y el mal trato de los capataces y mayordomos. El arraigo forzoso a la hacienda y la imposibilidad de movimiento, el castigo impuesto a los que intentaban fugarse, la existencia de cárceles "tlapixqueras" en donde se encerraba a los remisos y rebeldes.

México no destacaba ni en el terreno de las artes plásticas ni en el campo de las letras, mucho menos de la educación. Y lo que es más lamentable, había olvidado sus raíces en las que podía encontrar un motivo de orgullo y una razón inspiradora.

Multitud de monumentos y edificios del período porfirista están hechos por extranjeros, con inspiración extranjera. Los más brillantes pensadores de la época fueron Justo Sierra y Francisco Bulnes. El verdadero gran maestro de la época

porfiriana fue don Justo Sierra. Tres fueron los grandes objetivos de su vida: crear una Universidad, escribir libros de historia y difundir la cultura en todos los órdenes. Cumplió sus dos primeros propósitos. En su anhelo de llevar a cabo la educación de un pueblo entero, tuvo dos obstáculos que se lo impidieron. No pudo vencer cierta indiferencia con la que la mayor parte de los hombres de su tiempo recibieron su mensaje. Tampoco le fue dable obtener la ayuda económica que necesitaba para el logro de sus aspiraciones. Justo Sierra, que tanto tacto manifestó en su correspondencia dirigida a los altos funcionarios del régimen porfirista, no siempre pudo ocultar sus más íntimas convicciones.

En una de las cartas que dirigió a Limantour se puede percibir la sinceridad que movía sus acciones y el valor que tuvo para plantear sus ideas. Manifiesta don Justo la contrariedad que le produjo el poco interés que demostraba el ministro de Hacienda por la educación pública: "Para Ud. la educación pública es un ramo administrativo de la misma importancia que los demás. Para mí ... es el servicio nacional de mayor importancia: es el supremo... Porque veamos a fondo las cosas... todo lo ha hecho aquí el capital extranjero y el Gobierno en la transformación del país; los ferrocarriles, las fábricas, los empréstitos y la futura inmigración y el actual comercio, todo nos liga y nos subordina en gran parte al extranjero. Si anegados así por esta situación de dependencia, no buscamos el modo de conservarnos a través de todos nosotros mismos y de crecer y desarrollarnos por medio del cultivo del hombre en las generaciones que llegan, la planta mexicana desaparecerá a la sombra de otras infinitamente más vigorosas... Cuando dicen los pedagogos que el maestro de escuela hace el alma nacional, no emplean una metáfora, no; dicen una cosa rigurosamente cierta. Sin la escuela, tal como la ciencia moderna la comprende, todo cuanto se ha hecho por el progreso material y económico resultaría un desastre para la autonomía nacional..."³¹

³¹ Qulrarte, Martín. "Visión Panorámica de la Historia de México". Editorial libros de México, S.A., México. 1986. Pág. 251.

La voz de la oposición se escuchó a principios de este siglo. Representantes de la burocracia, jóvenes intelectuales y hacendados criticaron duramente la dictadura y la dependencia nacional. Exigieron, antes que nada, el retorno a las formas democráticas plasmadas en la Constitución de 1857 y la implantación de un moderno sistema de explotación capitalista. El resurgimiento del Partido Liberal, a iniciativa de los hermanos Flores Magón y de Juan Sarabia, constituyó un precedente importante para la entrada en escena de Francisco I. Madero.

Porfirio Díaz abandonó el poder el 25 de mayo de 1911 y salió rumbo a Veracruz el mismo día, para embarcarse a bordo del Ipiranga, que habría de llevarlo a Francia. De la Barra asumió la Presidencia Provisional y convocó a elecciones.

El 6 de noviembre de 1911, Madero sube a la presidencia. Madero, figura prominente de la primera fase de la revolución mexicana. El país se encontraba perturbado gravemente. En Puebla y Morelos el movimiento zapatista se infiltraba en los estados vecinos: Guerrero, México, Veracruz y otros, apoyados en el programa del Plan de Ayala del 25 de noviembre de 1911 que tenía como lema Tierra, Libertad, Justicia y Ley, además de exigir la restitución, dotación y nacionalización de tierras, montes y aguas. En medio de esas dificultades, Madero luchó por fortalecer su gobierno y resolver los problemas que afectaban a la nación.

Formó su gabinete con personas de mérito y se dispuso a poner en ejecución medidas que reclamaba el pueblo, como el deslinde y ocupación de los ejidos de los pueblos, la medición y fraccionamiento de los terrenos nacionales para facilitarlos a los pueblos. Se impulsó la creación de escuelas y se creó el Departamento del Trabajo que promovió una convención de trabajadores y empresarios que elaboró un reglamento de trabajo y una tarifa salarial que mejoró los ingresos de los trabajadores. Madero fijaba su atención en las necesidades del pueblo, que lo seguía con simpatía y pensaba que la realización de todas las medidas debería hacerse dentro de la ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo las propuestas maderistas no llegaron nunca más allá de una reforma política comprendida dentro de los mecanismos de la legalidad. Propuso la apertura democrática mediante la ampliación del voto y la existencia de partidos políticos de oposición para el efectivo ejercicio de la soberanía popular. Respetó casi la totalidad de la administración porfirista.

En el Congreso, la labor de Madero fue obstaculizada, pues buena parte de sus integrantes eran porfiristas. Las elecciones del 30 de junio de 1912 permitieron el acceso a un grupo de diputados que se agruparon en torno del bloque renovador y en el que había hombres de talento como Luis Cabrera, Serapio Rendón, Roque González Garza, Jesús Urueta, Enrique Bordes Mangel, Francisco Escudero y otros, quienes tuvieron que sostener dura polémica con el famoso "cuadrilátero" formado por fogosos y destructivos oradores como Francisco M. de Olaguibel, Nemesio García Naranjo, Querido Moheno y José María Lozano, quienes desacreditaban la acción del gobernante y difundían noticias alarmistas sobre la situación general del país. En el senado, la acción de hombres como Belisario Domínguez, Fernando Iglesias Calderón, Juan Sarabia y Manuel Bonilla era contrarrestada por muchos porfiristas que veían con desconfianza y mala fe la obra de Madero y su grupo.

La política económica de Madero apuntó principalmente hacia la creación de un sistema capitalista moderno, de pequeños propietarios, de explotación racional, con todas sus implicaciones de justicia social y rescate de la soberanía nacional. La distribución de tierras estuvo condicionada a la presentación de los títulos de propiedades correspondientes, o se realizó mediante la simple compra de una parcela anteriormente improductiva.

Las condiciones laborales de los obreros mexicanos fueron objeto de preocupación constante; sin embargo, y en el mejor de los casos, sólo se logró la disminución del horario de trabajo y el establecimiento de un salario mínimo. Por último, Madero intentó, en vano, someter los monopolios extranjeros a ciertas reducciones en sus privilegios y a la obligación de pago de impuestos. La revolución

maderista, si bien fracasó en sus aspectos más sobresalientes, reviste gran importancia, ya que destruyó un régimen de exclusión y abrió las puertas para la primera revolución democrático-burguesa del siglo veinte, que produciría la muy avanzada Constitución de 1917.

“Se ha definido al régimen del presidente Madero como aquél en el que las prioridades de la nación se ubicaban en el ámbito político: la extensión del sistema democrático a todos los ciudadanos a través del voto y la renovación periódica de los representantes que el pueblo designa, era garantía suficiente para que el país arrancara automáticamente hacia la justicia social y el desarrollo económico equilibrado. El programa de acción de Madero, aunque indispensable después de más de treinta años de parálisis política, resultaba insuficiente para las expectativas que había generado la revolución. Es por eso que en el año de 1912 se caracterizó por levantamientos importantes que de alguna manera daban respuesta a esas expectativas. Varios de ellos denotaban el malestar que provocaba algo que se quedó a medias y constituyen eslabones de un proceso inacabado. En esta atmósfera de inestabilidad transcurría el primer año de gobierno de Madero, a lo largo del cual fue acumulándose la inconformidad. Las acusaciones fundamentales que se le hacían al régimen eran: 1) La beligerancia que mostró hacia los enemigos al ordenar el desarme de las fuerzas revolucionarias; 2) Su debilidad, tanto para la completa pacificación del país, como para el control de las finanzas y de su propio gabinete bajo un criterio unificado; 3) El conservadurismo expresado en los proyectos de reconstrucción nacional, que no modificaban en esencia las estructuras económica y social anteriores; 4) El nepotismo que ejerció y que era aún más reprochable porque favorecía a una oligarquía ya fortalecida desde el porfiriato”.³²

³² “Nuestro México: La Revolución Maderista 1910-1911”. UNAM. Publicación quincenal. México. Número 3/1983. Pág. 2 a 4.

"Es así como llegamos a los primeros días de febrero de 1913 con gran inconformidad, pero que no por cierta justifica los hechos que se sucedieron y que instauraron en la república el reinado de terror y de la ilegalidad, iniciando así, a lo que se llamo la "Decena Trágica". Después de algunos ataques, Madero y José María Pino Suárez son aprehendidos, firmando sus renunciaciones el 18 de febrero. Quedando como presidente interino el Licenciado Pedro Lascuráin, el cual renuncia 45 minutos después, tomando protesta como presidente el General Huerta el 19 de febrero. En la noche del 22 de febrero, Madero y Pino Suárez, fueron despertados para ser conducidos a la Penitenciaría donde supuestamente las medidas de seguridad eran mayores. En el trayecto se les aplicó la ley fuga. El hecho se disfrazó argumentando que un grupo de simpatizantes maderistas habían salido al encuentro y que en el tumulto resultaron muertos los detenidos".³³

La traición de Huerta y sus procedimientos para hacerse dueño del poder supremo, son merecedores de lo peor. Ningún argumento digno de respeto podía dar legitimidad al gobierno del general Huerta. Sin embargo algunos de sus servidores, eran hombres de alto valor intelectual, como León de la Barra, Carlos Pereyra, José López Portillo y Rojas, Alberto García Granados, Toribio Esquivel Obregón, Nemesio García Naranjo, Querido Moheno, Federico Gamboa y Jorge Vera Estañol, no tuvieron escrúpulos en someterse al huertismo y colaborar con él. Se ha dicho que los errores de Huerta fueron tan graves, que hicieron más por su caída que todo el esfuerzo de sus enemigos. Huerta pretendía ir derecho a la dictadura, sin tener las menores cualidades que debe poseer quien aspira al mando absoluto. Era un sueño tratar de hacer en un año, lo que Porfirio Díaz había logrado efectuar en dos lustros, y más aun cuando la gente ya despertaba y lo que ya no querían era una dictadura.

Con su habitual cinismo, Huerta hace declaraciones en el sentido de que carece de ambición de mando. Su permanencia en el puesto supremo obedece a la necesidad de preparar el terreno para que sea factible la elección de un candidato designado por el pueblo. Trató de formar un gabinete y un congreso

³³ "Nuestro México: La Decena Trágica 1913". UNAM. Publicación quincenal. México. Número 4/1983. Pág. 2.

incondicionalmente huertistas. Gobernadores, ministros, diputados, senadores rebeldes al usurpador, deben ser liquidados. Si se recurre a la violencia para lograrlo, todo es lícito ante la lógica de aquel asesino. Invade la esfera de acción que debe ser zona reservada a las cámaras federales, impide la libre autoridad del poder judicial. Muchos intelectuales de gran renombre que habían entrado al servicio del usurpador han comprendido la gravedad de su error y funcionarios como Jorge Vera Estaño y Alberto García Granados, renuncian a sus cargos ante la imposibilidad de entenderse con Huerta.

Pisoteadas las libertades públicas, sin respeto al orden legal, la ciudad de México vivió uno de los momentos más sombríos de su historia. El honor y la dignidad cívica parecen estar proscritos.

El 16 de septiembre de 1913, ante el Congreso de la Unión, Victoriano Huerta rendía su informe que provocaría la indignación de Belisario Domínguez. Declarando éste que el Presidente de la República estaba "dispuesto a derramar toda la sangre mexicana, a cubrir de cadáveres todo el territorio nacional, a convertir en una inmensa ruina toda la extensión de nuestra patria, con tal de que él no abandone la presidencia, ni derrame una sola gota de su propia sangre".³⁴ Por lo tanto urgía que la Representación Nacional exigiera a Victoriano Huerta la renuncia al puesto supremo. Sin embargo el 7 de octubre de 1914 Belisario Domínguez pagaba su audacia con la muerte, Huerta mandaba suprimir la vida de uno de los hombres más limpios de la Revolución. Tres días más tarde la Cámara de Diputados es disuelta y algunos de sus miembros encarcelados.

El Senado procede a disolverse antes de que Huerta por medio de la fuerza lo liquide. Ante esto Huerta declara con cinismo que el único anhelo que lo impulsó a ocupar provisionalmente el mando supremo, había sido el dar paz al país.

³⁴ Quirarte, Martín. "Visión Panorámica de la Historia de México". Editorial libros de México, S.A., México, 1986. Pág. 278.

Más las cámaras habían hostilizado constantemente al gobierno e impedido su libre labor política y administrativa, además de invadir esferas de autoridad de los demás poderes. Y que debido a las condiciones del momento, obligaban al gobierno a convocar a elecciones de diputados y senadores; bien se comprende que los nuevos funcionarios serían del gusto del autor de la disolución del Congreso.

Al tener conocimiento de los sucesos trágicos de febrero de 1913, don Venustiano Carranza que entonces era Gobernador de Coahuila, no se lanzó de inmediato contra el gobierno de Huerta. Carranza, de carácter sereno y reflexivo, actuaba con mucha cautela. El 26 de marzo de 1913, día en que Venustiano Carranza dio el Plan de Guadalupe, en virtud de él desconoció a Huerta como Presidente de la República, negó su reconocimiento a los altos funcionarios federales y locales sometidos al usurpador. Asumió además la jefatura del Ejército Constitucionalista y consecuentemente el mando supremo de la Nación. Ofreció además la restauración del orden constitucional y que al entrar a la ciudad de México las fuerzas revolucionarias, una vez restaurada la paz se convocaría a elecciones. La campaña militar estalló arrolladora en el norte. Además, en el Estado de Morelos, la resistencia armada de Zapata fue siempre motivo de inquietudes para el gobierno de Huerta. Hubo movimientos armados de consideración en Michoacán, Guerrero y Veracruz. Como caudillos militares se distinguieron Alvaro Obregón, Francisco Villa y Pablo González. Al primero se le conoció el mando del Ejército de Occidente, Francisco Villa fue el Jefe de la División del norte y Pablo González comandó el llamado Ejército de Oriente.

Un incidente provocaría un conflicto entre el Presidente Wilson y Huerta. El 9 de abril de 1914 unos marinos de los Estados Unidos desembarcaron en las costas de Tampico, con el objeto de conseguir víveres. Fueron tomados prisioneros por las fuerzas de Huerta. Aun cuando se les dejó en libertad, Wilson habló de un agravio inferido a su país. Exigió al gobierno de Huerta un saludo a la bandera americana. Como éste se negó a concederlo en la forma exigida, 36 barcos con más de 22,000 hombres recibieron órdenes de invadir Veracruz.

El 21 de abril de 1914 Veracruz fue tomada por las fuerzas estadounidenses. El objetivo real de Wilson no era reparar un supuesto agravio a los Estados Unidos, sino impedir que Huerta recibiera un cargamento de armas procedente de Europa. Contra la ocupación de Veracruz protestaron Villa y Carranza.

Obregón, entretanto, había emprendido una audaz campaña por el noroeste de la República, dando batallas tan importantes que le abrieron las puertas de Guadalajara. Huerta en guerra con los Estados Unidos y ante el empuje principalmente de los ejércitos de Obregón y de Villa, se vió presionado a renunciar a la Presidencia de la República el 8 de julio de 1914. Las fuerzas de los Estados Unidos no abandonarían el territorio de México, sino hasta noviembre del mismo año.

A la renuncia de Huerta, Francisco F. Carbajal asumió el mando supremo con la intención de buscar un entendimiento con el ejército revolucionario. Pretendió primero abrir negociaciones con el general Obregón, quien categóricamente se negó diciendo que sólo a Carranza debía dirigirse. Carbajal ante la pregunta de Obregón, sobre si defendería la capital de la República o la entregaría, optó por la rendición.

Carranza y sus generales victoriosos entraron en la capital de la República. Si había un anhelo de mejoramiento social, existían también las ambiciones personales de los caudillos, difíciles de satisfacer. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista era incuestionablemente un hombre de temple dictatorial, tal y como reclamaba su momento. Por más severamente que sea juzgada su obra política, es necesario reconocer en él un propósito de mejorar la condición social del país. Se le ha acusado de retrógrado, por haber sido senador durante la época de Porfirio Díaz.

Fue designado como Presidente de la República el general Eulalio Gutiérrez. Carranza abandonó la ciudad de México, penetraron en ella Villa y Zapata. Sin embargo el Presidente tuvo que salir de la capital, huyendo de las garras del Centauro del Norte. Para sustituirlo como Presidente, designaron a Roque González

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Garza, quien gobernó de enero a junio de 1915. Después lo sucedió Francisco Lagos Cházaro.

Carranza desde el 4 de octubre de 1914 había dado a conocer su pensamiento político. Ante la Convención de generales reunidos en el recinto de la Cámara de Diputados, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista declaró que la Revolución triunfante iba a discutir el programa político del gobierno provisional. Un pensamiento debía unificar a todos los revolucionarios. Debían implantarse tanto reformas sociales como reformas políticas. Se lucharía por la libertad municipal, base de un sistema democrático. El problema agrario debía ser resuelto, para lo cual era necesario repartir tierras propiedad de la Nación, adquirir otras y expropiar las que se creyera conveniente. Se limitaría la jornada de trabajo y se cuidaría por el mejoramiento de la condición del obrero. Bajarían los aranceles de importación a favor de aquellos productos que benefician a las clases media y popular. El 12 de diciembre de 1914 Carranza efectuó adiciones al Plan de Guadalupe. Recordó que una de las miras principales de su rebellón había sido "cumplir y hacer cumplir la Constitución" se intentaba que todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas dieran satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

Wilson había ordenado en noviembre de 1914 el reembarco de los soldados que habían ocupado Veracruz, pero no estaba dispuesto el Presidente de los Estados Unidos a dejar de intervenir en México. Hubo encuentros entre las fuerzas de Villa y de Carranza contra los soldados estadounidenses. La expedición no pudo lograr su objeto que era atrapar a Villa; Carranza con gran cautela insistió en la retirada de las tropas de los Estados Unidos. Cuando el ejército interventor regresó a su país de origen, Villa había logrado formar un ejército respetable. Wilson dejó el poder en 1919. La situación en México por lo que se refiere a la intervención de los Estados Unidos fue menos dura, pero no cambió radicalmente.

Fue Zapata un intérprete fiel de las necesidades de los peones. Si no tenía una sólida ni mediana preparación literaria, no era tampoco analfabeto. Los mismos intelectuales encargados de traducir en forma escrita las decisiones del Caudillo del Sur, reconocen aquella fuerza de naturaleza que sabía imponerse y hacerse respetar. Si carecía de elegancia para expresarse, no le faltó claridad de raciocinio para discernir el sentido de las cosas y la significación de los acontecimientos. Zapata representó el ideal más noble de la Revolución en pro del mejoramiento de la clase campesina. Hombre de intuición, de fino sentido de observación, nada de raro tiene que haya comprendido que había una bandera de lucha que podía sintetizarse con dos palabras: tierra y libertad. Ya desde la época del gobierno provisional de León de la Barra, Zapata mostró su rebeldía. No estaba dispuesto a dejarse convencer mientras no se devolviera a los pueblos las tierras que se les había arrebatado durante la dictadura.

Finalmente, para acaudillar la Revolución, se designaba como jefe a Pascual Orozco y en caso de que éste no aceptara asumiría el mando el mismo Emiliano Zapata. Su agudo sentido de observador de la realidad social le hizo comprender a Zapata la diferencia existente entre la educación impartida en las ciudades y el descuido con que se vela a los hombres del campo.

Congruente con las promesas que había hecho Carranza en sus adiciones al Plan de Guadalupe, durante su permanencia en Veracruz expidió varias leyes, entre las cuales están: la del 25 de diciembre de 1914 sobre el municipio libre, la del 6 de enero de 1915 para resolver la cuestión agraria, la del 29 del mismo mes para regir las relaciones obrero patronales. Sin embargo Carranza creía que era necesaria una nueva Constitución, ya que la Constitución del 57 de ninguna manera podía corresponder satisfactoriamente, a las grandes necesidades que se habían ido planteando. Precisaba entonces crear una nueva Constitución, y para cumplir ese fin se convocaría a un Congreso Constituyente, para lo cual publicó la ley electoral que fijaba las condiciones requeridas para ser diputado.

El Constituyente tuvo su primera sesión ordinaria el día primero de diciembre de 1916 y clausuró sus sesiones el 31 de enero de 1917. Carranza había mandado un proyecto de Constitución, pero los constituyentes redactaron un código de tendencias más radicales que las propuestas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Jurada la Constitución el 5 de febrero de 1917, había ya un nuevo mecanismo que permitía la elección de un presidente constitucional. Promulgada y jurada la Constitución de 1917, pudo convertirse Carranza en Presidente Constitucional. De acuerdo con la norma fundamental, al día siguiente se convocó a elecciones para Presidente, diputados y senadores, las cuales se efectuaron el 11 de marzo, instalándose la XXVII Legislatura del Congreso de la Unión. El 1º de mayo Carranza tomó el poder como Presidente constitucional. Carranza integró su gabinete rodeándose de hombres prestigiosos y limpios. Pastor Rouaix, Alberto J. Pani, Ernesto García Pérez y Manuel Aguirre Berlanga, Rafael Nieto, José Agustín Castro Manuel Rodríguez. Durante todo su período de gobierno se vió en la necesidad de hacer frente a multitud de guerrillas. Villa, Zapata y Félix Díaz, constituían con su rebelión armada un motivo de serias inquietudes.

En diciembre de 1918 emprendió el general Pablo González una campaña contra Zapata. No pudo vencerlo y recurrió entonces al procedimiento más censurable para eliminarlo. Comisionó a Jesús Guajardo para que le tendiera una trampa, recurriendo a la astucia y al engaño. Víctima de una traición, Zapata fue asesinado el 10 de abril de 1919. Más no todo fue sombra, en el gobierno de Carranza. Don Venustiano creó establecimientos militares con el objeto de que en el futuro México pudiera abastecerse a sí mismo sin necesidad de recurrir a países extranjeros. Puso además empeño especial en la reorganización de la Hacienda Pública. En lo que respecta a las relaciones internacionales, Carranza mantuvo una posición de equilibrio, tratando de no irritar a los Estados Unidos y defendiendo a México en la medida en que esto era posible, dada la gran presión que ejercía la República vecina no sólo sobre nuestro país sino también sobre otros. Quiso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Carranza que se hicieran algunas modificaciones a la Constitución. Declaró que había en ésta preceptos impracticables y que dada la naturaleza del pueblo mexicano, tenía éste que rebelarse contra el orden legal. Estaba dentro de la manera de ser de Carranza dar plena libertad religiosa y no limitada como lo establecía la Constitución.

Después de varios años de lucha, la situación económica de México era difícil. Los grupos contendientes no habían podido aplicar una política congruente que permitiera organizar la economía, sanear la hacienda pública, estabilizar el crédito y la moneda e incrementar debidamente el desarrollo de la industria, de la agricultura y la ganadería. En aquel momento, un recurso natural, que entonces estaba en manos extranjeras, el petróleo, sirvió para enderezar la economía.

La situación bélica existente provocó gran demanda de combustible y esa coyuntura fue hábilmente aprovechada por el gobierno para hacerse de fondos. La hacienda pública se reorganizó y aumentaron los ingresos, pero de 1917 a 1919 hubo déficit que se trató de compensar sin imponer al pueblo y a los productores fuertes gravámenes. La administración se enfrentó a varios problemas como fueron la escasez de moneda metálica, el alza del precio de la plata, la incautación de los bancos y la falta de fondos y empréstitos. Se acuñaron monedas de oro de varias denominaciones y el peso se estabilizó. Se prestó atención especial a la reconstrucción de las líneas férreas, tan maltratadas durante la Revolución, la mejoría de la red telefónica y telegráfica, la apertura de algunas rutas y el mejoramiento de los puertos.

Los obreros, que habían comenzado a organizarse en forma más sistemática desde principios del siglo, motivados por las doctrinas socio-liberales, y cuyas luchas en pro de una mejor situación, celebraron en Veracruz en 1916 un congreso en el que precisaron sus posiciones políticas. Se inclinó por fortalecer su organización, manteniéndose independiente de la política gubernamental. Más aun, algunos grupos que deseaban afianzar sus posiciones se enfrentaron al gobierno, que adoptó

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

medidas represivas para contenerlos. Un segundo congreso celebrado en Tampico en 1917. Del congreso efectuado en Saltillo en 1918 surgió la Confederación Regional Obrero Mexicana, CROM, y otro grupo creó posteriormente la Confederación General de Trabajadores.

Carranza que había dado muestras de poseer cualidades administrativas don de mando y voluntad inquebrantable para sobreponerse en los momentos más peligrosos y críticos de la guerra civil, no pudo dejar de sentir la tentativa de reelegirse. Pensó en un hombre puente para que hiciese el papel que había hecho Manuel González a favor de Porfirio Díaz. El designado oficialmente para suceder a Carranza era Ignacio Bonillas, personaje sin antecedentes sobresalientes y casi desconocido. La actitud de Carranza sublevó a Obregón, que aspiraba a ocupar la Presidencia de la República. La revuelta contra Carranza no se hizo esperar.

En Sonora en apoyo a Obregón, Plutarco Elías Calles se rebeló contra el gobierno apoyándose en el Plan de Agua Prieta. De acuerdo con este Plan se declaraba ley fundamental de México la Constitución de 1917, se desconocía como Presidente de la República a Carranza y se hacía al gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, Jefe Supremo del Ejército, facultades para organizar política y administrativamente el movimiento. Se declara también que al triunfar la Revolución y tan luego como se ocupe la capital, se procedería a nombrar Presidente Provisional de México. Estallaron otros movimientos, después del de Agua Prieta, entonces Carranza abandonó la ciudad de México con el propósito de establecer su gobierno en Veracruz, pero fue muerto en Tlaxcalaltongo el 21 de mayo de 1920. La Presidencia de la República duró acéfala unos días. La ocuparía luego con carácter provisional Adolfo de la Huerta, hombre que desempeñó su breve mandato con honradez y serenidad.

José Vasconcelos regresaba del destierro y recibía del nuevo mandatario el cargo de Rector de la Universidad de México. Al hacerse cargo de la Rectoría, Vasconcelos declaró que llegaba con tristeza a ese "montón de ruinas de los que

antes fuera un Ministerio que comenzaba a encauzar la educación pública por los senderos de la cultura moderna". Pero él no era un rector que estuviese dispuesto a obedecer la ley que regía la Universidad ni quería caminar por los senderos trillados. Más que un nuevo rector era un delegado de la Revolución. "Quería el derroche de las ideas porque la idea sólo en el derroche prospera".³⁵

Una nueva era se abría para el país. La Revolución convertiría en actos no la idea de un solo hombre, sino los ideales por los cuales había combatido durante dos lustros y que habían agitado hondamente la conciencia de un pueblo.

³⁵ Quirarte, Martín. "Visión Panorámica de la Historia de México". Editorial libros de México, S.A., México. 1986. Pág. 299.

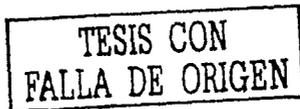
1.4 Primeros legisladores

Uno de los primeros legisladores es "IGNACIO LÓPEZ RAYÓN, nació en 1773 en Tlalpujahuá, asiento de minas del Estado de México. Hizo sus estudios en el Colegio de San Nicolás de Valladolid, terminándolos en el de San Ildefonso, de la Ciudad de México, donde *recibió el título de abogado*. La muerte de su padre, que tenía intereses mineros en Tlalpujahuá, lo hizo regresar a su pueblo natal y dedicarse ahí al laboreo de las minas.

El 24 de octubre publicó López Rayón una proclama, en la que calificaba de justa, santa y religiosa la revolución de Independencia, oponiéndose con ello a las excomuniones que pesaban sobre Hidalgo y su acusación, por parte del clero virreinal, de anticatólico. Entonces el gobierno virreinal trató de aprehender a López Rayón, quien huyó a Maravatío, donde se unió al ejército insurgente, ejerciendo desde entonces las funciones de secretario del generalísimo Hidalgo. López Rayón tomó parte en numerosas acciones guerreras, manteniendo encendida la llama de la rebelión en el centro y el occidente del país hasta que, por la proclama que se lanzara contra su hermano, don Ramón Rayón; por su negativa a reconocer a la Junta de Jaujilla, se vio en situación difícil. López Rayón tuvo que internarse entonces al sur de Michoacán, hasta el pueblo de Zacapuato, donde fue sorprendido por Nicolás Bravo el 9 de febrero de ese año, que cumpliendo órdenes de la junta, lo confinó en Patambo. Allí fue reaprehendido por tropas realistas, el 11 de diciembre de 1817, que lo pusieron en prisión en Tacuba, en donde duró hasta el 15 de noviembre de 1820.

*Al triunfo de la insurgencia, fue intendente de San Luis Potosí, diputado y comandante general de Jalisco; murió en Guadalajara, el 2 de febrero de 1832. Su nombre fue inscrito con letras de oro en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Unión".*³⁶

³⁶ Barbosa Heldt, Antonio. "Hombres ilustres de México". Editores y distribuidores, S.A. México. 1972. Pág. 49 a 50.



"**JOSÉ MARÍA MORELOS**, nació en Valladolid el 30 de septiembre de 1765, sus padres don Manuel Morelos y doña Juana Pavón. Su padre era carpintero, y dejó a sus dos hijos e hija muy pequeños; doña Juana era hija de un maestro de escuela, y al quedar viuda se encontró bastante necesitada, por lo que apenas terminó su hijo José María las primeras letras, lo dedicó a trabajar. Don Felipe Morelos, hermano de don Manuel, que se encargó del chico, lo dedicó al oficio de vaquero, y cuando ya tuvo más edad hizo que siguiera la arriería, oficio muy socorrido en ese entonces.

Morelos conoció toda la provincia de Michoacán y parte de la de México, e hizo varios viajes entre México y Acapulco, *el joven, que era afecto al estudio, se dedicó a aprender el latín y probablemente algunas otras materias.* Siempre que volvía de alguno de sus viajes, llevaba a la que le había dado el ser el producto de su trabajo y algún pequeño regalo como muestra de cariño. *Logró hacer un pequeño capital, con el que logró dejar la arriería y dedicarse a los estudios, para los que sentía afición,* ingresando al Colegio de San Nicolás, fundado por el primer Obispo don Vasco de Quiroga. *Morelos hizo rápidamente sus estudios* y en 1799 se ordenó de Presbítero; durante su permanencia en San Nicolás conoció a don Miguel Hidalgo, que era Rector del establecimiento. *Su carácter ordenado* y su afición al ahorro, se confirman más al ver que en 1801 compró una casa en el callejón de Celio, que hoy se conoce con el nombre de "Casa Morelos"; en 1808, falleció su madre, él hizo los gastos del funeral y cedió a su hermana María Antonieta la herencia materna; su hermano don Nicolás Morelos también hizo la misma cesión.

En su Curato de Nocupétaro permaneció varios años entregado a su ministerio, y cuando la Colonia se conmovió con la invasión de España por Napoleón, él, como tantos criollos, pensó en la Independencia. Por lo que entró nuevamente en relaciones con Hidalgo, y que ambos empezaron a trabajar en pro de la idea que tenían; lo probable es que esa idea haya empezado desde fines de 1808 o principios de 1809. Después de tanta lucha, en siete meses no sólo se había repuesto de los quebrantos que sufrió en Cuautla, sino que había realizado una campaña más importante que las anteriores, apoderándose de una rica y extensa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

provincia que le dio inmensos recursos y que colindaba con tierras ajenas a la jurisdicción del Virrey, se encontraba en disposición de interrumpir el comercio con la metrópoli y ocupar a Puebla, lo que le hubiera facilitado su entrada a México.

Todos, realistas e independientes, esperaban este movimiento, y sólo lo aplazaban para cuando, siguiendo su sistema previsor, hubiera organizado la administración de sus nuevas conquistas. Se dedicó a esta tarea mientras resolvía la cuestión militar, que no era muy complicada, pero seguramente influyó en su ánimo la circunstancia de que su ejército sólo era a propósito para combatir en los climas cálidos, y que si subía a la Mesa Central podía encontrarse fuera de su centro y ser fácilmente derrotado. Lo cierto es que en lugar de seguir el camino de Puebla, que era el indicado y en el que pensaba, se dirigió a Acapulco y desde este momento cometió una serie de desaciertos que le costaron la pérdida de todas sus conquistas y al fin la de su libertad y su vida.

Los meses pasaron a propósito para emprender una campaña, los perdió Morelos en estrechar el sitio de Acapulco, de cuya fortaleza se apoderó en agosto de 1813, y, enseguida, **dedicó todos sus afanes a establecer el Congreso insurgente que al fin se instaló en Chilpancingo el 13 de septiembre** y a atacar la ciudad de Valladolid, para lo cual se puso en relaciones directas con Rayón y todos los jefes de Michoacán y Guanajuato. En tan largo período de tiempo, dio oportunidad al Virrey para que formase un ejército que nada más tenía por objeto acudir a donde fuera Morelos. De manera que, en cuanto se movió de Chilpancingo rumbo a Tlacotepec, el Virrey comprendió que el movimiento tenía por objeto Valladolid; la fatalidad se encargó de cegar a los insurgentes en el ataque de la ciudad, hasta el punto de que unos a otros se hacían fuego y quedaron derrotados por sí mismos viéndose obligados a retroceder hasta Puruarán; en aquel punto Morelos se empeñó en dar una batalla contra la opinión de sus generales, obteniendo como resultado de ver totalmente derrotado su ejército. Condenado a muerte, el Virrey por temor a un levantamiento, creyó prudente que la sentencia no

fuera ejecutada en la capital, y al efecto, ordenó que lo llevaran a San Cristóbal Ecatepec, lugar donde se efectuó el fusilamiento".³⁷

"MIGUEL RAMOS ARIZPE, nació el 15 de febrero de 1775, en el Valle de San Nicolás, Coahuila. Ramos Arizpe *se gradúa en Guadalajara como bachiller en filosofía, cánones y leyes*. En enero de 1803 se ordena sacerdote y ejerce la docencia en el Seminario de Monterrey *impartiendo las cátedras de derecho canónico y civil*. Este sacerdote y político fue nombrado, en septiembre de 1810, *diputado por Coahuila*, ante las Cortes de Cádiz.

Hacia marzo de 1811 y en plena facultad de sus funciones, en las Cortes de Cádiz, Ramos Arizpe se pronuncia por la independencia y hace explícitas sus ideas liberales. Al recuperar el trono Fernando VII, Ramos Arizpe es encarcelado en Madrid para luego ser desterrado por espacio de 4 años en Valencia. España vive una breve etapa liberal y Ramos Arizpe se ve libre del destierro en 1820. Terminado su destierro, el sacerdote y político Ramos Arizpe resulta *nuevamente electo diputado a las Cortes de Cádiz*. De vuelta a la patria, el sacerdote y político Ramos Arizpe *fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución del Congreso de 1823*. Durante esta etapa surgió un movimiento antiespañol, por la desconfianza que se tenía hacia los españoles peninsulares a quienes se consideraba elementos opositores a la independencia de México. Dicho movimiento contemplaba despojar de sus empleos a los españoles.

El proyecto constitucional aprobado casi íntegramente para la Constitución de 1824, fue elaborado por don Miguel Ramos Arizpe, fue defensor del federalismo y precursor del establecimiento del municipio libre. La vida de Ramos Arizpe la dedicó íntegramente al servicio de su país, sufriendo por ello prisión, destierro y calumnias. El 28 de abril de 1843, fallece Ramos Arizpe, a la edad de 68 años, víctima de una gangrena seca. Miguel Ramos

³⁷ Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. "Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia". Editorial Jus, S.A. México. 1962. Pág. 34 a 45.

*obtuvo el reconocimiento a su labor política y el Congreso lo declaró Benemérito de la Patria”.*³⁸

El Dr. “**JOSÉ SIXTO VERDUZCO**, nació en Michoacán, por los años de 1770 a 1773, y cuando ya estuvo en edad competente, ingresó al Seminario vallesolitano donde hizo sus estudios; ordenado de sacerdote, sirvió diversos curatos, hasta que obtuvo por oposición el de Tuzantla, en el sureste de Michoacán. Por cuestiones de vecindad era conocido de Rayón, de quien fue profesor.

Verduzco fue a dar a Tuzantla, donde habló largamente con el Párroco, y ambos empezaron a dar forma al proyecto de una Junta que dio organización a la guerra y ejerció autoridad sobre todos los Insurgentes. De aquí que cuando se tuvo a Zitácuaro se realizó ese proyecto y fue llamado Vocal.

El 15 de septiembre de 1813 empezó a funcionar el Congreso, y Verduzco, aclamado Presidente, tuvo en él la representación de la provincia de Michoacán; siguió reuniéndose en diversos lugares, hizo la declaración de Independencia, y en enero del año siguiente se trasladó a Tlacotepec. Verduzco, que lo había acompañado en todas sus peregrinaciones, pidió licencia, pero le fue negada, continuó en su puesto y *contribuyó a formar la Constitución de Apatzingán*, que firmó, publicada el 22 de octubre de 1814. Algún tiempo después, terminado el período que debía funcionar, se retiró a su Curato de Tuzantla, donde por temporadas vivió tranquilamente, sin que lo persiguieran los realistas.

Iturbide se pronunció por la Independencia; pero Verduzco, ignorando el resultado de la campaña, permaneció neutral, y sólo cuando se vio que aquélla iba a realizarse, se dedicó a predicar a favor de ella; después de la entrada del ejército trigarante fue promovido al Curato del Valle de San Francisco, en la provincia de San Luis Potosí, y *cuando se estableció la Federación fue nombrado Senador por aquel Estado en dos ocasiones*. No se presentó ante la Junta de recompensas,

³⁸ Santa, Eliseo. “Biografías de hombres ilustres”. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1930. Pág. 40.

como lo hicieron muchos otros, y terminó sus días en esta capital, ignorándose exactamente la fecha de su fallecimiento. *Los historiadores que se han ocupado de Verdusco lo han tratado bastante mal y no ha faltado quien lo califique de sumamente ignorante y atrasado*".³⁹

"CARLOS MARÍA DE BUSTAMANTE, nació en Oaxaca el 4 de noviembre de 1774; su padre don José Antonio Sánchez de Bustamante, español de nacimiento fue casado cuatro veces, y don Carlos fue el primogénito de su segundo matrimonio con doña Jerónima Mercilla y Osorio, que le dejó huérfano a la edad de seis años.

A los doce años de edad comenzó a estudiar gramática latina en el estudio particular de don Angel Ramírez, y *luego pasó a cursar filosofía en clase de capense* al Seminario de Oaxaca; su maestro don Carlos Briones era tan metafísico como el P. Goudin, por quien enseñaba, y Bustamante sin poder aprender nada de aquellas sutilezas en el primer año, entró a examen y fue reprobado por todos los votos. Estimulado por la humillación de esta reprobación y por las severas reprensiones de su padre, *se aplicó al estudio con empeño en el segundo año, y su trabajo fue mucho más fructuoso, pues obtuvo una sobresaliente calificación*. Con ella pasó a México y *se graduó de Bachiller en Artes*; vuelto a su patria *estudió Teología* en el Convento de San Agustín, pero no se graduó de bachiller en esta facultad hasta el año de 1800.

En 1796 comenzó en México la carrera de Jurisprudencia, viviendo en el Colegio de San Pablo, y siguiendo como capense los cursos de aquella facultad; a sus adelantos contribuyó mucho su hermano don Manuel, que murió por 1840, *siendo Magistrado en el Tribunal de Morelia*. Conoció a don Antonio Labarrieta, a quien fue a ver al colegio de Santos, en donde comenzó su práctica forense con el mismo Labarrieta, a quien siguió a Guanajuato, de donde le hicieron Cura. Bustamante había ganado también la gracia del Virrey Azanza por una inscripción latina que le presentó para que se pusiera a la entrada del paseo de su nombre que

³⁹ Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación. México. 1930. Pág. 84 a 86.

se estaba entonces formando, y que ahora es conocido con el de "Calle de la Piedad". El Virrey se había propuesto colocar a don Carlos en su familia, lo que no tuvo efecto por haber sido removido del Virreinato; pero le dejó recomendado al asesor general don Miguel Bachiller, quien después le asignó 500 pesos anuales en clase de auxiliante de su despacho.

De Guanajuato pasó don Carlos a Guadalajara para *recibirse de abogado* en aquella Audiencia, prometiéndose que se le dispensarían dos años de práctica que le faltaban, por las recomendaciones que llevaba del Virrey Azanza; pero llegó precisamente cuando se acababa de recibir una real orden, prohibiendo toda dispensa de tiempo, y tuvo que esperar para licenciarse hasta el día último de julio de 1801. En el mismo día de su examen y aprobación, murió el relator de la Audiencia, cuya plaza se le confirió; comenzó a desempeñar su empleo con mucho trabajo, porque era un gran número de causas de robos y asesinatos; y habiéndosele mandado extender en uno de los días de despacho una sentencia de muerte, se sobrecogió de tal manera, que por no volverse a ver en caso tan desagradable, renunció y se volvió a México, trayendo buenas recomendaciones para el señor don Tomás González Calderón, que era entonces Gobernador de la Sala del crimen.

La celebridad que dieron a Bustamante muchas causas que defendió, le proporcionó entrar en relaciones con las personas principales de la capital en aquel tiempo, y antes las había tenido en Guanajuato con el Cura Hidalgo, y había conocido también al Intendente de aquella ciudad don Juan Antonio de Riaño, de quien ha hecho en sus obras el más merecido elogio.

En el año de 1805, emprendió Bustamante la publicación del Diario de México. Este periódico contribuyó no poco al cultivo de la poesía en México, insertándose en él frecuentemente muchas composiciones verdaderamente estimables, de diversos autores, que con este motivo se dieron a conocer.

Publicada en septiembre de 1812 la Constitución de Cádiz, fue don Carlos uno de los primeros en hacer uso de la libertad de imprenta, publicando un periódico intitulado *El Juguetillo*, pero habiéndose suspendido poco después por el Virrey la libertad de imprenta, y sabedor de que otro periodista había sido preso, temió por su seguridad, y fue a ocultarse en la casa del Cura de Tacubaya: desde allí, y acompañado de su esposa, doña Manuela Villaseñor, marchó para Zacatlán, punto ocupado por Osorno. A su llegada encontró todo aquello en la mayor confusión; y aunque hizo grandes esfuerzos para introducir algún orden, apenas pudo conseguir que se arreglase una corta fuerza. Disgustado por tantos desórdenes, y por ciertos desaires que recibió, pasó a Oaxaca, recientemente ocupada por Morelos; éste no se encontraba allí; pero sabiendo la llegada de Bustamante, le dio el empleo de Brigadier, y le nombró Inspector General de Caballería, logrando organizar en Oaxaca un regimiento de caballería, cuyo mando tomó, pero inclinado siempre a escribir para el público, continuó redactando en Oaxaca el *Correo del Sur*, periódico que había establecido el Dr. Herrera.

La instalación del Congreso de Chilpancingo por Morelos, hizo dejar a don Carlos la carrera de las armas, habiendo sido nombrado para representar a México en aquella corporación: escribió el discurso con que Morelos hizo la apertura de las sesiones; y cediendo a la opinión de éste, redactó el acta en que se declaró la Independencia, a pesar de que su opinión particular era que se continuase con el engaño de tomar el nombre de Fernando VII.

Instalado el Congreso el 24 de febrero de 1822, *Bustamante tomó asiento en él como diputado por Oaxaca, y fue nombrado, por aclamación, Presidente* mientras se hacía la elección de éste, que recayó en don José Hipólito Odoardo, y ésta fue, según él mismo dice, la mayor satisfacción de su vida. Siguiendo las desavenencias entre el Congreso e Iturbide, y en la noche del 16 de agosto fue conducido preso Bustamante al convento de San Francisco, con los demás diputados que se creyeron implicados en la supuesta conspiración contra Iturbide. Sólo recobró su libertad hasta marzo de 1823, con motivo de la reinstalación del

Congreso; y a la caída del Imperio, **fue electo de nuevo para el otro Congreso que formó la Constitución federal, a cuya forma de gobierno se opuso Bustamante.**

En 1827, sufrió una nueva prisión, por haber sido denunciado un papel suyo, y en 1833 estuvo en riesgo de padecer una persecución más seria, cuando el Gobierno de aquella época desterró a gran número de individuos notables, casi todos amigos de don Carlos, temiéndose él que correría igual suerte.

La vida de don Carlos desde 1824 hasta su muerte, se la pasó en el Congreso, en el que, con cortos intervalos de retiro, casi siempre estuvo como diputado por Oaxaca, y en la continua ocupación de escribir y publicar la multitud de obras suyas y de diversos autores, que desde entonces dio a la prensa. En sus últimos años perdió a la esposa que le había acompañado en sus desgracias, y poco tiempo después se casó con una joven a quien él mismo había educado, y a quien trataba como hija. Bustamante falleció el día 21 de septiembre de 1848, a los 74 años de edad".⁴⁰

"**JOSÉ MARÍA COS,** se ignora la fecha y el lugar de su nacimiento, y el sitio donde hizo sus estudios, creyéndose que fue originario de la provincia de Zacatecas, y que debe haber nacido por los años de 1770 a 1780; **que hizo sus estudios en Guadalajara, o tal vez en México.** Lo único que se sabe de positivo es que en 1810 se encontraba desempeñando el Curato del pueblo de San Cosme, cercano a Zacatecas, y que como todos era enemigo del desorden antes de que estallara la revolución. Cos fue enviado a Zacatecas, después siguió a San Luis, donde Calleja le aconsejó que fuera a México a presentarse con el Virrey, y así lo hizo, después recibió la orden de volver a su Curato de San Cosme, y a los dos días cayó en poder de una partida que obedecía al Cura Correa, y fue llevado a Zitácuaro, donde ya funcionaba la Junta (octubre de 1811); Rayón y sus compañeros lo recibieron con desconfianza, creyéndolo espía del Virrey, y así permaneció en una posición dudosa,

⁴⁰ Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. "Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia". Editorial Jus, S.A. México. 1962. Pág. 285 a 295.

hasta que ofreció decididamente sus servicios a la Junta, que los aceptó, dándole el encargo de levantar un regimiento, al que dio el nombre "de la muerte".

No llegó a acabar de levantar su famoso regimiento, pues Calleja se apoderó de Zitácuaro y Cos tuvo que emigrar con la Junta a Tlalchapa y Sultepec; en esta última población terminó sus famosos planes de paz y guerra que la Junta se encargó de hacer circular por todas partes y que remitió al Virrey. En la parte resolutiva **proponía la formación de un Congreso nacional, independiente de España**, que representara al Rey; es decir, proponía la independencia; si ese plan no se admitía debería hacerse la guerra conforme al derecho de gentes, no fusilando prisioneros, y sin que los eclesiásticos mezclaran las armas de la religión en la cuestión política.

Estos eran, en resumen, los famosos planes, que contenían algunas máximas, como la de que la soberanía reside en la nación, y que terminaban con una relación de las atrocidades cometidas por los realistas; el Virrey mandó que los ejemplares de aquellos planes fueran quemados. Cos se lamentaba de la falta de imprenta, por medio de la cual se podía hacer amplia propaganda, y para suplirla se propuso y consiguió hacer los caracteres de madera lo suficientemente perfectos para que sirvieran a su objeto, supliendo la tinta con añil. No satisfecho Cos con este éxito, trabajó cerca de la Junta para adquirir una verdadera imprenta, consiguiéndolo al fin; Cos pudo imprimir su famoso semanario "El Ilustrador Americano"; el Gobierno virreinal, bastante inquieto, prohibió la circulación de ese periódico y de sus copias, imponiéndoles fuertes penas a los desobedientes. Como se ve, se desató una activa y terrible persecución de parte de las autoridades civiles y eclesiásticas contra el primer periódico insurgente que defendía la causa nacional.

Cos formó parte del primer Congreso nacional que se instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, y al que concurrió como Diputado por la provincia de Zacatecas; llegó algún tiempo después de la instalación de ese Cuerpo y no pudo, por esta circunstancia, firmar la declaración de

FALTA PAGINA

66

que explicara su conducta de haber mandado fuerza armada siendo miembro del Poder Ejecutivo, lo que estaba prohibido. Cos se negó a presentarse y se ocupó de aumentar sus fuerzas; llamado nuevamente, *se declaró contra el Congreso en un manifiesto expedido en el fuerte de San Pedro Zacapu el 30 de agosto de 1815, y que hizo circular entre todos los insurgentes, corporaciones, religiones y obispos. En él trata de demostrar la ilegitimidad del Congreso, por no ser de nombramiento popular sus miembros, acusa a éstos de traidores suponiéndolos vendidos al Gobierno español*, les niega facultades en las disposiciones dictadas sobre eclesiásticos, que eran, sin embargo, las mismas que él había puesto en práctica como Vicario Castrense, de haberse apoderado de toda autoridad ejerciendo los tres poderes, y concluye excitando a negar la obediencia al Congreso hasta que se instalara legítimamente, de acuerdo con Morelos y con Rayón.

Cos llevado ante el Congreso, fue juzgado y condenado a muerte, pero sin ánimo de ejecutar la sentencia, y para llegar a este resultado procuró que el preso hiciera un acto por insignificante que fuera la sumisión, y se le enseñó el ataúd en que había de ser encerrado su cuerpo, Cos no flaqueó. La sentencia se hubiera ejecutado si el Cura de Uruapan, Br. Don Nicolás Santiago Herrera no se hubiera presentado ante todo el Congreso reunido, y puesto de rodillas, pidiera la vida de Cos para que no se manchara la causa de la insurrección con la sangre de un sacerdote; la sentencia de muerte fue conmutada por la de prisión perpetua en los calabozos subterráneos de Atijo.

Después de disuelto el Congreso, la anarquía se entronizó en el campo insurgente, y en una de las campañas de don Pablo Galeana contra los Rayón, éstos se acercaron a la prisión y entonces pudieron huir el Dr. Cos, el padre Navarrete y Alcaide. Por espacio de pocos meses siguió Cos la suerte de Rayón, al que era muy adicto, pero decepcionado al fin, procuró indultarse como lo hizo por conducto del Cura Conejo, de Pátzcuaro, se le concedió el indulto. Tres años sobrevivió a su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

indulto, y a fines de noviembre de 1819 falleció tranquilamente víctima de una inflamación de garganta".⁴¹

"VALENTIN GOMEZ FARIAS (Guadalajara, Jal., 1781-Ciudad de México, 1858) Médico por la Universidad de Guadalajara (1807), de la que fue profesor. Ejerció su profesión en Aguascalientes. *En 1812 fue elegido diputado a las cortes de Cádiz. En 1821 se adhirió al Plan de Iguala, fue diputado al primer Congreso Constituyente y aprobó la creación del imperio de Agustín de Iturbide.* Al disolver Iturbide el Congreso se convirtió en su opositor. Apoyó el Plan de Casa Mata que llevó a la instauración de la primera República. *Senador por Jalisco (1825-1830).* Fue ministro de Hacienda en el gabinete de Manuel Gómez Pedraza (3 de febrero al 31 de marzo de 1833).

Resultó elegido vicepresidente en 1833 y como tal sustituyó en la Presidencia de la República a Antonio López de Santa Anna en cuatro ocasiones en 1833 y 1834; del primero de abril al 16 de mayo, del 3 al 18 de junio, del 5 al 27 de octubre y del 16 de diciembre de 1833 al 24 de abril de 1834.

Durante estos interinatos de Gómez Farías afrontó las actividades sediciosas del clero y los centralistas así como una epidemia de cólera que causó muertes por decenas de miles; encabezó el proceso conocido como la Primera Reforma, mediante el cual los bienes de los descendientes de Cortés pasaron a poder de la nación y se destinaron a las tareas educativas, fueron secularizadas las misiones de California, se confiscaron las posesiones de los misioneros filipinos, se pusieron en subasta los bienes que detentaban los misioneros de San Camilo, los diezmos pasaron a ser voluntarios, desapareció la obligatoriedad civil de los votos eclesiásticos, se prohibió al clero vender los bienes que se hallaban en su poder, fue suprimida la censura de prensa en materia religiosa, la pena de muerte por delitos políticos quedó abolida, se creó la Dirección General de Instrucción Pública para el

⁴¹ Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. "Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia". Editorial Jus, S.A. México. 1962. Pág. 5 a 16.

distrito y territorios de la Federación, la cual quedaba encargada de regir la educación y administrar las rentas destinadas a este objeto, así como a custodiar los monumentos históricos y antigüedades, abrir nuevas escuelas públicas, impulsar el sistema lancasteriano de enseñanza y vigilar y normar el funcionamiento de los colegios a cargo de particulares; fueron cerrados el Colegio de Santa María de Todos los Santos y la Universidad de México, se decretó el establecimiento de la Biblioteca Nacional y la apertura de seis centros especializados de educación superior; se ordenó al representante de México ante el Papa que pidiera la disminución de los días festivos y el Congreso resolvió que el Patronato, institución que durante siglos había dado a la corona española la atribución de nombrar curas, obispos y arzobispos, era un derecho de la nación.

El regreso de Santa Anna a la Presidencia, con el apoyo de una asonada conservadora, y la casi inmediata disolución del Congreso acabaron con este proceso. Gómez Farías marchó al exilio y regresó hasta 1838. En 1840 se adhirió al pronunciamiento federalista del general Urrea; el movimiento fue vencido y Gómez Farías fue a Nueva York, vivió en Yucatán y en Nueva Orleans. Retornó a México en 1845 y al año siguiente, con la soldadesca estadounidense en territorio mexicano, el congreso designó a Santa Anna presidente interino y a él vicepresidente. De nuevo sustituyó al primero del 23 de diciembre al 21 de marzo de 1847. *Después, como diputado, se opuso a los Tratados de Paz con los invasores.* En 1850 es derrotada su candidatura a la Presidencia. En 1855 es elegido presidente de la Junta de Representante del Plan de Ayutla. *Presidió el Congreso Constituyente en 1856, en el que fue diputado por Jalisco y juró la nueva Constitución".*⁴²

"MELCHOR MÚZQUIZ, nació el 5 de enero de 1790 en Santa Rosa de Monclova, Coahuila, *abandonó la carrera de Derecho por la Independencia, fue Diputado al Congreso Constituyente de 1823-1824, Gobernador del Estado de México y de Puebla. Se le reconoció la honradez con la que manejó los fondos públicos; además, condujo el gobierno con gran probidad y acierto.* Fue

⁴² Barbosa Heldt, Antonio. "Hombres ilustres de México". Editores y distribuidores, S.A. México. 1972. Pág. 57-58.

degradado por no haber aceptado el Plan de Zavaleta. Murió de muerte natural, y en la pobreza siendo Gobernador de Puebla el 14 de diciembre de 1844".⁴³

"GUADALUPE VICTORIA, nació en el pueblo de Tamazula, Provincia de Nueva Vizcaya, en el año de 1786, siendo sus verdaderos nombres y apellido, Manuel Félix Fernández; *era estudiante del colegio de San Ildefonso cuando en 1811 salió para alistarse en las filas de los independientes, militando en ellas con firme constancia a que no siempre correspondió un éxito feliz. Poseía Victoria una imagen brumosa y fantástica, que le inclinó a cambiar de nombre, y a singularizarse en muchas ocasiones: tranquilo y frío en el combate, sufría con gusto toda clase de privaciones a que se sujetaba como el último de sus soldados*; hallándose en el Sur por las vicisitudes de la guerra, pasó por orden del Congreso de Chilpancingo, al Oriente en 1814, a las órdenes de Rosains, quien lo despachó para fomentar la revolución en la provincia de Veracruz, cuyo mando tomó en septiembre del mismo año con el grado de Coronel que le dio el mismo Rosains, por haber marchado para los Estados Unidos Don Juan Pablo Anaya, que era el Comandante de la provincia.

Don Guadalupe Victoria, en el periodo de 1811 a 1814, pocas ocasiones tuvo que hacerse notable y fue un Oficial subalterno de Bravo, de Guerrero que también era entonces casi desconocido, y de Rosains. Hasta que asumió el mando de Veracruz y sobre todo, desde que el último jefe citado se indultó fue cuando empezó a adquirir notoriedad; se estableció en el Puente del Rey, punto indispensable para llegar a Veracruz por Jalapa y allí detuvo muchos convoyes, como el que Aguila llevaba en noviembre de 1814; en cambio el comercio pequeño pasaba sin dificultad por las inteligencias que los insurgentes tenían en el puerto y por el arreglo que habían ultimado con los comerciantes, quienes pagaban un moderado derecho de tránsito a los primeros. Cuando Guerrero que había acompañado a Tehuacán al Congreso a fines de 1815 se presentó en Veracruz, *Victoria, que era de un*

⁴³ Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. "Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia". Editorial Jus, S.A. México. 1962. Pág. 50 a 58.

carácter huraño, lo invitó sin muchas ceremonias a que regresara al Sur, pues ahí nada tenía que hacer.

En 1818 en que la revolución estaba casi extinguida, un Capitán llamado Valentín Guzmán, se comprometió a entregar a Victoria, pero esto lo supo a tiempo y huyó, abandonando hasta su equipaje y ropa de uso. Oculto estuvo desde entonces en los terrenos y en la casa de la hacienda de Paso de Ovejas, perteneciente a Don Francisco Arrillaga; su última derrota fue en Palmillas y otros puntos, y no volvió a reaparecer en la escena pública, sino hasta que Iturbide proclamó el Plan de Iguala. En abril de 1821 se presentó Don Guadalupe Victoria cerca de Veracruz y publicó una proclama en Santa Fe, refiriendo sus padecimientos durante el tiempo en que estuvo oculto, y exhortando a los independientes a la unión para poner feliz término a la guerra; se dirigió desde las cercanías de Córdoba en busca de Iturbide a las provincias del interior y se le presentó en San Juan del Río, habiéndose separado de Bravo en Pachuca.

Hecha la Independencia, ningún cargo le dio Iturbide, y Victoria regresó a Veracruz donde ayudó a Santa Anna, cuando se pronunció y hubo un momento en que quedó solo, pues éste estaba enteramente desanimado; derrocado el Imperio, Victoria fue miembro del Poder Ejecutivo pero no gobernó, atento a mandar el ejército en aquel Estado; se le reconoció el grado de General de División y en las elecciones de 1823 fue electo Presidente de la República para el cuatrienio de 1825 a 1829. Victoria bajó el poder y aunque recibió un mando militar en Veracruz, en realidad no volvió a tomar parte en los asuntos públicos y vivió retirado en su hacienda del Jobo.

Enfermo en marzo de 1842, fue trasladado a la fortaleza del Perote para atenderlo, falleció el 21 de ese mes y fue enterrado en el panteón del Castillo; en 1847 los norteamericanos violaron su sepulcro y dos de ellos que bebieron el alcohol en que se conservaban las vísceras, murieron. **Victoria fue Diputado por Durango**

al Congreso Constituyente. Fue declarado benemérito de la Patria y se mandó inscribir con letras de oro su nombre en el Salón del Congreso".⁴⁴

"BENITO PABLO JUÁREZ GARCÍA, nació el 21 de marzo de 1806 en Guelatao, Oaxaca. A los tres años quedo huérfano y se fue a vivir con un tío que se dedicaba a la cría de ovejas. Más tarde se dirigió a la ciudad de Oaxaca, donde su hermana trabajaba en casa de Antonio Maza. Ahí *inició sus estudios en el Seminario* de la Sta. Cruz por mediación del fraile lego Antonio de Salanueva, quien lo acogió en su casa. *Estudió gramática latina, filosofía escolástica y teología.* Al concluir el bachillerato se inscribió en el Instituto de Ciencias y Artes del Estado para *estudiar Derecho, carrera que concluyó en 1834.* En esa época ingresó al grupo liberal de Miguel Méndez y se introdujo en el mundo de la política.

En 1831 fue *elegido regidor del ayuntamiento y en 1833 diputado en el Congreso local.* En 1834 *se le nombró Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia y más tarde Juez Civil y de Hacienda.* En 1844 fue Secretario de Gobierno con Antonio de León, dos años después, formó con Luis Fernández del Campo y José Simeón Arteaga un triunvirato judicial que gobernó el Estado de Oaxaca.

En 1853, el retorno al poder del general Antonio López de Santa Anna obligó a Juárez a exiliarse en los Estados Unidos, durante dos años vivió en Nueva Orleans, donde entró en contacto con otros liberales mexicanos, como Melchor Ocampo, José María Mata y Ponciano Arriaga. Juárez regresó a México para unirse al gobierno del general Juan Alvarez, como Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Fue autor de la Ley Juárez, con la que puso fin a las inmunidades de las fuerzas armadas y del clero, en cuestiones civiles. En febrero de 1857, la reforma culminó con la promulgación de una nueva Constitución Liberal.

⁴⁴ Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. "Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia". Editorial Jus, S.A. México. 1962. Pág. 263 a 268.

A partir de 1858, tras la caída de Comonfort, Juárez ocupó la presidencia y, para salvaguardar los intereses financieros de México anunció la suspensión del pago de la deuda externa por dos años. Esto provocó que Inglaterra, Francia y España, intervinieran militarmente en México. Las tropas desembarcaron en Veracruz en enero de 1862. Tras las negociaciones, Juárez consiguió que España e Inglaterra se retiraran, pero Napoleón III ordenó el avance francés hacia el interior, hasta llegar a la Ciudad de México.

El archiduque Maximiliano de Habsburgo asumió el poder en 1863 e instauró el Segundo Imperio Mexicano, mientras Juárez se puso a la cabeza de la resistencia que, después de algunas derrotas iniciales, empezó a ganar terreno. A principios de 1867, Maximiliano fue capturado y fusilado en Querétaro. El 15 de julio, Juárez entró triunfante en México para iniciar la reconstrucción nacional. Convocó a elecciones y fue elegido presidente el 25 de diciembre de ese año y reelecto en 1871. Murió el 18 de julio de 1872 en la Ciudad de México de un ataque al corazón".⁴⁵

"RAFAEL MARTINEZ DE LA TORRE, distinguido abogado y notable orador, nació en Texiutlán, Puebla, en abril de 1828. Después de haber aprendido las primeras letras en su pueblo natal fue enviado a la capital para que concluyera su instrucción primaria. **A la edad de 10 años ingreso al Seminario Conciliar. Estudió después, con beca, en el Colegio de San Ildefonso y se recibió de abogado en noviembre de 1849. Sus trabajos con que se dio a conocer llamaron pronto la atención hacia él y en poco tiempo adquirió renombre.** Fue nombrado en 1855 Juez de la capital, y al año siguiente Consejero del Estado de Veracruz. Lo que le dio celebridad, fue el hecho de haber sido nombrado por Maximiliano su defensor, en unión de don Mariano Riva Palacio.

En 1899 fue electo Diputado al Congreso de la Unión, siendo electo en cuatro períodos, hasta su muerte. Como orador parlamentario, fue una figura

⁴⁵ Barbosa Heldt, Antonio. "Hombres ilustres de México". Editores y distribuidores, S.A. México. 1972. Pág. 35 a 39.

de gran relieve. Pronunció notables discursos sobre la concesión del Ferrocarril Mexicano, sobre la no-expulsión de las Hermanas de la Caridad, en defensa del Gobernador de Zacatecas, y siempre que se trató de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo. Además de su labor en la Cámara, emprendió diversas obras que beneficiaron a la ciudad. Fraccionó algunos terrenos que tenía al norte de la Ciudad, con el objeto de favorecer el ensanche de ella, como en efecto sucedió, pues la colonia Guerrero queda sobre dicho fraccionamiento. Prestó servicios al Conservatorio Nacional de Música, promovió una exposición Internacional y un Congreso Médico para mejorar la higiene pública, murió el 25 de noviembre de 1876".⁴⁶

"IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO, nació en Tixtla, Guerrero, el 13 de noviembre de 1834, siendo sus padres Francisco Altamirano y Gertrudis Basilio, ambos indios puros que habían tomado el apellido de un español que había bautizado a uno de sus ancestros. *Ignacio Manuel aprendió a hablar español sólo hasta que su padre fue nombrado alcalde del pueblo, después se reveló como un estudiante aventajado y ganó una de las becas que otorgaba el Instituto Literario de Toluca para los niños de escasos recursos que supieran leer y escribir.* Fue ahí donde se encontró al que había de ser su más querido e influyente maestro: Ignacio Ramírez, el abogado, periodista, miembro de la Academia de Letrán y diputado del Congreso Constituyente.

Desde muy joven demostró su talento. Hizo acopio de conocimientos y a la edad de veintisiete años, ya se distinguía como orador en el Congreso Constitucional de 1861.

Altamirano llegó a ser encargado de la biblioteca del Instituto, reunida por Lorenzo de Zavala y devoró tanto a clásicos como modernos, empapándose también en el pensamiento enciclopedista y en los tratados juristas liberales.

⁴⁶ Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación, México. 1930. Pág. 77-78.

En 1852 publicó su primer periódico, Los Papachos, hecho que le costó la expulsión del Instituto. En ese mismo año empezó a recorrer el país, *siendo maestro de primeras letras, dramaturgo y apuntador en una compañía teatral itinerante*, de "cómicos de la lengua". Fue cuando escribió la polémica obra Morelos en Cuautla, hoy perdida, pero que le dio la primera fama y después cierta vergüenza, según parece, pues cuando hacía el recuento de sus obras no la reconocía.

Después vino a la Ciudad a *iniciar estudios de Derecho*, específicamente en el Colegio de San Juan de Letrán, cuyo costo fue solventado gracias otra vez a su labor docente: *enseñando francés en una escuela particular*. En 1854 interrumpió sus estudios para adherirse a la revolución de Ayutla, que pretendía derrocar a Santa Anna, el dictador sin pierna, que tantos años de pena había infligido en la patria. Altamirano se fue al sur de Guerrero y se puso bajo las órdenes del general Juan Alvarez. *Comenzaba así su carrera política y el vaivén de estudiar, combatir y volver a los estudios*. Una vez terminada la revolución, *Ignacio Manuel retomó sus estudios de jurisprudencia, pero tuvo que dejarlos de nuevo en 1857*, cuando volvió a estallar la guerra en México, esta vez la de Reforma, que inició la división ideológica clásica del siglo XIX, entre conservadores y liberales.

En 1859 *se tituló como abogado* y, una vez victoriosos los liberales, fue *elegido diputado al Congreso de la Unión donde se reveló como uno de los mejores oradores de su tiempo, en varios discursos famosos y encendidos*. En 1863 se incorporó a la lucha resultante de la invasión francesa, contra ellos y contra el imperio de Maximiliano de Hasburgo. El 12 de octubre de 1865 fue nombrado coronel por el presidente Juárez y todos fueron triunfos militares, participó en el Sitio de Querétaro, donde, cuenta la leyenda, fue un verdadero héroe y tras derrotar a las imperiales fuerzas de Maximiliano de Hasburgo, tuvo un encuentro con él, del que hace un retrato en su Diario.

En 1867 se retiró para siempre de las armas; alguna vez declaró que le agradaba la carrera militar pero lo inspiraba más bien el ideal renacentista del "hombre de armas y letras". Este hecho, sin embargo, no lo desligó de la política pues fue en tres periodos diputado al Congreso de la Unión y, en esta, su labor legislativa quedó el principio de la educación primaria gratuita, laica y obligatoria por el que pronunció el ejemplar discurso del 5 de febrero de 1882. Fue también Procurador General de la República, Fiscal, Magistrado y Presidente de la Suprema Corte, oficial mayor del Ministerio de Fomento en cuyo carácter impulsó la creación de observadores astronómicos y meteorológicos y la reconstrucción de las vías telegráficas. Fue profesor en la Escuela Nacional Preparatoria, la Escuela de Comercio, la de Jurisprudencia, la Nacional de Profesores y muchas más por la cual recibió el título de Maestro. El maestro Altamirano murió el lunes 13 de febrero de 1893 en San Remo, Italia hallándose en Europa por comisión de Porfirio Díaz en el Consulado de México en Barcelona y después en el de Francia".⁴⁷

"MANUEL GÓMEZ PEDRAZA, nació, según unos, en Querétaro y, según otros, en Soto la Marina (Tamaulipas), en el año de 1789. En su juventud luchó contra los insurgentes y sirvió al partido de Iturbide. Fue *nombrado Ministro de la Guerra* por don Guadalupe Victoria y entonces comenzó a *luchar para ser Presidente de la República al lado del partido moderado, sin lograrlo. Cuatro años después, el 5 de noviembre de 1832, volvió a México llamado para la Presidencia.* Ocupó este alto puesto del 26 de diciembre de 1832 al 31 de marzo de 1833, es decir, algo más de tres meses, sucediendo al General Melchor Múzquiz y entregando la silla a Valentín Gómez Farías. *Durante su corto Gobierno se decretó la expulsión de los españoles.*

Después figuró en los gobiernos de Bustamante y de Santa Anna; pero *sus méritos no empiezan sino hasta que fue diputado al Congreso General en 1842, pues en las Cámaras desempeñó una brillante labor parlamentaria,*

⁴⁷ Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación, México. 1930. Pág. 75-76.

*pronunciando discursos notables entre los que se destaca el que pronunció en el Senado el 24 de mayo de 1848, con motivo del conflicto con los Estados Unidos, considerado como una de las más brillantes piezas pronunciadas en el Senado. Murió el 14 de mayo de 1851, siendo Director del Monte de Piedad".*⁴⁸

"JOSÉ JOAQUIN HERRERA, general y político mexicano. Nació en Jalapa, Veracruz, en 1792; desde muy niño se dedicó a la carrera de las armas y en 1811 era ya Capitán de las tropas españolas, tomando parte en numerosos combates contra los republicanos, pero en 1820, teniendo el grado de Teniente Coronel se retiró del servicio. Su ideología lo hizo adherirse al Plan de Iguala; en 1824 tomó parte en la revolución que derribó a Iturbide, encargándose luego del Ministerio de la Guerra en el que estuvo de 1832 a 1834. Fue Presidente del Consejo de Estado en 1844; Fue electo Diputado. A la caída de Santa Anna fue elegido Presidente Interino de la República. Herrera fue hombre de talento y honradez acrisolada; murió el 10 de febrero de 1854".⁴⁹

"PONCIANO ARRIAGA, nació en San Luis Potosí, el 18 de noviembre de 1811. En 1831 se recibió de abogado, pero se le tuvo que habilitar de edad para el ejercicio de la profesión, pues solo contaba con veinte años. Figura primero como Secretario del General Esteban Moctezuma, que luchó contra las administraciones del Presidente Bustamante y contra del centralismo. Desde entonces se dio a conocer como hombre de ideas nuevas y liberales. Desempeñó muchos puestos en su Estado natal, y así lo vemos de Regidor, de Diputado al Congreso Local y de Secretario del Gobierno. Figuró siempre en los acontecimientos políticos de San Luis, y llegó a ser el Jefe del Partido Liberal. Fue electo Diputado al Congreso general en 1843 y en 1846. Nombrado Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, del Presidente don Mariano Arista. Pero donde la patria le debe sus mejores servicios, es, sin duda, en el Congreso Constituyente.

⁴⁸ Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación. México, 1930. Pág. 40.

⁴⁹ Barbosa Heldt, Antonio. "Hombres ilustres de México". Editores y distribuidores, S.A. México. 1972. Pág. 56-57.

*Al reunirse entre el 16 de octubre de 1855, siete distritos electorales lo nombraron su representante: a él le tocó presidir la primera junta preparatoria el 14 de febrero de 1856, y la Cámara cuando quedó instalada. Fue nombrado en la Comisión más importante o sea la que debía presentar el proyecto de Constitución. Se le tiene como Alma Mater o Padre de la Constitución de 1857, porque la mayor parte del proyecto, sobre todo lo que se refería a los puntos de progreso y libertad, es su obra. Murió en 1865".*⁵⁰

"MELCHOR OCAMPO, nació en el Estado de Michoacán. Aunque su origen es oscuro, la opinión más fundada, es que fue hijo del abogado don Ignacio Alas, que figuró en México como su tutor. En la capital pasó sus primeros años y después fue a Morelia, *ingresando en el Seminario de dicha población, hasta obtener el título de bachiller, regresó a México e hizo estudios de abogado en la Universidad y por los años de 1830 o 1840, se fue a Europa, sin permiso de su tutor. A su regreso empezó a figurar en la política y ocupó los puestos de Gobernador de Michoacán y de Secretario de Hacienda, hacia fines de la dictadura de Santa Anna, quien, al conocer sus ideas liberales lo desterró a los Estados Unidos. Fue en el destierro donde conoció a Juárez, desterrado también, y al triunfo de la Revolución de Ayutla regresó al país, siendo encargado por el General Juan Alvarez de la formación de un Ministerio. Después fue electo Diputado al Congreso Constituyente en 1856, formando parte de la Comisión de Constitución, llegando a ser Presidente del Congreso.*

*Fue un de los principales sostenedores de las Leyes de Reforma. Después de asesinado, el cadáver del funcionario probo y del hombre generoso fue colgado de un árbol, el 3 de junio de 1861".*⁵¹

⁵⁰ Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación. México. 1930. Pág. 57-58.

⁵¹ Idem. Pág. 59-60.

"FRANCISCO ZARCO MATEOS, periodista y político. Nació en Durango. *Estudió idiomas, manejo un sistema propio de taquigrafía, realizó estudios de Derecho, Teología y diversas ciencias sociales, de cuyos conocimientos dio muestras en sus escritos y discursos.* Cuando el gobierno mexicano marchó a Querétaro en 1847, Don Luis de la Rosa, que era Ministro Universal, lo nombró **Oficial Mayor del Despacho de Relaciones.** *Se dedicó al periodismo político. En 1849 escribió en el Album Mexicano y en 1850 redactó "El Demócrata".*

Electo Diputado suplente en 1854, por Yucatán, tuvo que ir a Nueva York. Regresó en 1855 al triunfo del Plan de Ayutla. Perseguido después del golpe de Comonfort es aprehendido en 1858, escapó y vivió oculto durante dos años. En enero de 1861, Benito Juárez **lo nombra Ministro de Gobernación y después de Relaciones.** En 1854, marcha a los Estados Unidos donde forma el Club Mexicano, escribe en defensa de México en periódicos norteamericanos, mexicanos y de Sudamérica. **Otra vez Diputado al Congreso;** dos días después de su muerte es **declarado Benemérito de la Patria".**⁵²

"BELISARIO DOMINGUEZ (Comitán, Chis., 1863 - Distrito Federal, 1913) Médico cirujano y oculista por la Universidad de París 1890. En 1903 publicó Chiapas, texto en el que denunciaba la miseria de ese estado. Al año siguiente publica en Comitán el periódico literario El Vate, del que aparecen cuatro números. En 1905 entró en conflicto con el gobernador de la entidad, Rafael Pimentel. El problema no trasciende porque en esos días se produjo el cambio de poderes en el estado. En 1911 fue elegido presidente municipal de Comitán y **senador suplente por Chiapas.** Defendió con éxito la permanencia de los poderes estatales en Tuxtla contra quienes querían trasladarlos a San Cristóbal. **Al morir el senador propietario ocupó un escaño en el Congreso. Ante el cuartelazo de Victoriano Huerta, intentó pronunciar un discurso de condena en el senado, lo que fue impedido por el presidente de esa cámara. Domínguez hizo imprimir y publicar su texto; en el que llamaba a Huerta asesino y traidor y pedía a los mexicanos su**

⁵² Santa, Eliseo. "Biografías de hombres ilustres". Talleres Gráficos de la Nación. México. 1930. Pág. 58-59.

derrocamiento. El dictador como respuesta ordenó su asesinato, el que ocurrió en Coyoacán el 7 de octubre.

El 24 de junio de 1952, el Senado de la República instituyó la Medalla Belisario Domínguez para otorgarla cada 7 de octubre a un mexicano distinguido. El decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1953".⁵³

"LUIS CABRERA, nació en Zacatlán, Puebla, el 17 de julio de 1876, estudió la abogacía en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, de la cual fue distinguido Maestro y Director, habiéndose titulado en el año de 1901. Con la fina ironía y la lógica contundente con los que siempre sabría acompañar sus más sólidas argumentaciones, se opuso desde entonces al porfirismo, a través del periodismo. Sumándose, pues, al maderismo desde sus inicios, Luis Cabrera habría de oponerse a los discutidos Tratados de Ciudad Juárez con los cuales se puso fin a la primera etapa de la Revolución con la caída de la dictadura, que significó, el licenciamiento de las fuerzas revolucionarias y el de la caída del propio Madero, que Cabrera hubiera de profetizar desde entonces.

Diputado, sin embargo, a la XXVI Legislatura Federal, habría de caracterizarse en ella por la vehemente defensa que hizo, una y otra vez, del régimen maderista y de los principios revolucionarios, los que supo oponer con éxito a los embates de la reacción enfrentando y haciendo triunfar las más de las veces, su polémica, a la de los diputados de la oposición, tan brillantemente representados por el famoso cuadrilátero: Lozano, Moheno, García Naranjo y Olaguíbel. Imprescindible es destacar, que en el año de 1912, cuando precisamente en el seno de dicha Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal, Cabrera insistió en la necesidad de resolver el problema agrario como demanda fundamental del movimiento.

⁵³ Barbosa Haldt, Antonio. "Hombres ilustres de México". Editores y distribuidores, S.A. México. 1972. Pág. 53 a 56.

Señalaba la necesidad de reconstituir los ejidos de los pueblos como medida más apremiante para suprimir la esclavitud del jornalero mexicano: "Hay que tomar tierras de donde las haya". Con este antecedente *elaboraría poco más tarde la importantísima ley agraria del 6 de enero de 1915*, que habría de constituir la definitiva fórmula conforme a la cual optara la Revolución por resolver el añejo problema agrario de nuestro pueblo, y que habría de quedar plasmada en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Y es que había sido don Luis Cabrera, precisamente, quien más hubiera de influir, tal vez, en el ánimo de Carranza para dar cauce constitucional a las nuevas formas sociales, políticas y económicas que requería el país. *Puso los fundamentos firmes de la Reforma Agraria; combatió al porfirismo con magnífico talento polémico, ganando las batallas de los cargos concretos; formuló el proyecto de la Ley Agraria de diciembre de 1912, elaboró la Ley del 6 de enero de 1915, y el artículo 27 constitucional no se concibe sin el pensamiento grande y fecundo de Cabrera*".⁵⁴

"ALFONSO CRAVIOTO, (1883-1955) *Diputado propietario al Congreso Constituyente de 1916-17, por el Estado de Hidalgo*, supo Cravioto estar siempre en él a la altura de los requerimientos que demandaba la elaboración de una Carta Constitucional que, como la nuestra de 1917, devendría en la primera de carácter Político-Social en el mundo entero; en la que por primera vez se dio cabida, y en forma coexistencial, a una serie de derechos sociales, al lado de los tradicionales derechos públicos individuales".⁵⁵

"HERIBERTO JARA, nacido en Veracruz, fue Heriberto Jara uno de los más aguerridos hombres de acción que tomaran parte en nuestro movimiento revolucionario iniciado en 1910 y mucho habría de significarse en la elaboración de nuestra vigente Constitución.

⁵⁴ Sayeg Helu, Jorge. "Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979. Pág. 185 a 187.

⁵⁵ Idem. Pág. 188-189.

Diputado propietario, primero a la XXVI Legislatura Federal, y después al Congreso Constituyente de 1916-17, por el Estado de Veracruz, se caracterizó el general Jara en ellos, por haber sabido defender siempre las causas de las capas débiles y necesitadas de la sociedad, y aunque su verbo nunca fue tan brillante ni elocuente como el de algunos otros de sus correligionarios, iba constante e invariablemente encaminado a la protección de los desheredados por la fortuna y la cultura; a amparar a todos aquellos a quienes una injusta sociedad marginaba de los beneficios de su desarrollo. Lo mismo alzó su voz, para abogar por el obrero y el campesino, que para reclamar un trato más humano y más justo hacia todas aquellas clases populares, asalariados; igual hacia el humilde voceador o papelerito que era involucrado en supuestos delitos de imprenta, que hacia el hombre que agotaba sus energías en la hacienda y en la fábrica al servicio de voraces propietarios y empresarios.

Fueron muchos los preceptos constitucionales que, de esta suerte, resultarían influenciados por los principios sociales que llagara a proponer Heriberto y en no pocas ocasiones fueron sus argumentaciones ante la asamblea constituyente, las que habrían de decidir la votación aprobando las medidas sociales más avanzadas que hubiera de consignar el texto de la naciente Carta Constitucional; pues aunque los artículos 27 y 123 de ésta, que no bien han llegado a ser considerados sus preceptos capitales y que son, indudablemente, los que en mayor medida encierran la esencia social que la nutre, no pueden considerarse como producto de un diputado o un grupo de diputados constituyentes, sino de la asamblea constituyente toda, no es a otro que a Heriberto, a quien hemos de atribuir, fundamentalmente, la paternidad de la tesis mexicana que rompiera definitivamente con aquella técnica constitucional clásica que pretendía encerrar a las propias Constituciones dentro de los rígidos moldes".⁵⁶

⁵⁶ Syeg Helu, Jorge. "Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979. Pág. 198-199.

"JOSÉ NATIVIDAD MACÍAS, fue Diputado de la XXVI Legislatura Federal, por el Estado de Guanajuato, sería poco más tarde uno de los miembros más destacados del Congreso Constituyente de 1916-17, en el cual había de significarse como uno de los progenitores de los artículos 27 y 123, pese a haber sido él, precisamente, uno de los autores del Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Y es que *había llegado a ser muy competente como abogado, y desde luego uno de los juristas más destacados de la cámara.* Sus primeros estudios los cursó en Silao; su educación media, en León; en la ciudad de Guanajuato, sus estudios profesionales, *titulándose de abogado en 1883, y dedicándose desde entonces al ejercicio de su profesión.* Desde el estallido de la revolución se incorporó al maderismo, y posteriormente llegaría a ser una de las personas más allegadas a don Venustiano Carranza, a quien mucho auxilió en sus labores legislativas, al grado de haber llegado a *presidir la comisión de legislación social que se instaló al triunfo del carrancismo;* y desde ese cargo, obviamente, sería decisiva su *intervención tanto en la redacción de la ley agraria del 6 de enero de 1915, y en el proyecto de ley de trabajo. En la XXVI Legislatura Federal, fue presidente de la Cámara de Diputados* durante el mes de diciembre de 1912 y más tarde fue Director de la Escuela de Leyes y Rector de la Universidad Nacional. Falleció en la ciudad de México en 1948".⁵⁷

"FÉLIX F. PALAVICINI, nacido en Teapa, Tabasco en el año de 1881, Félix Fulgencio Palavicini provocó, como ningún otro diputado, quizá y en ambas asambleas legislativas: *tanto en la XXVI, como en el Constituyente,* una continuada oposición a las ideas que sostuvo; pues *"hombre de controversia",* al fin y al cabo, no fueron pocas las ocasiones en las que hubo de recibir cargos, acusaciones e imputaciones y salir a su necesaria defensa, y viceversa; cargos y acusaciones que él formuló, y que fueron defendidos por los diputados implicados.

⁵⁷ Sayeg Helu, Jorge. "Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979. Pág. 203-204.

Pasados los trágicos acontecimientos de febrero de 1913, *su inteligencia, infundía verbal y brillantez cultural habrían de ser puestas a la orden de la legalidad, que personificaba Carranza*, en el Congreso Constituyente de Querétaro, el cual *significó uno de los más vehementes diputados ex renovadores*, habiendo, por tanto, de ser presa del más encendido obregonismo, cuando desde la 7ª junta preparatoria, llevada a cabo la tarde del martes 28 de noviembre de 1916, trató de ser eliminado del Congreso, al ser impugnada su credencial, acusado de porfirista y huertista. *En su brillante defensa, Palavicini que terminó, al fin y al cabo, formando parte del Congreso, del que habría sido injusto excluirlo, toda vez que, en buena medida, se debía a él la realización del mismo, y era él mismo uno de los hombres que iban a defender los puntos de vista de Carranza.*

Palavicini encontró campo propicio para expresar en principio sus inquietudes legislativas: dictaminando en contra de la supresión de la Universidad y de la Escuela de Altos Estudios; sosteniendo la Ley de Gastos de Representación para Diputados y Senadores; obteniendo una partida presupuestal especialmente destinada a la limpia de los ríos de Teapa y Pichucalco en su distrito electoral, así como la limitación a las facultades del Ejecutivo para comprar y contratar. *Además de sus brillantes actuaciones en la tribuna parlamentaria*, Palavicini desarrolló una labor periodística de enormes proporciones. Sus memorias, publicadas bajo el título de "Mi vida revolucionaria", resultan altamente reveladoras de su actuación pública; su anti-huertismo, al grado de haber llegado a estar preso al disolver las cámaras en 1913; su carrancismo a toda prueba; su labor como Oficial Mayor de Instrucción Pública y como ministro de Educación, *sus numerosos cargos diplomáticos, que lo llevaron a representar a nuestro país, en calidad de embajador, en Inglaterra, Francia, Bélgica, Italia, España y Argentina*".⁵⁸

⁵⁸ Sayeg Helu, Jorge. "Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979. Pág. 208-209.

"LUIS MANUEL ROJAS, nació en Ahualulco, Jalisco, en julio de 1871, Luis Manuel Rojas *representó a su estado natal ante la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal y después ante el Congreso Constituyente de Querétaro*, que diera a luz a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y dados sus enormes méritos, por unanimidad de votos llegó a ser *designado presidente de la Asamblea*. A él le tocó, consecuentemente, inaugurar y clausurar las históricas jornadas parlamentarias de 1916-17. *Notable fue su actuación al frente del Congreso; pese a su temperamento polémico, supo conciliar todas las tendencias y dirigir con ecuanimidad todos los debates*; y en la formación de varios de nuestros preceptos constitucionales, quedó la huella de su intervención".⁵⁹

⁵⁹ Sayeg Helu, Jorge. "Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979. Pág. 210 a 212.

1.5 Entorno Político a fines de siglo XX

Tomaremos el entorno político a fines de siglo XX, desde el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid pasando por el del Lic. Carlos Salinas de Gortari y hasta el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

A principios de sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, los agudos problemas económicos que enfrentaba el México que dejara López Portillo amagaban con hacer estallar la discordia social. La caída de los precios internacionales del petróleo y el alto crecimiento demográfico habían interrumpido el sueño de ingresar al primer mundo. Miguel de la Madrid se esforzó entonces para impulsar una renovación moral de la sociedad mexicana: no lo logró. En Chihuahua se le presentó la oportunidad de instaurar por fin la democracia, pero el presidente optó por la imposición autoritaria, incluso sobre disidentes del PRI. Su azoroso sexenio, herido por el terremoto en 1985, concluía con un terremoto distinto de inmensas consecuencias para el futuro: la hasta entonces inimaginable fractura del partido oficial.

Con Miguel de la Madrid se da inicio al liberalismo económico que tanto ha afectado a millones de mexicanos, se inició el proyecto de globalización y dio entrada a tecnócratas en la vida política del país. Desde los inicios del mandato de Miguel de la Madrid se planteó que la severidad y persistencia de la crisis económica, que se agudizó desde principios de la década, podría provocar una crisis social y, consiguientemente, una crisis política de no haber un planteamiento integral que atendiera tanto el corto como el largo plazos.

Durante el primer año de ejercicio, Miguel de la Madrid mejoró el empeño económico, su objetivo principal era estabilizar la economía, combatir la inflación y esto lo lograría, según él, a través de aumentos en los ingresos públicos y contracción de gastos públicos.

En el año de 1986, la Bolsa Mexicana de Valores sufrió una caída terrible, lo que provocó que el mercado internacional se limitara. El gobierno buscó salida a la inflación, y logró reducirla, a través de un pacto entre empresarios, comerciantes y campesinos. Miguel de la Madrid firmó el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Durante su sexenio se privatizaron algunas empresas paraestatales.

En 1983 estableció un organismo de Mediación llamado Grupo Contadora, su objetivo principal era obtener la paz en Centroamérica. Sin embargo este grupo no tuvo el éxito que se esperaba y se desintegró en el año de 1987.

Durante su sexenio fue expedida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la importancia de fijar la responsabilidad de los funcionarios la destaca la exposición de motivos, al afirmar: "que el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos"⁶⁰ y en la que se definen con toda exactitud las obligaciones, políticas y administrativas de los empleados públicos y las sanciones en caso de incumplimiento a ellas.

La aportación del Presidente De la Madrid en el campo de las instituciones democráticas ha de verse desde la perspectiva del perfeccionamiento jurídico-formal y desde el punto de vista de su operación real en la base de los procesos políticos, de la dinámica del poder. El sexenio de Miguel de la Madrid sobresale por los cambios constitucionales que han tenido lugar para actualizar las instituciones políticas que estructuran la norma fundamental. Si bien es cierto que esos cambios

⁶⁰ Cárdenas F, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Editorial Porrúa. México. 1982. Pág. 11-12.

constitucionales no bastan para que avance la democracia mexicana, no lo es menos que sin una buena norma constitucional las instituciones democráticas no operan adecuadamente.

Los cambios muestran imaginación política, manejo pulcro del derecho constitucional, voluntad para seguir adelante y capacidad para responder a reclamos populares.

En el Congreso de la Unión, el sistema electoral mixto con dominante mayoritario se perfecciona elevando en un 50% las curules de representación proporcional que pueden alcanzar los partidos minoritarios; se establece que el partido mayoritario pueda tener acceso hasta a un número determinado de curules de ese tipo de representación; se depura a la Comisión Federal Electoral; y se instituye el Tribunal Federal Electoral como órgano de jurisdicción retenida.

En el caso del Senado se repone la fórmula original de la Constitución de 1917 para que se renueve a mitades cada tres años de modo que se propicie la pluralidad y los representantes pulsen las demandas populares con mayor oportunidad mediante los procesos electorales. Sobre la integración de la Cámara de Diputados, ensancha los derechos y prerrogativas de los partidos, entidades básicas en una democracia moderna, introduce su financiamiento con recursos fiscales y reafirma el pluripartidismo.

Nuestro sistema de representación se ha modificado para enriquecer la nación. Partimos de un sistema mayoritario, adoptamos uno mixto, lo reformamos con el principio de representación proporcional con dominante mayoritario, el que fue aplicado en 1982 a la integración de los ayuntamientos. Gracias a estas reformas hoy cuentan con beneficio de integración plural la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y todos los ayuntamientos del país. El sistema mixto que la reforma consolida, hace posible que, sin debilitar al gobierno

de las mayorías, el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de esta.

Miguel de la Madrid, en un meditado ensayo sobre las reformas a la Constitución en materia de representación, publicado en 1963, sostuvo que los nuevos cauces de la crítica a los grupos gobernantes, deberán operar como responsable medio de control y colaboración del eficaz desempeño de las labores legislativas, administrativas y judiciales.

Se abre así la posibilidad de que el Congreso mexicano se encuadre dentro de la función moderna de los Parlamentos, que no sólo se limitan a las tareas puramente legislativas, sino que se exigen, en cumplimiento de sus competencias constitucionales, en foro abierto de la opinión pública. Estas nuevas rutas parlamentarias, tomando en cuenta las experiencias recientes del Congreso de la Unión, producirán, a la corta, una seria revisión de los métodos de trabajo de las Cámaras. También se habló de un futuro Reglamento Interior del Congreso que deberá institucionalizar y regular el trabajo de las comisiones parlamentarias, la consulta a sectores interesados, la indispensable asesoría técnica que requiere la creciente complejidad de las tareas legislativas y, respecto a la representación institucional de las minorías, las formas bajo las que se canalizará su actividad, además de los debates de Asamblea.

El régimen político mexicano, que se generó en la Constitución de 1917 y que ha mostrado como cualidad especial su ductilidad para adaptarse a los requerimientos de la evolución nacional, adquiere ahora una nueva perspectiva. Dicho régimen ha impulsado un marcado crecimiento en los aspectos económicos, sociales y culturales de nuestro desarrollo; hasta ahora se había puesto el acento en estos renglones, en congruencia con el concepto integral de democracia que se sustentó de nuestro régimen constitucional y político que ha recogido el artículo tercero de nuestra ley suprema al considerar 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.

"Las reformas políticas.... reconocen implícitamente que habiéndose logrado ya un avance considerable en la creación y fortalecimiento de la infraestructura socioeconómica de un régimen democrático más perfecto, es necesario dotar al país de los mecanismos políticos que, sin apresuramientos que podrían afectar la estabilidad.... equilibren la estructura institucional con los demás aspectos de la vida social y patrocinen una aceleración en los aspectos políticos de nuestro desarrollo general".⁶¹

La "revolución educativa" concentró sus esfuerzos en la integración y obligatoriedad del ciclo básico de 10 grados, elevar la calidad de la educación y convertir en licenciatura a la educación normal. El proyecto de 10 grados se abandonó después de la muerte de Jesús Reyes Heróles. No se elevó la calidad de la educación, que se conjugó con la pérdida del poder adquisitivo de los salarios del magisterio; el de los maestros de primaria perdió un 39% y el de los profesores de secundaria un 38%.

La creación de la licenciatura en las normales trajo consigo la disminución de la matrícula y de la calidad de la enseñanza, debido, a que los planes y programas elaborados por las autoridades educativas tenían graves deficiencias, no se actualizó al personal docente de las normales, se improvisó a los maestros y se les seleccionó, en algunos planteles, por sus méritos político-sindicales. No mejoró la eficiencia terminal de la educación, pues de cada 100 alumnos que iniciaron la primaria sólo terminaron 55, y de ellos únicamente 21 acabaron la secundaria. El gasto en educación cayó durante el sexenio en un 46.73% y pasó de un 3.76% del PIB en 1982 a un 2% en 1988.

⁶¹ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Reformas a la Constitución en materia de representación". Estudios de Derecho Constitucional. México, 1977. Pág. 168.

En 1984, se crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el resto del año se lleva a cabo el proceso de selección de quienes recibirían estímulo económico para fortalecer su trabajo; al término del año siguiente el SIN tenía más de 2,000 investigadores y candidatos en todo el País. En agosto de 1984 se publicó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte; en él se menciona como prioritario implantar el bachillerato como requisito de ingreso a las escuelas Normales, en apoyo a la iniciativa del Presidente de otorgar el grado de Licenciatura a la educación normal; descentralizar los servicios educativos, entre otros. Otro medio fue la apertura y reconstrucción de casas de cultura y museos, donde se efectuaban exhibiciones, pugnando por llevar arte y recreación para todos; se publicaron revistas regionales, se organizaron conferencias y coloquios.

En septiembre de 1985 dos sismos de gran intensidad causaron la muerte de miles de personas y pérdidas materiales por una suma que se estima entre 4,000 y 5,000 millones de dólares. La principal respuesta del gobierno fue la expropiación de unos 7,000 predios urbanos y, en los meses siguientes, la construcción de más de 40,000 viviendas, en gran parte con fondos privados y donaciones del extranjero.

Los sismos de septiembre de 1985 no sólo afectaron la Capital del país, sino también a Ciudad Guzmán, Jal., que quedó semidestruida, y en Michoacán y Guerrero hubo enormes daños. Los ciudadanos fueron los que enfrentaron las complejas tareas del rescate de las víctimas, el abasto, la atención médica, la vigilancia y el control ciudadano, la organización de campamentos, la reconstrucción de la vivienda y la organización democrática y autónoma de los damnificados en defensa de su patrimonio, de sus derechos y en la lucha por sus reivindicaciones. El gobierno fue incapaz de atender los efectos de los sismos, ocultó y manipuló la información sobre el número de muertos y viviendas afectadas, bloqueó la gestión popular y priorizó el control de la población sobre su movilización para enfrentar los problemas; el Ejército se concretó a acordonar las zonas de mayor destrucción y a evitar los trabajos de la población. Salieron a flote muchas injusticias y situaciones ilegales en que se tenía a trabajadores, como las costureras.

El Gobierno emitió un decreto expropiatorio de 3,969 predios urbanos, estableció viviendas provisionales para los damnificados, destituyó a funcionarios, abrió provisionalmente el Hospital General y reconoció a la Coordinadora Unida de Damnificados (CUD), como interlocutor, que aglutinó a más de 30 agrupaciones de 13 colonias del Distrito Federal.

En 1988 murieron cientos de personas a consecuencias del huracán Gilberto que destruyó gran parte de Cancún y produjo daños de consideración en ese y otros lugares del país. A finales de su mandato se inició la puesta en marcha de la planta nucleoelectrónica de Laguna Verde, pese a la oposición de los ciudadanos y grupos ecologistas que señalaron los peligros que representa.

Se puso en marcha el Programa Integral de Desarrollo de la Industria Químico Farmacéutica, de esta manera para 1985 México producía un 35% de las materias primas para la producción de medicamentos. La población quedó bajo la asistencia médica de dos tipos de instituciones, la primera comprendía a los derechohabientes y que estaba a cargo de corporaciones como el IMSS y el ISSSTE, la segunda agrupaba al grueso de la población no derechohabiente y ésta quedó a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud) y de instituciones como el DIF, enfocada hacia el bienestar familiar. El abasto de bienes sería asegurado mediante el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular. Diversas asociaciones inquilinarias crearon la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales que agrupa a más de 30 mil familias solicitantes de vivienda.

Nombró como sucesor a un economista, Carlos Salinas de Gortari, rompiendo la regla política que señala que el presidente de México debe ser licenciado en derecho. La voz popular califica el gobierno de De la Madrid, como un desempeño gris y dramática la herencia con Salinas.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, creó confianza en la población, que al último defraudó, tuvo que enfrentarse con enormes problemas, pero gracias a un ambicioso programa de modernización, logró revitalizar la economía de México, estimulando las exportaciones, apoyando el libre comercio con Estados Unidos y asumiendo en 1991 el liderazgo para lograr un acuerdo de libre comercio entre los países de Centroamérica. Uno de sus primeros actos de gobierno fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En diciembre de 1992, el TLC fue firmado por el Presidente Salinas, el Presidente de Estados Unidos, George Bus, y el Primer Ministro canadiense, Brian Mulroney. Este acuerdo entró el 1º de enero de 1994, tras ser aprobado por las cámaras legislativas de los tres países firmantes.

El éxito obtenido por Salinas de Gortari en el campo de la liberalización económica no se correspondió con el resultado de las reformas del sistema político. Pese a ello, durante su mandato se garantizó una mayor transparencia y representatividad a los partidos de la oposición, que ampliaron su presencia en los gobiernos locales y estatales y su papel en las cámaras federales. En enero de 1994, tuvo que enfrentarse a una rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) formado mayoritariamente por campesinos del estado de Chiapas, que hizo un llamamiento para un "levantamiento civil" pacífico con el fin de defender los derechos de los votantes en las elecciones presidenciales que iban a celebrarse en el mes de agosto.

Fueron reformados los artículos 3º y 31º Constitucionales, a fin de incorporar la obligatoriedad de estudio hasta el nivel de secundaria. Se mantuvieron los principios de educación pública, laica y gratuita.

Se publicó en el Diario Oficial el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que en materia educativa se propone alcanzar cuatro objetivos fundamentales: a) Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; b) Elevar la escolaridad de la población; c) Descentralizar la educación y

adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y d) Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo. Instalación del Programa de apoyo a la ciencia en México; la crisis económica en que surge el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se sigue observando la desarticulación del aparato científico-tecnológico en México, por lo que estos programas tienden a evitar el resquebrajamiento de grupos de investigación ya establecidos, por la necesidad de recursos e incentivos para la realización de investigación y, en contrapartida, la formación de otros grupos de élite con mayor reconocimiento institucional, muchos de los cuales no centran sus trabajos en los ingentes problemas del País. Dentro del SNI se cuadruplicó el número de sus integrantes y se repatrió a numerosos investigadores mexicanos.

En 1992 se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y se inicia en México una nueva política ecológica.

El final de su gobierno fue desalentador y dramático, se dice, en el medio político, que forzó su candidatura a la presidencia lo que provocó profundos resentimientos en la clase política nacional. El gobierno, de Ernesto Zedillo, le atribuyó a Salinas las desastrosas consecuencias económicas que tuvieron al país al borde de una quiebra económica. Desde 1995 se encuentra autoexiliado en Europa.

Ernesto Zedillo, fue el candidato suplente del PRI debido al cobarde homicidio de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994. Tras ser investido presidente el 1 de diciembre de 1994, se enfrentó a una crisis económica inmediata, cuando los inversores extranjeros y nacionales perdieron la confianza en un peso sobrevalorado, provocando, en pocas semanas, la caída de su valor en más de un 40% frente al dólar. El préstamo económico realizado por Estados Unidos, con la ayuda de organizaciones internacionales y de otros países, proporcionó un alivio inmediato a los mercados financieros y al gobierno de Zedillo. Sin embargo a partir de ese momento éste tuvo que enfrentarse a una vertiginosa subida de la inflación, a la

disminución de la confianza de los inversores y, a los ojos de la mayoría de los economistas, a una recesión prolongada. La voluntad de Zedillo también se vio desafiada por la creciente agitación social, alimentada por el declive de las economías de muchos mexicanos y por un nuevo movimiento revolucionario, el de los zapatistas, surgido en el estado de Chiapas, durante los meses finales de la presidencia de Salinas de Gortari.

Presentó su propuesta para reformar el crecimiento económico sostenido para el bienestar de la familia, lema de su campaña. Sus puntos principales son: mayor regulación para promover el empleo, insumos intermedios e infraestructura para la competitividad; financiamiento competitivo para el crecimiento; promoción a las exportaciones. Para ello menciona como prioritaria la educación de la población, con programas para la capacitación productiva y el mejoramiento de la salud, con mejores propuestas y medidas preventivas. Desregulación para promover el empleo; desarrollo del campo empleando tecnología y capacitación en el uso y empleo de fertilizantes; competencia con el exterior en la calidad de nuestros productos; proteger y cuidar el ambiente mediante información ecológica; controlar la política fiscal; promover la inversión de capitales internos y externos; ahorro y financiamiento a los programas que propician empleo; insumos, infraestructura y competitividad en todas las áreas productivas y de servicios. Las primeras acciones se enfocaron a la crisis económica y a los problemas de Chiapas. La búsqueda de equilibrio de poderes. El desequilibrio externo, a fines de 1994, fuerza a una depreciación del peso; ocurre una fuga de capitales que agudiza el problema; el dólar llega a niveles superiores a su valor real estimado; México solicita un préstamo de 50 mil millones de dólares. Recesión inducida mediante la reestructuración del crédito, que indica la reducción de la producción, la inversión y el empleo.

El día de su toma de posesión sorprende a la ciudadanía al integrar en su gabinete a un miembro de la oposición: Fernando Antonio Lozano Gracia (panista), con el cargo de Procurador General de la República.

Desde un principio pugnó por la separación entre el Gobierno y el Instituto político al que pertenece, buscando eliminar el presidencialismo existente y fomentar la auténtica división de poderes. Su deseo más vehemente es demostrar que su régimen puede lograr la estabilidad social, económica, política y democrática que tanto ansían los mexicanos.

Pasó a ser considerado, definitivamente, el artífice de la apertura política mexicana que permitió, en julio de 1997, la victoria electoral de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno del Distrito Federal en la misma fecha en la cual el PRI dejaba de poseer la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La opinión popular dudó de la capacidad política del Presidente para afrontar los graves problemas políticos, sociales y económicos.

1.6 Comentarios

Como lo hemos manifestado desde la introducción de este trabajo, la preparación y amplio conocimiento de las leyes es de gran relevancia, se ha considerado, desde entonces, que tanto los Diputados como los Senadores, así como los magistrados en la antigua Roma se desempeñaban con suma diligencia, también éstos representantes de elección popular deben de tomar conciencia y respeto del cargo que tienen que desempeñar con responsabilidad para aportar sus conocimientos.

Como se observó desde la antigua Roma, en el primer período, al Senado se le consideraba como un poder consultivo, aun no tenía función legislativa, en el segundo período éste fue tomando fuerza y era consultado por los cónsules acerca de todas las cuestiones importantes; decidía acerca de la paz y de la guerra y ejercía vigilancia sobre los magistrados. Y en el tercer período llamado Diarquía el Poder Supremo se compartía por el Emperador y por el Senado, es decir, tenía ya más poder, además de que fue adquiriendo poco a poco el poder legislativo y el poder electoral de los comicios, entonces podemos concluir que el Senado ya desempeñaba la función legislativa en forma amplia en el principado de Augusto. Fue éste quien creó el orden senatorial como categoría jurídica cerrada y de carácter hereditario, además el aspirante debía de contar con un patrimonio de un millón de sestercios, porque éste cargo suponía unos gastos verdaderamente fabulosos, y la tradición y toda una serie de prohibiciones legales les vedaban el dedicarse a negocios estrictamente lucrativos.

Los personajes romanos a los que nos referimos con anterioridad, desempeñaron el cargo de Senador, con excelencia, porque se dedicaban a reformar sus leyes o bien a hacer propuestas, en beneficio a la ciudadanía.

La institución legislativa en México, se remonta a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia. Los legisladores de esta época, los

consideramos verdaderos representantes del pueblo, porque ellos lucharon para que en nuestro país existiera la democracia y contáramos con nuestra propia legislación, además de ser independientes, los intereses de los primeros legisladores no eran de carácter personal, sino general, en beneficio de todos los ciudadanos.

Una vez lograda la independencia, se elaboraron varios documentos legislativos, de los que ya hicimos mención. Sin embargo durante el Porfiriato, que fue una dictadura, el Congreso era una simulación, porque nuestros legisladores hacían lo que decía el Presidente de la República, claro con sus excepciones, pero a éstas excepciones una vez que declaraban lo que pensaban, dejaban de existir. Hay que destacar a grandes figuras en el ámbito legislativo, Miguel Ramos Arizpe, José María Cos, Manuel Altamirano, Benito Juárez, Félix Palavicini, Belisario Domínguez, entre otros, con sus conocimientos y con sus ideales bien definidos de la alta responsabilidad que tenían como legisladores.

En los últimos tres sexenios, consideramos que la función legislativa se encuentra en crisis, porque ahora nuestros legisladores, carecen de la educación suficiente, preparación, capacidad profesional, probidad necesaria para desempeñar esa alta responsabilidad, lo que sí es evidente que existen excepciones, pero éstos no pueden hacer todo y nos haremos la siguiente pregunta ¿Por qué?, pues porque nuestro sistema permite que los Partidos Políticos postulen candidatos de mayor poder, o al que tenga una cara bonita o aquel que se deja manipular fácilmente, sin observar si tiene o no los conocimientos suficientes para el desempeño de tan importante cargo, además de que el Partido que se encuentre en el Poder al promover sus iniciativas deben ser aprobadas porque son del Ejecutivo, sin tomar en cuenta si le conviene o no al pueblo. Éstos son servidores públicos y por lo tanto deben de servir al pueblo, aportando sus conocimientos, creando y reformando las leyes en favor de todos los mexicanos, sin tomar en cuenta su interés personal.

Capítulo II

Poder Legislativo

2.1 Composición del Congreso

Para comprender mejor la propuesta de esta tesis, es preciso entender lo que nos indica el artículo 50 constitucional, al señalar 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".⁶² Con lo cual, en nuestro país existe el sistema bicameral, bicamarista, bicameralista o bicamarismo. El Poder Legislativo de la Federación está organizado como una gran asamblea que representa a la nación; por ello es llamado Congreso de la Unión, porque sus integrantes son representantes de los mejores intereses del pueblo.

La existencia del Congreso tiene un significado muy importante, pues la nación lo creó para ser el depositario de nuestra voluntad de vivir en una sociedad gobernada por leyes, donde la justicia y la dignidad de los individuos y la comunidad sean el objetivo permanente de nuestra convivencia y desarrollo.

De acuerdo con estas ideas, para nuestra Constitución, el Poder Legislativo establece los principios y valores a los cuales aspira la sociedad en su conjunto. Como representantes de la nación, los diputados y senadores realizan sus tareas por una encomienda popular, por una facultad que los ciudadanos les otorgan mediante el voto. Ésta es la razón por la cual los diputados y senadores son elegidos directamente por los propios ciudadanos, porque en ese acto, porque en esa decisión política que representan las elecciones, el pueblo elige a quienes deberán conducir su destino y crear o reformar las leyes más convenientes a este fin.

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

El objetivo es muy claro: al elegir directa y libremente a los mejores hombres y mejores que serán miembros del Congreso de la Unión; en ellos se deposita la confianza y voluntad políticas de toda la República, hecho que le da validez y legitimidad a sus actos y decisiones.

Los legisladores, así como otros representantes populares, son elegidos para desempeñar su cargo por un tiempo determinado: tres años para los diputados y seis para los senadores. Esto asegura dos principios republicanos: el cambio permanente de sus integrantes y la constante participación democrática de la sociedad, mediante la renovación de sus representantes; estos dos principios son una extensión de los artículos 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" y 40 "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" constitucionales, que otorgan al pueblo su irrenunciable derecho a decidir su destino.

En efecto, con estas ideas confirmamos que la democracia es la única forma de gobierno que garantiza el respeto a la voluntad de los ciudadanos y su participación en las decisiones fundamentales de la comunidad. En la democracia, como régimen político y sistema de vida social, la libertad de opinión y elección son una exigencia para hacer posible que la sociedad participe y decida los mejores caminos que conduzcan a su bienestar. De ahí que los ciudadanos de una democracia tengan el derecho y la obligación moral de organizarse para promover su participación en los asuntos del interés colectivo a través de los partidos políticos, los cuales expresan en su conjunto la diversidad de maneras de pensar de una comunidad. La elección por parte del pueblo de sus gobernantes es el acto supremo de la vida democrática, pues señala el procedimiento pacífico mediante el cual se

forma y renueva la representación de la nación. Por eso es relevante para la vida social generar la madurez política suficiente.

La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, de los cuales trescientos son uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y doscientos plurinominales, electos por representación proporcional. En cuanto a los diputados de mayoría relativa, analizando un poco este sistema, el territorio nacional se divide en trescientos distritos electorales, el candidato de cada partido político, una vez terminada su campaña y hecha la elección, si obtiene el mayor número de votos en su distrito, le corresponderá la curul en la Cámara de Diputados. Los diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales que determina el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo principal requisito, para que los partidos políticos tuvieran derecho a que se les asignara determinado escaño, es obtener cuando menos el 2% de la votación total. Los candidatos a diputados, por este principio, no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obtiene la curul. Al respecto, a pesar de que los diputados en general son representantes de la nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos. Su duración en el encargo será de tres años.

La Cámara de Senadores se integra con 128 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, y los treinta y dos senadores restantes serán elegidos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Su duración en el encargo será de seis años.

Por la importancia de las tareas que realizan los senadores y diputados para el bien de la República, la Constitución en su artículo 61 protege la integridad corporal de sus integrantes como las instalaciones donde reside el Congreso de la Unión. Esta protección es denominada "fuero" o "inviolabilidad", lo que significa que ninguna autoridad o poder podrá intervenir o perseguir a los representantes populares por sus ideas o expresiones políticas, y mucho menos ingresar al edificio donde efectúa sus trabajos sin el previo acuerdo de autorización del Congreso.

Nuestro sistema político es representativo, democrático y federal, esto es que, los miembros del Poder Legislativo representan en todo momento a la nación y el interés del pueblo de convivir y gobernarse a través de las leyes.

"Como simple referencia la Constitución de Apatzingán, por ejemplo, estableció que el Congreso estuviera integrado por un diputado como representante de cada una de las provincias.

Entre 1821 y 1824, la población consideró el criterio general para la integración del Congreso de la Unión, según el cual éste se integraría con un diputado por cada cierto número de habitantes.

El principio político en que se apoyaba esta idea es que el Congreso General debía tener un número tal que hiciera posible, al mismo tiempo, tanto la efectiva representación nacional como el adecuado desempeño de sus funciones; en pocas palabras, su eficiencia como institución de gobierno estaría condicionada por la armonía ideal entre el número de diputados y la agilidad necesaria para cumplir su cometido; demasiados diputados o muy pocos, se pensaba, impedirían el ejercicio correcto de sus tareas.

La Constitución Federal de 1824 aprobó lo siguiente: "La base para nombrar a los representantes de la Cámara de Diputados será la población" y asignó el número de 80,000 almas por cada diputado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los constituyentes de 1824 consideraron que la representación federal debía basarse sobre el criterio de la igualdad plena de cada estado en la representación nacional. Desde este punto de vista, los senadores simbolizaban los lazos de unión permanentes del pacto federal y, por lo tanto, se determinó que el número de sus miembros debería ser igual para cada estado.

Durante el período de las llamadas "Siete Leyes Constitucionales de la República" de 1836, la base para la elección de diputados fue la misma, esto es, la población, aunque se elevó el número de habitantes por cada diputado hasta llegar a 150,000. Respecto a los senadores, el procedimiento resultó verdaderamente complicado; para empezar, se eliminó la elección directa de los senadores, y después se formuló un mecanismo increíblemente confuso en el cual intervenían los jefes de distrito, el supremo gobierno central y hasta un misterioso consejo de ancianos. Esto sólo trajo como consecuencia el desprestigio político de los senadores, los cuales, entre otras "graciosas" obligaciones, debían contar con 2,500 pesos oro de ingresos probados cada año, es decir, una suma muy grande para aquella época, lo cual sin duda limitaba enormemente el acceso al poder de la mayoría.

Durante las apasionadas sesiones del Congreso Constituyente de 1856, se suprimió el Senado fundamentalmente por el hecho de que sus miembros no derivaban del mandato popular y porque representaban más los intereses de los acaudalados que la promoción de las necesidades populares. Desde luego, este punto de vista de los diputados constituyentes de 1856 se basaba en considerar como ofensiva a las instituciones democráticas los requisitos de riqueza económica que debía demostrar un candidato a senador. Con todo, el Congreso de 1856, en un afán democratizador sin igual de nuestra vida política, suprimió el Senado, pero también las impropias condiciones económicas que se exigía para ser ciudadano y candidato a un puesto de elección, eliminando los ingresos económicos como

condición necesaria para obtener la ciudadanía o la posibilidad de ser candidato de elección popular", ⁶³

⁶³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VII. Miguel Angel Porrúa. México. 2000. Pág. 203 a 208.

2.2 Función legislativa

Es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (las otras dos son el ejercicio del poder ejecutivo y del poder judicial) y que, consiste en redactar, reformar y derogar las leyes. Para comprender el alcance del concepto "poder legislativo" es preciso situarlo en el contexto del que emerge, que no es otro que la doctrina de la separación de poderes. Cada uno de los tres poderes que configuran el Estado de Derecho es atribuido a titulares diversos: gobierno o rey (ejecutivo), tribunales (judicial) y Parlamento (legislativo). Y a cada uno se le encomiendan funciones distintas.

El Parlamento, como tal, tiene dos funciones fundamentales, la legislativa y la representativa. Su función representativa fue ampliamente debatida desde los mismos orígenes de esta institución. Este hecho supuso que el Parlamento se erigiera en el depositario de la voluntad y de la soberanía nacionales, extendiéndose así el principio de legitimidad democrática y configurándose como la institución central del Estado (superior incluso a los poderes ejecutivo y judicial, aunque con la necesaria coordinación y equilibrio entre ellos). Este principio de centralidad del Parlamento tenía su fundamento en el modo de extracción de sus miembros, que son elegidos por el cuerpo electoral. El Parlamento es el resultado de un acto directo del sujeto de la soberanía, el pueblo. En esa función de representación se halla legitimada su otra función característica, la legisladora. La función legisladora es la propia del Parlamento en todo Estado de Derecho moderno y le corresponde, al menos en el origen de la teoría clásica, como competencia exclusiva. El Parlamento no gobierna ni juzga, sino que posee el monopolio formal y material de tomar decisiones políticas encaminadas a formular las leyes.

Tanto el monopolio legislativo como el principio de representatividad, que la teoría clásica otorgaba al poder legislativo, se han resquebrajado a lo largo de los procesos históricos concretos de los distintos estados. La denominada "crisis actual

del Parlamento" se ha concretado en la paulatina reducción de importancia institucional del Parlamento en favor de los poderes ejecutivo y judicial. Los parlamentos actuales ya no adoptan en exclusiva las decisiones políticas que el ejercicio del poder legislativo implica. A lo largo de las últimas décadas, y de forma constante, el poder ejecutivo ha ido ganando terreno al poder legislativo a través de los siguientes mecanismos: recurso constante y creciente a leyes de emergencia; inflación reglamentaria en el desarrollo y aplicación de las leyes; toma de la iniciativa legislativa por grupos políticos que apoyan al gobierno; control de la vida parlamentaria y de los reglamentos por ellos defendidos por parte de esos mismos grupos. Por ello, puede decirse que se ha pasado de un control específico de la acción de gobierno, de una vigilancia política, a una vigilancia legislativa.

A medida que se ha ido desarrollando y generalizando el control constitucional de las leyes, el poder judicial ha invadido la esfera que era propia del poder legislativo. Las leyes que anteriormente emanaban del poder legislativo y que gozaban del carácter de inatacables, en la actualidad están sometidas a los tribunales constitucionales. La voluntad del legislador queda así sometida a la voluntad constituyente. El poder legislativo también ha perdido, en cierto modo, la representatividad; con sus firmes disciplinas internas y su relación directa con el electorado, los partidos políticos han minimizado la función representativa del Parlamento: los procesos electorales son ya más elección de gobierno que elección de legisladores.

Dentro de nuestra Constitución, la composición, facultades, el proceso legislativo y demás que tienen que ver con el Poder Legislativo se ubica en el Título Tercero, capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", comenzando en el artículo 50 que dispone que, "El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores", adoptando así el sistema bicameral. Es así, que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas, corresponde tanto a la Cámara de Diputados, representantes del pueblo como a la Cámara de Senadores que representan a los estados de la Federación.

En el ámbito constitucional mexicano, el Poder Legislativo Federal ha pasado por diversas etapas, que a continuación analizaremos.

"La primera Constitución mexicana, promulgada en 1824, adoptó el sistema bicameralista, a la cámara baja se le denominó de Diputados y a la cámara alta de Senadores, inspirándose directamente en la Constitución española de 1812 y en forma indirecta en la Constitución estadounidense de 1787.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, también adoptó el modelo de bicameralismo. Posteriormente, bajo las Bases Orgánicas de 1843 se estableció un sistema bicameral. Sin embargo, *debe aclararse que la tercera parte del Senado estaba constituido por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes.*

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. La estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara alta debería también integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo un sistema unicameral. *La antipatía del Constituyente de 1856-57 por el Senado obedecía al recuerdo del régimen centralista, el cual impregnó al Senado la modalidad de una "asamblea aristocrática, de carácter conservador y obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas".* Finalmente, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular,

mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente, fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado hasta nuestros días".⁶⁴

En la actualidad ambas cámaras son iguales por lo que hace al proceso legislativo y sólo poseen facultades distintas, cuyo ejercicio se reserva exclusivamente cada una de ellas.

El artículo 51 dispone que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación, electos cada tres años, y por cada propietario habrá un suplente. La elección de los miembros de la Cámara se lleva a cabo mediante el sufragio popular, en esta forma se pone en marcha el sistema representativo y democrático de la República. Cuando los ciudadanos expresan su voluntad de elegir a sus diputados en circunscripciones electorales concretas, les asigna el carácter de representantes de la nación; el conjunto de diputados representa a la nación en bloque, por lo que el diputado viene a ser una parte integrante de la voluntad nacional y no del grupo específico de ciudadanos de la circunscripción donde fue electo. *Se supone que se elige por su capacidad para expresar los intereses populares, no intereses particulares, sino intereses generales de la nación, claro que se puede convertir en un gestor de los intereses de aquellos ciudadanos que integran la circunscripción de la que proviene.*

Debe aclararse que cuando en el foro legislativo federal se tratan asuntos que incumben a un distrito electoral determinado, entonces es posible pensar que el diputado elegido en ese distrito actuará de manera natural como representante de ese distrito, pero no debe olvidarse que de haber conflicto entre los intereses de la nación y los de un distrito, el diputado actuará siempre velando por los intereses de la nación.

⁶⁴ Carbonell, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada", Tomo III. Editorial Porrúa. México. 2000. Pág. 3-4.

La segunda parte del artículo nos dice que la Cámara de Diputados se renovará totalmente cada tres años. Anteriormente era cada dos años, pero esto no permitía, que los diputados trabajaran seriamente en la consecución de metas de largo plazo, además la celebración de elecciones cada dos años implicaba un activismo político que distraía a la ciudadanía de sus labores cotidianas. Aún así consideramos que el tiempo de tres años es muy poco para poder lograr una consolidación de la carrera legislativa, pues hay que considerar que los proyectos legislativos requieren de seguimiento constante que sólo es posible lograr a través del tiempo, con lo que los tres años de duración de la función legislativa resultan insuficientes.

La última parte del artículo 51 nos establece la suplencia, que fue adoptada por primera vez en la Constitución de Cádiz y que ha sido recogida por todas las Constituciones mexicanas hasta la actual, la cual incluyó esta institución en el artículo 51 el 6 de diciembre de 1977, que anteriormente constituía el contenido del artículo 53 de la Constitución de 1917. Cuando alguno de los Diputados llegará a faltar a su cargo por cualquier motivo, el distrito al que representa se vería privado de voz y voto en el foro legislativo, si no existiese un Diputado suplente.

Nuestro artículo 52, cuya última reforma data de diciembre de 1986, tiene como antecedente inmediato la reforma hecha en 1977, que fue cuando se realizó la denominada Reforma Política, año en que se introdujo el actual sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, al conjuntar el sistema de representación mayoritaria y el de representación proporcional.

El artículo 52 nos dice que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. De acuerdo a este artículo existen dos principios o fórmulas para proceder a asignar los escaños a los partidos políticos, dentro de las cámaras legislativas. El primero de ellos es el principio de mayoría, de origen inglés, el cual consiste en asignar cada una de las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide nuestro país. El segundo es el de la representación proporcional, es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

El artículo 53 de la Constitución de 1917 originalmente decía: "Por cada diputado propleitario, se elegirá un suplente", y en la actualidad esta disposición se encuentra contenida en el artículo 51 de nuestra Constitución. La modificación de este artículo fue producto de la reforma política de 1977, cuando el 4 de diciembre de ese año fue presentada por el Ejecutivo Federal la iniciativa ante el Congreso de la Unión.

En el texto derivado de la reforma constitucional de 1977 se establecieron desde entonces dos tipos de demarcaciones electorales, en cuyo ámbito los ciudadanos ejercen su derecho al voto, que son: a) Los distritos uninominales y b) Las circunscripciones plurinominales. El distrito uninominal es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio de la República mexicana, para efectos de celebrar las elecciones de los diputados electos por el sistema mayoritario, del cual habrá un total de 300. Para determinar el número de habitantes que corresponden a cada uno de los distritos, se divide la población total del país entre 300. Estos 300 distritos uninominales son distribuidos entre las 31 entidades federativas de la República mexicana y el Distrito Federal, y para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población. El mecanismo de distribución implica que entre mayor sea la densidad poblacional, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen a una entidad federativa, con independencia de sus dimensiones geográficas.

El término uninominal significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia de

diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

El término de circunscripción plurinominal tuvo su origen con la reforma de 1977, cuando aparece en nuestro país la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término plurinominal. Habiendo actualmente cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

El artículo 54 hace referencia actualmente a la fórmula que deberá ser aplicada para la repartición de las curules por el principio de representación proporcional.

En la fracción I, se estableció que para obtener el registro de las listas regionales, el partido político debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales. La fracción II establece como requisito el de obtener por lo menos el dos por ciento de la votación total emitida, para tener derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. La fracción III nos dice que los partidos políticos que cumplan con las dos bases anteriores, 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. Nuestra fracción IV es una limitación ya que nos establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios.

El artículo 56 de la Constitución se refiere a tres cuestiones: la integración de la Cámara de Senadores, las fórmulas electorales que se utilizan para ese efecto, y el procedimiento para su renovación.

"El Senado mexicano tiene como origen principal al Senado de los Estados Unidos de América, aunque para algunos también se puede rastrear en otras latitudes. Se ha dicho que las Constituciones francesas preveían un Poder Legislativo conformado por dos Cámaras, una de las cuales tenía funciones equivalentes a las del Senado actual. Otros más, sostienen que la Constitución de Cádiz de 1812 regulaba el Consejo de Estado que contaba con funciones de segunda Cámara o Cámara de revisión. Hay quien opina que el Senado mexicano tiene su origen en el proyecto de Iturbide que concebía al Senado como un órgano esencial del Legislativo, pero que su integración se daba en función no de una representación territorial, sino en atención de los oficios y posición económica de sus miembros, por lo que dicho Senado tenía como objetivo representar y defender los intereses de las clases dominantes. Sin embargo, además de la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, el Constituyente de 1824 tomó las características del modelo senatorial de la Constitución de los Estados Unidos de América.

El Senado en la Constitución de 1824 perseguía dos objetivos fundamentales: ser una Cámara colegisladora que sirviera de contrapeso a los posibles excesos de la Cámara de Diputados, objetivo que hasta la fecha persigue la Cámara alta, y que al mismo tiempo auxiliara al Ejecutivo dotándolo de apoyos importantes; preservar la igualdad de los estados que integraban la Federación al participar en la formación de la voluntad estatal y en el desarrollo del proceso legislativo. La mayor parte de los documentos constitucionales del siglo pasado garantizaron la existencia del Senado con la clara excepción de la Constitución de 1857 que inicialmente lo suprimió.

El texto original de la Constitución de 1917 mantuvo en términos generales la integración del Senado, pero indicando que los dos senadores por estado y por el Distrito Federal serían designados en elección directa, estableciendo que la legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. Por su parte, el artículo 58 de la Constitución de 1917 señaló originalmente que la Cámara de Senadores se renovarían por mitad cada dos años, y que cada senador durará en su encargo cuatro años. El artículo 56 ha sufrido desde

su vigencia cuatro reformas. La primera de 1933, incorporó el artículo 58 a la parte final del 56, para aumentar de cuatro a seis años el tiempo de duración del encargo de senador".⁶⁵

En 1986 se modificó el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, indicando que sería por mitad cada tres años, y además se agregó que los senadores del Distrito Federal serían declarados electos por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Las otras dos reformas, la de 1993 y la de 1996 exigen un tratamiento especial.

La reforma de 1993 al artículo 56, modificó nuevamente el número de Senadores, estableciendo cuatro por cada estado e igual número por el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le sería 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 tratara. La intención de esta reforma fue abrir el Senado a la representación de las minorías. La reforma también insistió en que el Senado se renovaría en elección directa cada seis años, aunque conforme al artículo tercero transitorio de la reforma se determinó que en la elección federal de 1994 se elegirían únicamente por cada entidad federativa y por el Distrito Federal dos senadores de mayoría relativa y el de la primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarían en funciones del primero de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura, y el cuarto senador; se elegiría por mayoría relativa en 1997 y duraría sólo tres años, por lo que sería hasta el 2000 que la Cámara se renovaría en su totalidad por seis años en los términos del artículo 56.

⁶⁵ Carbonell, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada", Tomo III. Editorial Porrúa, México. 2000. Pág. 55 a 58.

Esta reforma fue justificada argumentándose que los senadores en sentido estricto no están vinculados con un mandato obligatorio a las entidades por la que son electos, pues emiten su voto de manera individual y no por entidad, y además las reformas constitucionales no solamente son aprobadas por el Senado, sino por las legislaturas locales, por lo que tanto senadores como diputados tienen la misma naturaleza como representantes del pueblo mexicano, y debido a ello, la incorporación de los senadores de minoría es consecuente con la calidad de representantes del pueblo.

La reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 de nueva cuenta modifica la integración del Senado con el ánimo de dar mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición. El artículo 56 indica que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría, y en cuanto a los treinta y dos senadores restantes, éstos surgirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Para asegurar la función normal de la institución es lógico que las vacantes de los miembros de una legislatura se cubran con suplentes, es lo que establece el artículo 57 constitucional, por cada senador propietario se elegirá un suplente. Por esta razón, en las elecciones los partidos registran candidatos por parejas, uno para propietario y otro como suplitorio.

El artículo 59 establece la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión, se admite la reelección inmediata, con el carácter de propietario, de aquellos que habiendo tenido el de suplentes, no hubiesen ejercido el cargo, y, por último, la aplicabilidad del principio establecido para los diputados y senadores propietarios, a fin de que no puedan ser electos en el periodo inmediato con la calidad de suplentes.

El contenido original del artículo 59 nos establecía que para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años.

El artículo en comento no ha sido modificado desde 1933, aun cuando desde hace tiempo y tanto en los propios foros electorales como en los académicos se ha manifestado la conveniencia de hacerlo, según ellos, con objeto de fortalecer al Poder Legislativo.

"El Partido Popular Socialista presentó en 1964, la única propuesta de reforma que se ha planteado en el seno del Congreso de la Unión. Se trataba de la XLVI Legislatura, primera en la que participaban los denominados diputados de partido. Dicha reforma tenía por objeto que los diputados federales pudieran ser reelegidos tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a que pertenecieran. La cual no tuvo éxito, pues no fue aprobada".⁶⁶

Conforme a la mayoría de la doctrina, la prohibición de la reelección de los miembros del Legislativo contribuye, notablemente, a hacer difícil la carrera política dentro del Legislativo y, necesariamente, hace casi ineludible la necesidad de una carrera política que alterne la permanencia en el Congreso con la administración pública, dificultando la profesionalización de la carrera política en el Legislativo. Sin embargo consideramos que debido al acelerado ritmo de transformación del país, habría que alabar la conveniencia del sistema actual, a la luz del argumento de que favorece el cambio generacional y la movilidad política, ya que el principio de reelección pudiera eventualmente tener como resultado indirecto la obstaculización de estos últimos, al disminuir el ritmo del relevo de diputados y senadores.

⁶⁶ Carbonell, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada", Tomo III. Editorial Porrúa. México. 2000. Pág. 86.

El artículo 61 nos dice que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Además 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. Los términos de este artículo provienen casi literalmente del artículo 128 de la Constitución de Cádiz y del 42 de la Constitución Federal de 1824, en cuanto al primer párrafo, porque el artículo original constaba de uno sólo y actualmente son dos párrafos.

La inviolabilidad de opinión de los diputados y senadores ha sido designada en la doctrina como privilegio legislativo. El privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los congresistas ha sido tradicionalmente una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo.

Este artículo fue modificado el 6 de diciembre de 1977 con la adición de un segundo párrafo, que se refiere al fuero constitucional de los congresistas, es decir de los actos u omisiones de los parlamentarios que puedan generar responsabilidad penal.

La inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo, fracción I, del artículo 109 constitucional, que determina categóricamente: "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Este artículo, como ningún otro en la Constitución, cuida de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

El artículo 62 de nuestra Constitución vigente establece lo que la doctrina ha denominado como incompatibilidades parlamentarias. Éstas consisten en la

prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. No hay excepción alguna, ya que la posibilidad de realizar una función pública distinta a la de diputado o senador sólo cabe mediante licencia de la Cámara respectiva, de lo contrario será castigado con la pérdida del carácter de diputado o senador. *Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo, para lograr así una mayor eficiencia en su tarea legislativa.*

La licencia tiene por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, totalmente diferentes de las funciones legislativas, la licencia significa que el legislador podrá separarse de su función representativa sin renunciar a ella. Sin embargo este artículo constitucional no nos habla de la duración de la licencia como es el caso de los miembros del Poder Judicial, de acuerdo con la parte final del artículo 98 de nuestra Constitución: "Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años".⁶⁷ Considero que el Congreso de la Unión debería de terminar con esta laguna legislativa, es decir, precisar el tiempo máximo de duración de la licencia otorgada a diputados o senadores.

Un problema que por su misma naturaleza tiene todo órgano colegiado, es el de lograr la concurrencia de múltiples voluntades para poder funcionar. Las asambleas legislativas o parlamentos también enfrentan este tipo de problema, pero con un elemento adicional, que por su trascendencia los distingue de otras formaciones colegiadas: los parlamentos son órganos de formación de la voluntad del Estado, en el seno de los cuales se forman consensos básicos en torno a las decisiones políticas que atañen a la colectividad. Por esta razón, es de suma importancia que los integrantes de las asambleas legislativas se encuentren efectivamente presentes en las reuniones en donde se toman el tipo de decisiones mencionadas, para que a su vez aquéllas puedan cumplir con sus funciones de servir

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

como correas de transmisión de demandas y consensos entre gobernantes y gobernados. La importancia que reviste, pues, la presencia de los legisladores en las sesiones camarales, ha hecho que el derecho constitucional y el parlamentario generen fórmulas para garantizar la asistencia de aquellos o, en su caso, su sustitución. A estos mecanismos se refiere, precisamente el artículo 63 constitucional.

El primer párrafo del artículo 63 constitucional hace referencia al llamado "quórum" de asistencia de las Cámaras, es decir, al número de legisladores que se requieren para que la asamblea pueda sesionar válida y legalmente. Este artículo reconoce que no es posible que la totalidad de los legisladores que integran las Cámaras estén presentes en todas y cada una de las sesiones que aquéllas celebran, y al mismo tiempo establece un tope por debajo del cual la asamblea no podrá sesionar válidamente, procurando con ello asegurar un mínimo de representatividad en las decisiones que toma la Cámara. Así pues, el quórum de asistencia de la Cámara de Diputados es de 251 diputados, por estar constituida esta Cámara con 500 miembros. Por su parte, el quórum de asistencia de la Cámara de Senadores es de 65 senadores, al estar constituida esta Cámara por un total de 128 miembros.

El propio artículo 63 constitucional menciona en su primer párrafo el único supuesto en el cual las Cámaras podrán actuar válidamente aun sin que haya quórum. Esta circunstancia se da precisamente cuando no se integra el quórum, caso en el cual los diputados y senadores que sí hayan asistido a la reunión en el día señalado por la ley deberán compeler a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes para que se presenten en plazo igual; y si tampoco éstos se presentasen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Dicho lo anterior, debemos mencionar también la única excepción que existe al quórum de asistencia, y que es la contenida en el artículo 84 constitucional, para el caso de que el Congreso se constituya en Colegio Electoral con objeto de nombrar presidente interino. En este supuesto, tendrán que concurrir cuando menos las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

El segundo párrafo del artículo que venimos comentando hace referencia a la sanción que se impondrá al legislador que sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, falte diez días consecutivos. La sanción consiste en que, en el dicho caso, se entenderá que el diputado o senador faltista renuncia a participar en el periodo de sesiones durante el que faltó, no pudiendo reintegrarse a sus labores camarales sino hasta el período de sesiones ordinarias inmediato. Asimismo, y al operar la presunción de renuncia a participar en las sesiones, dispone el artículo 63 en su segundo párrafo que se llamará de inmediato al suplente para que sustituya al propietario.

El cuarto y último párrafo del artículo 63 constitucional alude a la responsabilidad en que incurrirán los legisladores por no presentarse a desempeñar sus cargos dentro del plazo que señala el primer párrafo del mismo artículo; y también alude a la responsabilidad en que incurrirán los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos a ocupar escaños en el Congreso, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. En ambos casos, indica la Constitución que los responsables se harán acreedores a las sanciones que la ley señale. En relación con las sanciones que la ley prevé para el caso de que los legisladores o los partidos políticos incurran en las responsabilidades a que nos venimos refiriendo. Respecto de los legisladores, la sanción consiste en la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años según lo dispone el artículo 408 del Código Penal Federal. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que, para los partidos políticos significará la pérdida del registro, mediante resolución del Consejo General

del Instituto Federal Electoral, según lo dispuesto en los artículos 66 y 67 del mencionado Código.

Las asambleas legislativas, al igual que todo órgano colegiado, enfrentan el problema de asegurar la asistencia de sus miembros para poder tomar válida y legalmente sus decisiones. Así, el derecho constitucional y el parlamentario han ideado una variedad de mecanismos que sirven precisamente para lograr este objetivo. El artículo 63 de nuestra Constitución se refiere a algunos de esos mecanismos, como lo es la facultad para compeler a los legisladores ausentes para que se presenten en un plazo determinado; la institución de la suplencia; o las sanciones consistentes en presunciones de renuncia definitiva a ejercer el cargo o a ejercerlo hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este tenor, el artículo 64 constitucional se refiere a otra sanción por inasistencia injustificada o sin permiso, de parte de los legisladores: la que consiste en la pérdida del derecho a recibir la dieta correspondiente al día en que ocurrió la ausencia.

Diversos comentaristas han hecho notar la circunstancia de que a una disposición de esta naturaleza no le corresponde, en estricto sentido, al estar localizada en el texto constitucional, sino que más bien le tocaría encontrarse en el reglamento del Congreso. Y en efecto, en el derecho comparado puede comprobarse que en la mayoría de los países así sucede. La peculiaridad de nuestro Congreso de la Unión en este sentido, solamente puede explicarse a través de una revisión de los debates que en el seno del Congreso Constituyente de 1917 se dieron en torno de esta disposición.

En primer lugar, debe mencionarse que este precepto no tiene antecedente alguno en las Constituciones mexicanas del siglo XIX. Fue en el proyecto de Constitución de Carranza cuando se introdujo por primera vez, produciendo un acalorado debate entre los constituyentes. El dictamen que recayó al artículo 64 del proyecto de Constitución mencionado, consideró que una disposición de esa naturaleza era más propio colocarla en el reglamento del Congreso, y por lo mismo

propuso a la asamblea constituyente que los legisladores que fallaran a una sesión sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, quedaran sujetos a las disposiciones del reglamento del Congreso. Al discutir esta modificación al artículo 64 del proyecto de Constitución de Carranza, Mújica expuso una serie de razonamientos que lo llevaban a oponerse a ella, y a preferir la redacción del artículo 64.

En esencia, Mújica argumentaba que solamente elevando a rango constitucional una disposición de este tipo se evitaría lo que ya en el mismo Congreso Constituyente estaba sucediendo, es decir, la inasistencia de muchos de los diputados a las sesiones para cumplir con las tareas que el pueblo les había encomendado. No se podía permitir decía Mújica, que en tiempos de por sí difíciles para todos los mexicanos los escasos recursos del erario nacional se empleasen en sufragar los gastos de diputados que finalmente no realizaban sus funciones siendo que podían invertirse dichos recursos en cosas más útiles. El criterio de Mújica fue el que finalmente prevaleció, al ser aprobado por el Congreso Constituyente por 132 votos a favor, y recibiendo únicamente 23 en contra.

El artículo 65 constitucional determina las fechas de inicio de los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. Además señala algunos lineamientos generales relativos al contenido de los trabajos parlamentarios durante las sesiones ordinarias. *Respecto a los periodos de sesiones consideramos que cinco meses y medio es poco tiempo para que el Congreso de la Unión sesione y legisle con responsabilidad, analizando todas y cada una de las propuestas presentadas, además de considerar que en ocasiones sólo sesionan dos veces a la semana, es decir, 47 sesiones aproximadamente al año, es poco tiempo para que nuestros legisladores hagan un buen trabajo.*

El artículo 66 constitucional establece las fechas de terminación de los dos periodos ordinarios de sesiones. Asimismo, señala la solución para el caso en que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las Cámaras no se pongan de acuerdo, para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas constitucionalmente.

El artículo 67 constitucional se refiere a una de las dos modalidades de sesiones que tanto el Congreso como cada una de las cámaras que lo integran pueden realizar: las sesiones extraordinarias. Asimismo, determina este artículo quién está facultado para convocar a sesiones extraordinarias, así como los requisitos de la convocatoria respectiva y las limitaciones del Congreso o de las cámaras en su actuación dentro del tipo de sesiones mencionado. Serán sesiones extraordinarias las que se realicen fuera de los periodos constitucionales de sesiones. La Comisión Permanente es el órgano que tiene la facultad para convocar a sesiones extraordinarias. Así, el artículo 78 constitucional señala que la Comisión Permanente puede ejercer esta facultad, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; o bien a propuesta del Ejecutivo. Es decir, el presidente de la República sólo podrá convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias, mediante acuerdo de la Comisión Permanente.

Al decir de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad presidencial consiste tan sólo en solicitar o proponer a la Comisión Permanente el que se convoque a sesiones extraordinarias al Congreso o a alguna de sus cámaras. Así pues, corresponderá a la Comisión Permanente el acordar o no el realizar dicha convocatoria, primero; y el expedir, en su caso y para los efectos que la propia Comisión señale, la convocatoria respectiva.

La convocatoria de sesiones extraordinarias, conforme al artículo 78 constitucional, y en relación con el artículo 67 del mismo, deberá señalar el objeto u objetos de las mismas. Asimismo, el artículo 69 de la Constitución señala que al abrirse las sesiones extraordinarias, el presidente de la Comisión Permanente deberá informar al Congreso o a la Cámara reunida extraordinariamente acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. De esta manera, los legisladores sólo podrán ocuparse de la solución de los asuntos graves o

importantes, previamente señalados en la convocatoria. En las sesiones extraordinarias se preguntará si el asunto o asuntos, para los cuales fue convocada la sesión, habrán de tratarse en sesión secreta; si no fuere el caso, se hará pública, conforme al artículo 39 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, las sesiones extraordinarias pueden ser públicas o secretas, según lo decida el propio Congreso o cada Cámara.

El artículo 68 de la Constitución se refiere a la residencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, así como a la posibilidad de su traslación temporal, ocasional o transitoria, determinándose también los requisitos para efectuar dicha traslación. Asimismo, establece la prohibición, para cualquiera de las Cámaras, de suspender sus sesiones por más de tres días sin el previo consentimiento de la otra.

La palabra "residencia" en el artículo en comento, amerita una precisión, puesto que podría darse alguna confusión entre lo que es el edificio que ocupan las Cámaras para realizar sus sesiones, y el lugar o ámbito territorial en que tales instalaciones se encuentran. Por "residencia" el artículo 68 constitucional entiende la "sede" donde se encuentra el domicilio legal de los poderes de la Unión, entre ellos el Congreso General y, en consecuencia, sus Cámaras, conforme lo dispone el artículo 44 de la propia Constitución. Así pues, y según este mismo artículo, la ciudad de México es el Distrito Federal, que a su vez es sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el edificio donde las Cámaras sesionan es el "recinto" camarlal, término empleado en el artículo 61 de la propia Constitución.

El propósito del artículo 68 constitucional se encuentra en la consideración relativa a que, en casos de emergencia, puede ser indispensable cambiar temporalmente el lugar en donde las Cámaras del Congreso de la Unión tiene su residencia, y ejercen sus funciones. Es decir, pueden darse circunstancias en que

sea necesario trasladar temporalmente al Congreso a una sede distinta de la ciudad de México, y en ese supuesto tienen las Cámaras del Congreso que apegarse a lo que dispone el artículo 68 constitucional. Para realizar el traslado, es necesaria la existencia de un acuerdo entre las dos Cámaras sobre el tiempo, el modo y el lugar de dicho traslado. Si éstas no se ponen de acuerdo, el presidente de la República fungirá como árbitro, seleccionando una de las dos propuestas presentadas por las Cámaras sobre la nueva residencia hacia donde se verificaría el traslado.

Cabe aclarar que el artículo 68 constitucional sólo contempla el cambio temporal de residencia del Congreso de la Unión, sin que este signifique el cambio de residencia permanente del mismo. Este segundo supuesto está previsto por los artículos 44 y 73, fracción V, constitucionales, en los que se regula el cambio definitivo de residencia de los tres poderes de la Unión, es decir, del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. En este caso, el Congreso de la Unión, es quien está facultado para decidir sobre el cambio definitivo de residencia de los tres poderes. De darse tal supuesto, el nuevo lugar de residencia sería el nuevo Distrito Federal y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y el territorio del actual Distrito Federal se convertiría en un estado más, que llevaría el nombre de Estado del Valle de México.

Por otro lado, se establece la prohibición para ambas Cámaras de suspender sus sesiones, ya sean ordinarias o extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, por más de tres días, sin el previo consentimiento de la otra. Con esta disposición se da a ambas Cámaras un mecanismo de control sobre la facultad de cada Cámara de suspender sus sesiones, cuando dicha suspensión se prolongue por un lapso tal que pueda llegar a afectar las actividades conjuntas y sucesivas que un Congreso bicameral está llamado a realizar.

El artículo 69 constitucional se refiere a la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso, reunido éste en sesión pública y conjunta, el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Asimismo, se establece en este artículo la obligación que el presidente tiene de presentar en esa misma fecha

un informe escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Por otro lado, este precepto constitucional establece la obligación del presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de informar acerca de los motivos o razones que originaron su convocatoria para sesionar extraordinariamente.

Constitucionalmente, no se establece la obligación del presidente de la República de dar lectura al informe, pero esta ha sido una costumbre saludable iniciada por el primer presidente de México, don Guadalupe Victoria (1824-1829). Se ha afirmado que dicha obligación sí está contemplada en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice "Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales".⁶⁸

Sin embargo, el carácter obligatorio de pronunciar un discurso no se desprende necesariamente de la redacción del mencionado artículo, como tampoco se entiende que, necesariamente, el discurso que el presidente de la República pronuncie deba consistir, precisamente, en la lectura del informe que ha presentado por escrito. Es necesario establecer dicha obligación en la Constitución, en virtud de que se asegura así el que el presidente de la República, a través de este acto, ponga en conocimiento, no sólo al Congreso de la Unión sino a los ciudadanos, de la actividad anual del Poder Ejecutivo, sirviendo el propio Congreso como escenario de información y responsabilidad públicas.

Además, hay que considerar que el informe no es un simple acto informativo, ni se agota con su lectura. Al rendirse el informe, éste será sujeto a análisis y crítica de parte de los legisladores, los medios de comunicación y los propios ciudadanos, constituyéndose así como un acto de control parlamentario y, más aún, de control

⁶⁸ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

político. Así pues, la finalidad del informe presidencial será por un lado, que el Congreso de la Unión compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo en sesiones posteriores a la presentación del propio informe.

El artículo 70 constitucional se refiere en primer término a la actividad legislativa, es decir, la actividad del Congreso Federal, determinando que las resoluciones del mismo sólo podrán tener carácter de ley o decreto. De igual manera, en este primer párrafo se establecen las formalidades que deberán cumplirse, para la validez de una ley o de un decreto, como es la obligación de comunicarlos al Ejecutivo, la firma de los presidentes de ambas Cámaras y la de un secretario de cada una de ellas, así como la fórmula que necesariamente deben adoptar para su promulgación. En segundo lugar, establece una facultad exclusiva del Congreso Federal, consistente en la expedición de una ley cuya finalidad sea regular su propia estructura, organización y funcionamiento internos; ley de naturaleza muy particular, puesto que no podrá ser vetada ni promulgada por el presidente de la República.

Asimismo, esta ley, de acuerdo con la propia disposición constitucional, deberá contener las formas de organización para la agrupación de diputados, es decir, contemplará la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. El propio artículo señala que la finalidad de contar con dichos grupos es el garantizar la libre expresión de todas las corrientes ideológicas representadas en dicha Cámara, integrados por representantes de distintas afiliaciones partidistas.

El hecho de que toda resolución del Congreso tenga el carácter de ley o decreto, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 70, no es sino la confirmación explícita de la naturaleza del propio órgano Legislativo y de sus actividades. Independientemente de que este órgano pueda llevar a cabo otro tipo de actividades de tipo administrativo o incluso de contenido jurisdiccional, la Constitución deja muy claro que cualquier resolución que dicte, sin importar el fondo de ésta, será una norma jurídica válida. Aunque pudiera parecer obvia dicha disposición, se trata de un mecanismo para consolidar al propio Estado de derecho, pues dichas normas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurídicas del más alto nivel, las leyes, creadas por los representantes legítimos del pueblo, podrán ser impugnadas y atacadas también mediante mecanismos jurídicos creados específicamente para ese fin, como es el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad recogida en el artículo 105, evitando caer en un sistema de decisiones subjetivas y arbitrarias.

Por promulgación debemos entender el acto por el cual el presidente de la República certifica la autenticidad de la ley o de un decreto, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni el haber cumplido con los requisitos legales para su formación. De esta manera, con su autoridad, el presidente sanciona el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los particulares, al mismo tiempo que se dispone su publicación. A este respecto, se entenderá por publicación el medio de que se vale el poder público para dar a conocer una ley o un decreto. Lo anterior, en relación con el artículo 3º del Código Civil Federal, ya que "las leyes y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación",⁶⁹ excepto cuando entren en vigor en otra fecha que señalen los artículos transitorios.

El artículo 71 constitucional determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite. La primera fracción del artículo en comento otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, la fracción segunda a los diputados y senadores al Congreso de la Unión individualmente considerados y finalmente a las legislaturas de los estados.

La palabra "iniciativa", unida al término "ley", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en relación con la justicia y para el bien de los gobernados.

⁶⁹ Código Civil Federal. (México), Editorial Porrúa, 2001.

Respecto al último párrafo del artículo 71 constitucional, en relación con el artículo 72 del mismo ordenamiento, se establece como trámite, por un lado, que las iniciativas del presidente de la República, de las legislaturas de los estados, así como las de las diputaciones de los mismos, podrán ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, en este caso, la iniciativa tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Posteriormente, las iniciativas pasarán a la Comisión o Comisiones que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen. Lo anterior, en relación con el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁰

El artículo 72 constitucional determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir, comprende una de las funciones más importantes que realiza el Congreso: la función legislativa.

Dicho artículo consta de un primer párrafo y diez Incisos, los cuales se refieren a quiénes compete realizar el procedimiento de formación de leyes o decretos, los actos y los casos de suspensión del mismo, el quórum de votación, la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, así como sus excepciones.

El párrafo único del artículo en comento, se refiere a que el procedimiento de formación de leyes o decretos compete, sucesivamente, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, salvo disposición en contrario. Respecto al inciso a), éste determina que la ley discutida y aprobada por ambas Cámaras será enviada al Ejecutivo, el cual, si no le hace observaciones o no la objeta, la mandará a publicar inmediatamente.

⁷⁰ "Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión".

El inciso b), señala que si un proyecto se envía al Ejecutivo y dicho proyecto no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen, es decir aquella en la cual se presentó la iniciativa de ley o decreto, dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por el Ejecutivo, con lo cual, no es necesaria una declaración expresa. Sin embargo, si durante el lapso, para la remisión de un proyecto, se cerrasen las sesiones del Congreso General, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso General esté reunido.

El siguiente inciso c), establece que si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, se devolverá con sus observaciones a la Cámara de origen, la que nuevamente lo discutirá. Posteriormente, aprobado el proyecto de ley o decreto por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nuevo a la Cámara revisora, la que lo tendrá que aprobar a través de dos terceras partes del número total de votos. Si éste es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente. La última parte de este inciso c), en relación con el artículo 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, menciona que las votaciones sobre un proyecto de ley serán siempre nominales, es decir, cada miembro de la Cámara deberá ponerse de pie y pronunciar en voz alta la expresión "sí" o "no", así como cada miembro de la Cámara deberá ponerse nuevamente de pie y pronunciar en voz alta la misma expresión, respecto de cada uno de los preceptos del proyecto.

En cuanto al inciso d), éste se refiere a que si un proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la Cámara revisora, éste volverá a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiesen hecho. Posteriormente, la Cámara de origen lo examinará de nuevo, y si ésta lo aprobara, a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, el proyecto volverá a la Cámara revisora, la cual lo tomará nuevamente en consideración, y si, a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes, lo aprueban, pasará al Ejecutivo para que éste lo publique inmediatamente. Sin embargo, si no se aprueba el proyecto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de ley o decreto, éste no podrá volver a presentarse durante el mismo periodo de sesiones, por lo tanto se suspenderá el procedimiento legislativo.

Respecto al inciso e), establece que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión, que se dé en la Cámara de origen, versará sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones al mismo proyecto, estableciéndose claramente que lo ya aprobado no podrá modificarse. Dichas adiciones o reformas tendrán que ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara de origen. De darse este último supuesto, el proyecto pasará al Ejecutivo para que lo publique inmediatamente. Este inciso también establece que si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran reprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara de origen, éstas regresarán a la Cámara revisora, y, si por mayoría absoluta de los miembros presentes de esta Cámara se desecharan las adiciones y reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, pasará al Ejecutivo para que éste lo publique inmediatamente. Sin embargo, si la Cámara revisora insiste, a través del voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes, en realizar dichas adiciones y reformas, la totalidad del proyecto tendrá que ser presentado hasta el siguiente periodo de sesiones, excepto cuando las Cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, reservándose las adiciones o reformas para su examen o votación en las sesiones siguientes, es decir, que éstas podrán presentarse en el siguiente periodo de sesiones.

En cuanto al inciso f), determina que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se realizarán los mismos trámites o actos que para su formación, es decir, la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación e iniciación de la vigencia. Como interpretación, debe entenderse como aclaración o depuración.

Respecto al inciso g), se determina claramente que todo proyecto de ley o decreto desechado en la Cámara de origen no podrá presentarse en las sesiones del año, es decir, que dicho proyecto no pasará a la Cámara revisora.

El inciso h) establece que para la formación de leyes o decretos, ésta se puede iniciar en la Cámara de Diputados o en la de Senadores, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, se discutirán primero en la Cámara de Diputados.

En relación con el inciso i) establece que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán, de manera preferente, en la Cámara de origen, sin embargo, cuando transcurra un mes desde que se haya pasado el proyecto de ley o decreto a su Comisión o Comisiones dictaminadoras, de acuerdo con la naturaleza del tema, sin que ésta, rinda su dictamen, en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. Por último el inciso j) determina que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso General o de alguna de sus Cámaras cuando éstos ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; de igual manera, cuando se trate de la declaración de acusación emitida por la Cámara de Diputados, respecto de uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, así como también, el Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Podemos decir, en principio, que la función más importante que compete al Poder Legislativo es la elaboración de leyes, 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 al 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 legislar en todas aquellas materias que la propia Constitución

no reserva a favor del Poder Legislativo Federal; en consecuencia, debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia. Básicamente, las facultades que nuestra Constitución asigna al Poder Legislativo las encontramos enunciadas en el artículo 73, no obstante, existen diversos artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a tal poder. En las XXX fracciones del artículo en comento, se encuentran consignadas las facultades que pertenecen al Congreso y que ejercen ambas Cámaras; las que deben ser ejercitadas de tal manera que pasen a la discusión de una Cámara primero y después a la otra. El Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Facultades legislativas.

Básicamente estas facultades se refieren a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, las materias en las que ejerce facultad legislativa el Congreso de la Unión son las siguientes: materia económica (X, XVII, XVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-I Y XXIX-J), financiera (VII, VIII, X, XXIV Y XXIX), seguridad interior y defensa exterior (XII, XIII, XIV Y XV), servicio exterior mexicano (XX), política social (X Y XXV), inversión extranjera (XXIX-F), materia penal (XXI) y para legislar instituyendo tribunales de lo contencioso-administrativo (XXIX-H).

Facultades administrativas.

Permiten realizar determinados actos que pueden estar relacionados con materias como división territorial, empleos públicos y organización funcional, gestión, control y evaluación financiera y de gasto público. (I, III, IV, V, XI, XVI, XXIX-B Y XXIX-C).

Facultades jurisdiccionales.

En el artículo 73 existe sólo un caso en que materialmente el Congreso de la Unión realiza dichas facultades y es el que se encuentra consagrado en la fracción XXII, "para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación".

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados consagradas en el artículo 74 constitucional son de naturaleza: políticas, financieras y acusatorias. La fracción I que es una facultad política, establece que le corresponde a la Cámara de Diputados expedir, el bando solemne a través del cual se dará a conocer al pueblo de México la declaración formal de presidente electo que hubiere verificado el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

En cuanto a las facultades financieras, éstas se encuentran en las fracciones II y IV de dicho artículo. La fracción II establece que coordinará y evaluará, sin perjuicio de su autonomía técnica el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación. Respecto a la fracción IV, diremos que los siete párrafos, contiene básicamente tres cuestiones fundamentales: las referentes al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, la revisión de la Cuenta Pública y lo relativo a la función propia que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las facultades de carácter acusatorio con que cuenta la Cámara de Diputados, se encuentran contenidas en la fracción V del artículo en comento. Conforme a lo establecido en el primer párrafo, la Cámara de Diputados debe declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional, esto es, tratándose de responsabilidad penal, deberá seguirse el procedimiento que anteriormente se denominaba desafuero y al que hoy aludimos como declaratoria de procedibilidad. Asimismo, deberá conocer de las imputaciones que se hagan a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra dichos servidores se instauren.

El artículo 75 se trata de una disposición constitucional que, tiene dos vertientes una relativa al correcto manejo del presupuesto y la otra, protectora de los empleados públicos. Por lo que se refiere a la primera, es una norma de interpretación que se inscribe también en el marco del control del presupuesto, toda vez que supone un control de legalidad, si entendemos por éste aquel que tiene la finalidad de constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia; esto es, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación y pago del personal. Por lo que se refiere a la vertiente tutelar de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, cumple una función muy importante y realmente garantiza que no se perjudiquen, a través de maniobras de carácter financiero, los derechos de los empleados públicos.

Las facultades exclusivas que corresponden a la Cámara de Senadores las encontramos en el artículo 76 constitucional y son las siguientes: facultades políticas consignadas en las fracciones V y VI; la fracción V determina que es facultad exclusiva del Senado 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. La fracción VI del artículo en comento faculta al Senado para

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

Facultades en materia de política internacional, conforme a lo que establece la fracción I del artículo 76 constitucional, el Senado cuenta con la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; además para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal.

Las facultades administrativas de la Cámara de Senadores consisten en el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios que el propio precepto en comento establece en las fracciones II, VIII y IX. 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 servidores públicos; en consecuencia, se relacionan con las fracciones III, IV y XVIII del artículo 89 constitucional.

Facultades en materia de defensa nacional, el Senado tiene estas facultades, en función de que es a tal órgano de representación al que corresponde autorizar al titular del Ejecutivo Federal la salida y entrada de tropas nacionales fuera de los límites del territorio de la República, paso de tropas extranjeras dentro del espacio nacional, lo mismo que de escuadras de otras potencias, en aguas nacionales por más de un mes. De igual manera, autorizar al Ejecutivo para que pueda hacer uso de la guardia nacional (III y IV).

Facultades jurisdiccionales, la fracción VII del artículo 76 constitucional faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa 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 que debe practicar las diligencias 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 servidor público 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.

Las facultades que se consagran en el artículo 77 constitucional le corresponden a cada una de las Cámaras sin intervención de la otra y son las siguientes: dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la otra Cámara y con el Ejecutivo, por medio de comisiones de su seno, nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma y expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional.

2.3 Comisiones Legislativas

Dentro del órgano legislativo, Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas comisiones, que son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que el Congreso de la Unión cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

En todo proceso legislativo es esencial, el trabajo de las comisiones. *Las comisiones no sólo representan foros especiales de discusión y resolución, sino una división del trabajo legislativo que, además reúne los talentos y las aptitudes del órgano legislativo.* El buen funcionamiento de las comisiones, resulta por lo mismo, vital en el proceso legislativo. Los dictámenes siempre son producto del trabajo de las comisiones. Los instrumentos legales denominados dictámenes normalmente pasan al pleno para su discusión, que consiste en dar lectura dos veces de los proyectos presentados, para después pasar a la aprobación de los mismos, si es el caso.

Por resolución del pleno de cada Cámara, el número de comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo a las necesidades de la Institución. La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a los siguientes principios, el de proporcionalidad o dependiendo del número total de legisladores por cada fracción parlamentaria, el de pluralidad o cuidando se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Desarrollo Social y Vivienda; Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Gobernación, Población y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales y Sistema Federal; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Turismo. Estas comisiones ordinarias, tendrán hasta 30 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de lo que dure la legislatura, ningún Diputado pertenecerá a más de dos de ellas. De entre los integrantes de cada comisión se nombrará un presidente y un secretario. Hay una Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que se integra con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa; Comisión del Distrito Federal; Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y la Comisión Jurisdiccional, que se integrará por un mínimo de 12 y un máximo de 16 diputados.

Existen también comisiones de investigación, las cuales se constituyen con carácter transitorio, en ambas cámaras, para realizar lo establecido en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.⁷¹

El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico, en ambas cámaras. Al acordarse lo anterior también se determinará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado.

En la Cámara de Senadores las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

⁷¹ Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, 2001.

Las comisiones ordinarias son las siguientes: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos, la cual se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente, por la carga de iniciativas; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Turismo.

Éstas comisiones ordinarias se integrarán hasta con 15 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término que dure la legislatura (tres años), excepto la comisión de Administración que se renovará cada año legislativo. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas. De entre sus miembros se nombrará un presidente y dos secretarios.

En teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo: elaborar el dictamen correspondiente de las iniciativas presentadas, además de organizar las distintas reuniones de comisiones en las cuales se analizará, discutirá y en su caso se aprobarán las propuestas de reformas, adiciones o derogaciones, para así seguir con el proceso legislativo, hasta llegar a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El dictamen es formulado por la Comisión que conoce de los asuntos, de acuerdo con la materia. Para emitir su resolución, observa los estudios específicos que existan, las necesidades de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica, los sujetos encargados de aplicar la legislación, entre otros. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. La dictaminación

del negocio debe ser aprobado por mayoría de votos y, en caso de empate, el presidente de la Comisión cuenta con voto de calidad. Con independencia de cómo haya sido aprobado el dictamen, con o sin necesidad del voto de calidad, se pueden presentar votos particulares en torno al negocio que se conoce, siempre que lo presenten por lo menos un día antes de iniciar el debate en el pleno. Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de Información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. Además cualquier miembro de la Cámara respectiva puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones de Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Las comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo, también estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente. El presidente de cada comisión tendrá a su cargo los expedientes y deberá coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlos cuando sea necesario, en periodo de sesiones y durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes.

2.4 Comentarios

Nuestro Poder Legislativo como ya lo sabemos se compone de dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, representantes del pueblo y de los mejores intereses de éste. La existencia del Congreso tiene un significado muy importante, pues la nación lo creó para ser el depositario de nuestra voluntad de vivir en una sociedad gobernada por leyes, donde la justicia y la dignidad de los individuos y la comunidad sean el objetivo permanente de nuestra convivencia.

Debido a lo anterior es necesario y lo volvemos a decir los legisladores deben ser personas preparadas y conscientes del papel que desempeñan, puesto que la función legislativa es de suma importancia, y la principal es la de crear y reformar leyes, pero no hacerlo, por hacerlo. Analizar todas y cada una de las iniciativas, que si es creación se tomen en cuenta los pro y los contra, y si es reforma, que sea un cambio substancial, no sólo de palabras (sinónimos). Es por eso que el Congreso cuenta con Comisiones Legislativas, que son órganos colegiados que se dedican al análisis, estudio y dictaminación de los asuntos, pero es conveniente que todos los integrantes y sobre todo el Presidente de éstos órganos, tengan la capacidad para realizar tal trabajo, en beneficio de todos y no de su partido, de sus amigos o de ellos mismos.

El trabajo que realiza cada una de las Comisiones Legislativas es fundamental en el proceso legislativo, sin embargo, los legisladores no le han dado la importancia que se merece, pues nos damos cuenta que ir a una reunión de Comisión no es trascendental para ellos, pues prefieren sus reuniones sociales, o eventos que no tienen nada que ver con su función legislativa.

La función legislativa no es la única que desempeña el Congreso de la Unión, pero si la principal. Tiene facultades administrativas y jurisdiccionales. Además cabe comentar que cada una de las Cámaras cuenta con facultades exclusivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo III

Artículos 55, 58 y 59 constitucionales

3.1 Formación de los artículos 55 y 58 constitucionales

El General Venustiano Carranza, que era el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al presentar el Proyecto Constitucional ante el Congreso Constituyente de Querétaro el 6 de diciembre de 1916, los artículos 55, 58 y 59 presentaban la siguiente redacción:

*Artículo 55.- Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de los derechos políticos y saber leer y escribir;
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos sesenta días antes de ella;
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones sesenta días antes del día de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; y
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 58.- La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 59.- Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección." ⁷²

El proyecto constitucional pasó a la Comisión revisora para su dictamen, posteriormente al debate y por último a su votación.

Dos modificaciones propuso la Comisión a la fracción I del artículo 55 del proyecto. La primera consistió en exigir que el ciudadano mexicano lo sea por nacimiento, para ser diputado.

Para esta modificación la Comisión tuvo en cuenta, fuera de toda consideración, que podría llamarse nacionalista, la circunstancia de que el proyecto de Constitución da la oportunidad o la facultad al Congreso de elegir al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República en el caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presidente constitucional fuera temporal; y, por lo tanto, hay un momento en que todos los diputados al Congreso de la Unión son "Presidenciables".

La otra modificación consiste en lo siguiente: El proyecto exigía como requisito estar en el ejercicio de los derechos políticos. Ahora bien; hay casos en que, a consecuencia de una condena, solamente se suspenden los derechos civiles, dejando al condenado en el ejercicio de sus derechos políticos, y la Comisión estimó que para ser representante del pueblo, se requiere una cierta pureza en los antecedentes civiles y políticos de una persona, para no dar lugar a que un delincuente del orden común, juzgado y sentenciado, pueda representar los intereses del pueblo. Por lo tanto la Comisión propuso lo siguiente:

⁷² Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 6 de diciembre de 1916. Pág. 345, 351 y 364.

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

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir.

Sin embargo, durante el debate de la fracción I, los diputados llegaron a la conclusión de que tenía que suprimirse la frase “y saber leer y escribir”, porque sería vergonzoso requerir esto a quienes nos van a representar. Quedando su redacción de la siguiente manera:

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

La fracción II del artículo 55 del proyecto contiene una novedad respecto del párrafo correspondiente del artículo 56 de la Constitución. En este último se requiere 25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones. En el proyecto se fija la misma edad para el día de la elección. La Comisión estimó que los requisitos que fije la ley deben estar cumplidos precisamente el día de la elección, que es el día que debe servir de punto de partida para la calificación de una elección dada. En consecuencia la Comisión propuso lo siguiente:

II. Tener 25 años cumplidos el día de la elección.

La fracción III del artículo 55 del proyecto, contiene una novedad respecto al párrafo correspondiente del artículo 56 de la Constitución. Consiste ésta en añadir al requisito de vecindad el derecho de poder ser electo diputado, por ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección. Siendo más liberal esto último, la Comisión estimó que debe aprobarse, y en tal concepto, se permitió proponer:

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Las fracciones IV y V del artículo 55 del proyecto de reformas, de no estar en los cargos o en las circunstancias a que se refieren, por lo menos sesenta días antes de la elección. Los cargos de referencia, son aquellos que hacen suponer que una persona, de permanecer en el puesto que ocupa durante las elecciones, ejercerá una decidida influencia sobre los electores y podrá falsear en su provecho la voluntad popular, evitando con esto una elección pura. Este temor desafortunadamente es muy justificado, por los antecedentes que están en la experiencia y le pareció a la Comisión que debía asegurar la práctica del voto en las mejores condiciones posibles de pureza, de libertad y de conciencia del acto, se permitió ampliar el plazo que fija el proyecto y elevarlo a noventa días en lugar de los sesenta que ésta fija. Por tal motivo la Comisión propuso:

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

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, o magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes del día de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso".

El artículo 55 quedó aprobado en los términos antes señalados.

El artículo 59 del proyecto del C. Primer Jefe exigía para los senadores los mismos requisitos que el artículo 55, con excepción de la edad, para el diputado 25 años como mínimo, y para el senador 35 años. "Esta diferencia se justificó por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores en el engranaje de los poderes públicos. En efecto, la Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes, moderando la acción, algunas veces impetuosas, de la Cámara de Diputados, que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de las leyes, por la iniciativa, el vigor, y en general todas las cualidades que significan acción y movimiento. Y por lo que esta actitud pudiera tener alguna vez de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: uno, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra, y la edad de los miembros de ella, que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante".⁷³ Por lo tanto la Comisión propuso:

"Artículo 59. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de 35 años cumplidos el día de la elección"

El artículo 59 quedó aprobado en los términos antes señalados.

⁷³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 2 de enero de 1917. Pág. 10-11.

3.2 Reformas

Derivado de estos breves antecedentes, veremos que los artículos 55 y 58 han sufrido una serie de reformas las cuales se pretenden analizar en el presente capítulo.

ARTICULO 55

TEXTO ORIGINAL (1917)

Artículo 55: Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener 25 años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus

respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos 90 días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

ARTICULO 58

TEXTO ORIGINAL (1917)

Artículo 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

REFORMAS CONSTITUCIONALES

Reforma Constitucional de 1933. La iniciativa de reformas a los artículos 55 y 58, entre otros, fue presentada en la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932, cuya finalidad era tratar de consignar en nuestra Constitución el principio de la No Reelección, de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y Ejecutivos Locales, y en forma restringida por lo que se refiere a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos del país, Diputados y Senadores al Congreso Federal y Diputados a las Cámaras Locales, ampliando el periodo de actuación de los miembros del Poder Legislativo. En el artículo 55 es necesario modificar la fracción V para dejar aclarado de una vez por todas que los Gobernadores de los Estados, durante su ejercicio no pueden ser electos diputados o senadores aún cuando se separen de sus encargos, cosa absolutamente indispensable ya que la tendencia del antirreeleccionismo se dirige a conseguir la libertad en la emisión del voto. Es necesario, sin embargo, aclarar que los Secretarios o Subsecretarios de Estado, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o de los Estados que aspiren a ser electos diputados o senadores,

deben separarse de sus respectivos cargos, definitivamente, esto es, por renuncia y no por simple licencia; asimismo, se une con la copulativa "y" la fracción VI y VII para establecer el sistema de no-reelección sucesiva en el cuerpo legislativo. En cuanto al artículo 58, el contenido original del artículo 59 pasa a formar íntegramente el artículo 58.

Quedando el texto de la siguiente manera:

ARTICULO 55. - ...

I a IV. ...

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

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

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 el día de la elección.

Reforma Constitucional de 1972. Fue iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma los artículos 55 y 58, entre otros, presentada en la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 1971. En esta iniciativa se reduce la edad para ser sujeto de voto pasivo, de manera que puedan elegirse diputados de 21 años y senadores de 30 años. Esto reconoce una estrecha vinculación con la reforma del artículo 34 Constitucional, que incorporó la juventud a la formación de la voluntad de la Nación.

El régimen de la Revolución advirtió desde entonces que la evolución de nuestro marco jurídico hacia los jóvenes de 18 años sujetos de numerosos derechos y obligaciones y por lo tanto debía concedérseles también el derecho a participar en la conformación de las grandes decisiones nacionales. "Proponemos ahora que se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación". "Reducir la edad mínima requerida para ingresar al Poder Legislativo, permitirá que se pueda dar en ambas Cámaras, no sólo una mejor representación política, sino una más adecuada representación social. Es la nuestra una nación de población joven; más de la mitad es menor de 21 años y el 70% no alcanza los 30 años".⁷⁴

Quedando de la siguiente manera:

Artículo 55.-

I. ...

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III a VII. ...

⁷⁴ Cámara de Diputados. Diario de los Debates. A. II. T. II. No. 22 del 11 de Noviembre de 1971. Pág. 3 a 8.

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

Reforma Constitucional de 1974. Fue Iniciativa del Ejecutivo Federal de reforma al artículo 55, entre otros, presentada en la Cámara de Diputados el 3 de septiembre de 1974. Haciéndose en dicho artículo sólo la supresión del concepto "territorio".

Quedando de la siguiente manera:

Artículo 55.- ...

I y II. ...

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV a VII.

Reforma Constitucional de 1977. Iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma el artículo 55, entre otros, presentada en la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 1977. Se promueve la adición de un segundo párrafo a la fracción III del artículo 55, la adición se justifica por la congruencia y complementariedad lógica, respecto al párrafo primero de la fracción del precepto en examen. Ya está dicho: el diputado representa la voluntad de la Nación; pero tiene a la vez para con los electores de su Distrito, y ahora también, para con los de la circunscripción territorial, si es el caso, deberes y obligaciones que no le es lícito abandonar. Debe haber una eficaz vinculación entre el uno y los otros. La mejor procede del paisanaje o de la

residencia, porque generalmente conllevan una identificación de intereses. Si el diputado conoce las ideas, los sentimientos, los propósitos de sus electores, seguramente sabrá representarlos y defenderlos. Si los electores conocen al diputado por su origen, por su capacidad, por su vocación de servicio, por su sentido de solidaridad social, pueden estar seguros de haber hecho una elección apropiada. Por eso siempre será conveniente que el representante popular sea oriundo o cuando menos residente por un tiempo mínimo, de la región por la que pretende ser electo.⁷⁵

Quedando de la siguiente manera:

Artículo 55.- ...

I y II. ...

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV a VII.

Reforma Constitucional de 1994. Iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma el artículo 55, entre otros, presentada en la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1994, originalmente en la iniciativa no se reformaba el artículo 55 constitucional,

⁷⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates. A. II. T. II, No. 14 del 6 de octubre de 1977. Pág. 3 a 13.

pero en el dictamen fue introducida una adecuación al contenido de la fracción V del mencionado artículo, para que compagine su texto en lo que toca al plazo que obra como impedimento para ser Diputado Federal y, por administración Senador, cuando el candidato sea Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Quedando de la siguiente manera:

Artículo 55.- ...

I. a IV.....

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

...

...

VI y VII.

Reforma Constitucional de 1999. Iniciativa que reforma el artículo 58, presentada en la Cámara de Diputados el 27 de abril de 1998. Se plantea la reducción de edad exigible para ser Senador de la República de 30 a 25 años, fundándose entre otros motivos dicha propuesta en la conveniencia de que un mayor número de jóvenes puedan compartir la responsabilidad de la representación popular en el Senado de la República, propiciando que el pensamiento y las inquietudes de la juventud contribuyan al trabajo legislativo y fortalezcan el interés político de las nuevas generaciones, que podrán aportar así su energía constructiva y creadora al bienestar de México.

Quedando de la siguiente manera:

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.

Al observar estas reformas, las que más saltan a la vista son las siguientes: la de 1972 y la de 1999, al señalar respectivamente que: "... se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación", "... de que un mayor número de jóvenes puedan compartir la responsabilidad de la representación popular".

Vemos con claridad que desde la Roma antigua y los antecedentes nacionales, la gran mayoría de los representantes populares fueron personas maduras y que expresan sus ideas y conocimientos con base en la experiencia; pero sin prejuzgar en nada a las "nuevas generaciones", estimamos que no asumen sus compromisos como se quisiera.

No obstante, hoy por hoy vemos que los actuales "representantes del pueblo" aún con edad madura no enfrentan su alta responsabilidad, por eso consideramos que estas reformas no han ayudado en gran medida, ya que la educación en México es muy deplorable, lo vemos con toda nitidez en estos tiempos y en estas legislaturas actuales.

3.3 Requisitos actuales para ser Diputado y Senador

Actualmente nuestra Constitución, en sus artículos 55 y 58 se enumeran los requisitos para ser Diputado y Senador respectivamente. Aunque cabe comentar que la única diferencia es la edad, ya que para ser Diputado se necesitan 21 años y para ser Senador 25 años cumplidos. A continuación transcribiremos los preceptos constitucionales en comentario.

Artículo 55.- Para ser diputado se requiere cumplir con lo siguiente:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados o Jueces Federales del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

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.

Además de las prescripciones constitucionales al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su artículo 7º otros requisitos de elegibilidad tanto para los diputados como para los senadores.

Los requisitos que se mencionan en dicho Código son los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

- d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección;

Los anteriores requisitos, han dado lugar a múltiples discusiones y se ha planteado inclusive su inconstitucionalidad. Debido a que se plantean hipótesis nuevas respecto de las prohibiciones que enumera el artículo 55 constitucional.

Además, desde un punto de vista estrictamente jurídico, aún suponiendo que se considerara conveniente consagrar estas incompatibilidades para evitar influencias indebidas, el lugar adecuado para definir las sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria.

3.4 Comentarios

Nuestra Constitución, consigna en sus artículos 55 y 58 los requisitos para poder ser Diputado y Senador respectivamente. Consideramos que no son los requisitos suficientes, debido a la alta responsabilidad que desempeñan, el texto debería de ser más exigente, en cuanto a la educación, preparación, conocimientos, perfecto dominio del proceso legislativo, en fin para un buen desempeño en estos importantes cargos.

Éstos artículos han sufrido una serie de reformas, las cuales no consideramos que sean las encaminadas para que los candidatos postulados por los Partidos Políticos sean los mejores preparados, además de tomar en cuenta que las edades que actualmente se piden para ser legisladores no son las correctas, desde nuestro punto de vista, porque una persona de 21 o de 25 años no tienen la experiencia suficiente para el desempeño de la función legislativa, si tomamos en cuenta que una persona que culmina una carrera profesional lo hace entre los 23 y los 25 años, podemos concluir sin temor a equivocarnos que no es la edad adecuada, y una persona de 21 años apenas está terminando la educación media superior, si es que están estudiando, porque dichos artículos no exigen una carrera profesional o estudios, es decir, que ¿una persona que sólo terminó la primaria puede ser Diputado o Senador? Si puede, si cumple con todos los demás requisitos establecidos en nuestra Constitución, entonces los candidatos tal vez apenas saben leer, y ni siquiera conocen el proceso legislativo ¿Creen ustedes que esos serían buenos legisladores o buenos representantes de la nación?

Nosotros creemos que no, porque si tomamos en cuenta que actualmente hay quienes si tienen una carrera profesional, sin embargo no conocen ni siquiera el texto constitucional, menos el proceso legislativo y su gran complejidad.

Capítulo IV

La exigencia formal y la alta responsabilidad de los servidores públicos, traducidas en probidad (ética)

4.1 Concepto de Servidor Público; de Servidor Público de elección popular; y de Servidor Público como Ministro, Magistrado

El alma o conductor de la función pública es el servidor público; se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular, por designación o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes Federales o Estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función.

El concepto más notable de lo que debemos entender por servidor público es el que se encuentra estipulado en el primer párrafo del artículo 108 de nuestra Constitución al señalar que: "... Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...."⁷⁶

En efecto, el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

régimen jurídico, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales. En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo. Por lo tanto, la expresión "servidor público", es el nombre genérico que se utiliza hoy en día en la vida práctica para referirnos a cualquier persona física, que desempeñe un empleo, cargo o comisión o algún puesto en la administración pública Federal, Estatal o Municipal, o en los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad, o superioridad de cualquier función pública.

El servidor público, de elección popular, como Ministro o Magistrado, lo podemos considerar como aquel que supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo. Olivera Toro dice: "Es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad".⁷⁷

Por lo tanto el servidor público (de elección popular, como Ministro o Magistrado) es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico. Además son aquellos que se encuentran colocados en la cúspide de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por mandato constitucional, algunos son electos popularmente, y otros son nombrados siempre y cuando cumplan con diversos requisitos que se plasman en la misma Constitución Política de los Estados

⁷⁷ Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1976. Pág. 338 a 342.

Unidos Mexicanos, en tal virtud algunos tienen encomendada la labor de elaborar la ley, otros de aplicarla, y los restantes de dirimir controversias entre particulares o entre éstos y las entidades públicas.

Para que el servidor público sea catalogado como tal dentro de las funciones del Estado, debe ajustarse al principio de legalidad que es operante en nuestro Estado de derecho, toda vez que en él encontramos la regla del juego para desempeñar un empleo, cargo o comisión, sea de nombramiento o de elección popular, y por tal virtud es justo, razonable y conveniente que el propio pueblo vigile esta exigencia, porque en caso contrario, debe desconocer a quienes no cumplen con todos los requisitos necesarios para asumir una función pública, para que de plano no sean aceptados.

Todo servidor público debe cumplir con sus deberes y obligaciones, la falta de cumplimiento de estas obligaciones puede acarrear una serie de responsabilidades para los servidores públicos, lo cual será analizado en el siguiente punto.

4.2 La Responsabilidad de los Servidores Públicos Federales

Todo servidor público tendrá una serie de obligaciones, pero sobre todo deberá salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Deberán cumplir al máximo el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o bien implique abuso o ejercicio indebido del mismo. Toda conducta realizada por los servidores públicos deberá estar apegada a la ley, así como también observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

La falta de cumplimiento de estas obligaciones puede acarrear una serie de responsabilidades para los servidores públicos, las que se contraen respecto a terceros o con la propia administración pública, o los Poderes del Estado, y pueden ser de índole administrativo, penal, civil y político.

En un régimen democrático todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado, jamás se debe de actuar dentro de los Poderes Públicos en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público local o nacional que estén obligados a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades que integran la competencia. Y en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, nuestro Estado de derecho estatuye a favor de los gobernados los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En efecto la falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías desde el Presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos que se identifican como simples auxiliares, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal permiten identificarlas según su gravedad, falta o tipo de infracción, y deben ser fincadas en el terreno práctico.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sienta las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales, abocándose a tres tipos de responsabilidades, la política, la administrativa y la penal, sin embargo también existe la civil.

La responsabilidad política, es la que se finca a los altos servidores públicos que estatuye el artículo 110 constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como es el caso: del ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales. La responsabilidad en cuestión, es la que se hace valer ante el Congreso de la Unión mediante el juicio político, y en ese particular por mandato constitucional tienen acción o facultad de iniciar la demanda respectiva cualquier ciudadano de la República Mexicana.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política están enunciados en el artículo 110 constitucional y ellos son: Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, también podrán ser sujetos de juicio político de índole federal por violaciones graves a la Constitución.⁷⁸

Las sanciones aplicables en los juicios políticos respectivos consisten en destitución del servidor público y en su caso inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público dentro del plazo que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 8º, que va desde un año hasta veinte años.

Para la aplicación de las sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado, aplicará la sanción que corresponda, mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

La responsabilidad administrativa, es aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos,

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a los deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

Pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento o elección de una persona física para un cargo en alguno de los Poderes Federales, Estatales o Municipales, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.

Sin embargo, ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, así como la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Sobre todo no debe perderse de vista que el Estado ha instituido las medidas eficaces para castigar a los malos trabajadores, que violando la confianza que en ellos se ha depositado hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, o sencillamente son negligentes, irresponsables y abusivos en el desarrollo de su trabajo.

En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatuye a los sujetos, el objeto, las obligaciones, las sanciones y el procedimiento para fincar las responsabilidades administrativas a los servidores públicos.

El artículo 47 de dicha Ley, ordena: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo,

cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”⁷⁹

Se contemplan veinticuatro fracciones en la citada norma como obligaciones fundamentales que deben cumplir bajo el principio de legalidad, ya que la infracción a las mismas indiscutiblemente dará lugar a fincar responsabilidad administrativa al responsable, por ejemplo: la falta de diligencia en el trabajo; la ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos; descuido de documentos públicos y la información pertinente; la mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos de los superiores para con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones; ejercer funciones que no le correspondan; autorizar indebidamente, faltar al trabajo a un subordinado; hacer el nombramiento de una persona que se encuentra inhabilitada para la función pública; no excusarse del conocimiento de un asunto público cuando tenga impedimento para hacerlo; exigir dinero, gratificaciones, bienes, cosas o favores indebidamente a cambio de prestar un servicio público; intervenir en el nombramiento de una persona para ocupar una función pública teniendo interés personal en ello; no presentar su manifestación de bienes en el plazo que marca la ley, y las demás que imponga dicha ley y otras.

A lo anterior habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59 de la misma ley, el primero se refiere cuando un servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia en contra de un desempeño público; por otro lado, se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.

Las denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidad administrativa deben presentarse por los particulares agraviado o por el servidor público que tenga

⁷⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 2001.

conocimiento de la infracción cometida, directamente y por escrito ante la contraloría interna de la dependencia u organismo donde se encuentre adscrito el servidor público responsable de la falta.

Las sanciones administrativas están contempladas en el artículo 53 de la ley en cuestión, y son las siguientes: Amonestación privada o pública; Apercibimiento privado o público; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica; Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La responsabilidad penal tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal Federal. En tal sentido la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, entre otros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy categórica al expresar en su artículo 109 fracción II que "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal"⁸⁰ en esa virtud en el Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal Federal, en sus artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, y por ellas los sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas. Los delitos

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.

en cuestión son: Ejercicio indebido del servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Peculado; y Enriquecimiento ilícito.

Cuando se descubra la configuración de alguno de los mencionados delitos imputable a cualquier servidor público, se debe presentar de inmediato la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal que corresponda. Sin embargo en la materia penal, es necesario hacer la aclaración de que existe la protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, se requiere la autorización previa de la Cámara de Diputados, quien mediante un juicio que se entabla ante la misma con un sentido político, debe resolver si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado, que es lo que conforme al artículo 111 de la Constitución Federal se conoce como "declaración de procedencia", que es lo que en la práctica y anteriormente se denominó "desaforar o desafuero", y que consiste en destituir de un puesto público a un trabajador del Estado de alta jerarquía, o que goza de "fuero constitucional", con lo cual también se da la autorización para que dicho servidor público pueda ser puesto a disposición de las autoridades judiciales y así sea juzgado penalmente.

En términos generales se concibe a la responsabilidad civil, como la consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho ajeno, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, o en otras palabras, el compromiso de pagar los daños causados. La responsabilidad civil de los servidores públicos, es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con la ley.

El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones puede ser de dos maneras: económico y de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

carácter moral, el primero de ellos, consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo debe entenderse como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o en su vida privada.

Serra Rojas manifiesta que: "La responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares en los casos que señalaremos. Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos... "La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro, que en contra de un mozo de una dependencia. Sin embargo la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque este último obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario. La administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos: Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales; Respondan por los daños o perjuicios que ocasionan al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores." ⁸¹

⁸¹ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1977. Pág. 444-445.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3 En el ámbito administrativo

Como sabemos la función administrativa del Estado corresponde al Poder Ejecutivo, que recae en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", pero éste, para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, se apoyará en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica, Organismos descentralizados, etcétera. Como ha quedado claro toda persona que tenga algún empleo, cargo o comisión dentro de alguno de los tres Poderes de la Federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), será considerado servidor público.

Es por eso que todo servidor público debe actuar conforme a derecho.

El Poder Ejecutivo es la institución encargada de llevar a la práctica las múltiples tareas que exige la administración pública del gobierno de la nación y el principal responsable del respeto al Estado de derecho que nace de la Constitución.

El Poder Ejecutivo tiene la facultad de realizar las tareas sociales y políticas que la Constitución ordena como mandatos legales. Dicho en otras palabras, corresponde al Poder Ejecutivo hacer que los proyectos, las ideas y los objetivos de la sociedad se conviertan en una realidad concreta. Por ejemplo, **el artículo 3º constitucional garantiza el derecho a la educación**; corresponde al Ejecutivo llevar a cabo las acciones necesarias para formar a los profesores, diseñar los planes y programas de estudio, construir escuelas y dotarlas de todos aquellos elementos que conviertan al proceso educativo en un **servicio de calidad** tendente a desarrollar al máximo las capacidades del ser humano. Desde el punto de vista de la Constitución, el presidente desempeña las funciones de jefe de gobierno y jefe de Estado. Como jefe de gobierno es la autoridad que realiza las tareas políticas para propiciar la armonía de los diferentes sectores de la sociedad; también es responsable de la correcta administración de los asuntos públicos, así como

cumplir y hacer cumplir las leyes. Como jefe de Estado, el presidente representa a la nación esto es, al pueblo, a la Federación y sus instituciones, leyes y principios; en suma, simboliza la unidad de los estados y por supuesto de los mexicanos.

La administración pública atiende día con día, en todo tiempo y en todo lugar, los asuntos de la vida diaria de toda la comunidad. El Poder Ejecutivo, si bien es representado por el presidente, ejerce sus tareas con el auxilio y apoyo de las distintas secretarías de Estado, las cuales son las encargadas de llevar a la práctica muchas acciones de gobierno, mismas que van desde la promoción de la educación hasta la representación del país en los organismos internacionales, y desde la conducción económica hasta la defensa del patrimonio y la soberanía nacionales.

Las amplias responsabilidades que la Constitución deposita en el Poder Ejecutivo tienen como fin el mejoramiento de las condiciones de vida material y espiritual de todos los mexicanos. El Ejecutivo, al igual que los otros poderes de la Unión, tiene un conjunto de facultades y obligaciones que la Constitución le define con toda claridad, de acuerdo con el propósito de asegurar el pleno respeto a las leyes, la buena marcha de la administración pública, así como la aplicación de planes, programas y acciones de gobierno que exigen la atención de las múltiples necesidades de la población.

Por lo tanto y de acuerdo a lo anterior es necesario que todo servidor público que desempeñe algún empleo, cargo o comisión en la administración pública tenga una actitud recta, honrada y siempre de acuerdo a la ley.

4.4 En el ámbito jurisdiccional

La función de la administración de justicia por el Estado, corresponde al Poder Judicial y comprende la protección de los derechos de la comunidad y de sus miembros por la jurisdicción y el cumplimiento de las sentencias. El Derecho que se ha de aplicar tiene que ser el vigente en una comunidad. Hoy en día uno de los principios jurídicos fundamentales del Estado de Derecho es que no se puede juzgar una acción más que de conformidad con el Derecho vigente al tiempo de su ejecución. La aplicación del Derecho tiene que hacerse según un determinado procedimiento, que garantice el conocimiento de la situación jurídica, así como también debe de regir el principio de igualdad ante la ley. Y tiene como objetivo dar cumplimiento a las normas jurídicas y garantizar indirectamente los intereses privados. La acción consiste en la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa o con el propósito de declarar la existencia de una obligación, en ciertos casos hacerla efectiva.

Los valores éticos comprenden asimismo, el análisis de la lucha contra la corrupción, que supone la unidad de los gobiernos y pueblos para darle a las nuevas generaciones un piso sano, limpio y sólido a través del cual puedan transitar. El tema de la administración de justicia, es importante, ya que los pueblos tienen derecho a una justicia accesible, recta y eficiente, para que puedan ser juzgados con razón, justicia, verdad y eficiencia.

Todo servidor público debe actuar éticamente dentro de un procedimiento. Los fines que persigue el proceso es impartir la justicia y dar a cada quien lo que le corresponde, llegar a la verdad y para lograrlo, es necesario que las personas encargadas de ésta función cuenten con una conducta recta y honrada, procurando satisfacer el interés general, desechando todo provecho o ventaja personal.

Hoy en día es de gran importancia la cuestión de la formación de los jueces y órganos de la administración de justicia. Esta claro que no basta una formación de mera técnica legal, tendrá que familiarizarse también, entre otras ciencias, por ejemplo con la ética. Porque si su conducta privada es escandalosa, y si públicamente se exhiben realizando actos en contra de la moral o la conciencia pública, la forma en que actúen es suficiente para que se les pierda la confianza. Debemos de tener Jueces orientados a la solución de conflictos, con una alta competencia profesional, capacitado en métodos y técnicas de interpretación jurídica, y que al mismo tiempo, sea capaz de considerar el impacto social y económico de sus decisiones. Es fundamental un Juez que sea consciente de la enorme importancia que tiene el desempeño de su función, de su probidad y de su eficiencia, cuya ética y moral estén fuera de toda sospecha. No sólo queremos jueces de excelencia técnica, sino que tengan la correspondiente solidez moral para discernir con justicia a nombre de la Nación.

El buen Juez ha de considerar que la impartición de justicia no debe tener dilación alguna, y es aquí donde se encuentra un factor importante para que sea factible a toda la población, ya que al resolver de manera oportuna los asuntos litigiosos, las personas que hoy en algunos casos no formulan reclamos o los canalizan a través de alguna solución alternativa de disputa, al advertir el buen funcionamiento de la justicia, optarán por acceder a tal vía.

El reto al que se enfrentan los juzgadores para coadyuvar al establecimiento de un verdadero sistema de justicia se resume en cuatro principios básicos: **inmediatez, eficiencia, calidad y acceso oportuno de la ciudadanía para ejercer el derecho de tutela judicial**; por ello deben cada día prepararse mejor, estar atentos a la dinámica social, ocupar su tiempo en función de elevar su productividad, razonar desde diversos ángulos los asuntos planteados, pero bajo la premisa del irrestricto respeto al Derecho y actuar ante todo con imparcialidad y honorabilidad, tanto en su vida pública como privada. Se trata pues de calidad y oportunidad en sus resoluciones.

El Juez se convierte en defensor de los derechos ciudadanos ante actos de autoridad alejados de la legalidad, es aquí donde los Juzgadores tendrán un papel preponderante, habida cuenta que a través de sus resoluciones deberán contribuir a que impere el Estado de Derecho, que la convivencia ciudadana tenga como premisa la certeza jurídica en sus acciones, que las controversias se diriman estrictamente en el campo del Derecho, que se arribe a un paso de legalidad absoluta y que el acceso a la justicia sea igual para todos.

La población que deposita su confianza en el Estado para que dirima sus conflictos, sin duda alguna aspira a que prevalezca el Estado de Derecho y una autentica división de poderes tanto en el ámbito local como nacional, el Juzgador deberá conforme a la función social encomendada colaborar para el mantenimiento de la paz, armonía, y la seguridad en la convivencia social, lo cual se obtiene a través de una adecuada impartición de justicia.

4.5 En el ámbito legislativo

Como pueblo, como personas y, aún más, como funcionarios públicos, no podemos alejarnos de una tradición cultural y una moralidad de corrección y excelencia. México, como cuerpo político, está comprometido con una responsabilidad moral y con una responsabilidad ética en el sentido de obrar de acuerdo a unas normas y principios que rigen la conducta del buen vivir de su gente.

En todo momento, tiene el Estado que garantizar el respeto al derecho y la obediencia a la ley. Esta misión le es fundamental, especialmente cuando se trata de la conducta de aquellos funcionarios públicos que lo representan como servidores. Hay ocasiones en que, por desventura, surgen unas acciones improcedentes por parte de algunos servidores públicos que al incurrir en faltas a las normas de ética, ponen en riesgo la estabilidad del soporte moral del Estado.

Es intolerable que existan servidores públicos en representación, que no tengan una adecuada preparación para poder desempeñar con eficacia su cargo, o que puedan lucrarse del patrimonio del pueblo. Para restaurar la confianza del pueblo en su Gobierno y en sus servidores públicos, cuando muchos de ellos han rebasado el nivel de lo tolerable, es preciso adoptar nuevas medidas legislativas que sean eficaces para prevenir y para penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios que, en el desempeño de sus labores, vulneren los principios básicos de una ética de excelencia, y para lograr lo anterior es necesario que los encargados de la elaboración de las leyes (legisladores) tengan una actuación recta y honrada, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, además de contar con una preparación adecuada y eficaz.

¿Es posible una ética legislativa? La codicia y la ambición de algunos legisladores, así como de otros funcionarios que ejercen el poder político, obstaculizan indudablemente la búsqueda de la ética en la vida pública. El problema

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reside, pues, en que las exigencias morales del papel desempeñado por el legislador entran en conflicto con los requisitos genéricos de la ética. Esta exige una perspectiva general, un juicio autónomo y una acción basada en principios públicos, pero los legisladores deben velar también por los intereses de su electorado, someter sus juicios a las decisiones electorales y que su actuación siempre sea recta y honrada, procurando satisfacer el interés general.

Cuando los representantes legislan, deben considerar la legislación por su valor intrínseco. Este principio, según, es seguido por la mayor parte de los legisladores (o al menos así lo afirman en público). Las razones que dan para justificar sus acciones provienen generalmente del bienestar o de los derechos de los ciudadanos, no de las presiones de los cabilderos o de la influencia de quienes financian las campañas, aunque las razones que ofrecen pueden no ser las verdaderas. Los congresistas guardan para sí sus motivos reales y al público le dan otra versión.

La ética legislativa debe atender, en líneas generales, a la circunstancia en la cual los representantes dan razones, porque ésta constituye la base más confiable para que los ciudadanos puedan evaluar sus actos. Los legisladores gozan, legítimamente, de un poder discrecional no sólo en la elección de la política, sino también en la de los papeles que desempeñan y los principios que rigen su actuación, y es posible que la ciudadanía no pueda juzgar el resultado de esas elecciones sino al cabo del tiempo.

Una ética legislativa es posible si sus requisitos se interpretarán. Los requisitos coartan la conducta de los legisladores, pero no hasta el punto de impedirles desempeñar un papel satisfactorio como representantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6 Comentarios

Todo servidor público que desempeña el cargo de legislador, debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo consideramos que también debe cumplir con un perfil mínimo ideal (educación, preparación, capacidad profesional, sistema de calidad, perfecto dominio del proceso legislativo, etc.), pero no sería suficiente, porque de que nos sirve un Diputado o Senador excelentemente preparado, sino cuenta con probidad, es decir, con una conducta recta y honrada, que procure satisfacer el interés general y dejar a un lado el personal. Por eso es esencial que también se controle la conducta ética de los servidores públicos, en el caso concreto, de los Diputados y Senadores, ya que la codicia y la ambición de algunos legisladores, permite que éstos no actúen con transparencia, responsabilidad y eficiencia, en el desempeño de su cargo.

Sabemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, controla la conducta contraria a derecho de todo servidor público. Sin embargo no es suficiente ya que hay servidores públicos que cometen faltas y nadie se da cuenta, más bien las autoridades no lo saben, por eso es conveniente que se cree una Comisión de Ética en el Congreso de la Unión que cuide muy de cerca todos y cada uno de los movimientos de los Diputados y Senadores.

Hay que tener bien claro que los tres Poderes (judicial, ejecutivo y legislativo) necesitan contar con servidores públicos honestos, transparentes, profesionales, capaces, etc. y sobre todo aquellos que sepan cumplir con su responsabilidad, pero no basta con cumplirla, sino que se lleve a cabo con transparencia, ética, probidad, veracidad, eficiencia, honestidad, inteligencia, profesionalismo, más aún con capacidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V

Requisitos mínimos esenciales, que deben cumplir los legisladores para el desempeño de su alta responsabilidad y así profesionalizar el H. Congreso de la Unión.

5.1 Educación

La educación que se enseña en los colegios, universidades no es educación, sino son los medios para llegar a ella.

La educación no sólo es el haber asistido a una escuela, o culminar una carrera profesional; sino que ésta, parte de la enseñanza o cuidados que un niño recibe en su hogar. Las familias necesitan dar al niño una educación de buena calidad.

Muchas veces se considera a la educación como sinónimo de escolaridad, en lugar de pensar en ella como en un proceso que dura toda la vida, en el cual el individuo está aprendiendo a enfrentar la vida a través de experiencias autodirigidas y dirigidas por otros. Debido a que siempre se ha considerado que la educación es lo que se imparte en las escuelas, no se han comprendido bien las posibilidades que puede ofrecer una concepción más amplia de aquélla.

Todo ser humano tiene deberes para con la sociedad, aunque unos más que otros. Por ejemplo todo servidor público debe referirse al correcto modo de cumplir el deber social: es el de cuidar, acrecentar el bien común de la sociedad. Con esa denominación de bien común se hace referencia a lo máspreciado para la sociedad; el conjunto de libertades, bienes y servicios que hacen posible a las personas su mejor desarrollo en la sociedad de la que forman parte. Para que la vida social obtenga su fin, debe contar con una ordenación jurídica que le sirva de apoyo externo, de defensa y de protección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También se argumenta que el orden jurídico es la garantía externa del bien común, cuando tal orden está cimentado sobre el orden moral; garantiza y respeta los derechos de la persona y la existencia y debida autonomía de las asociaciones intermedias; ayuda a desarrollar los valores personales de cada uno; cuando en la confección y aplicación de las leyes no hay arbitrariedad ni favoritismo, no se hace acepción de personas. Así como el ordenamiento jurídico es la garantía externa del bien común, la educación es la garantía interna de él, porque cada persona bien educada, como fruto de esa buena educación, está preparada para actuar a favor de la sociedad, y por lo tanto de su país. En este campo de la educación es necesario que toda la población posea un nivel cultural cada día más elevado, que posean las cualidades intelectuales y humanas del caso, que tengan acceso a los estudios superiores, sin descuidar las virtudes y la moral.

Por eso insistimos en que el servidor público debe ser el más preparado, ya que es la persona que contribuye al desarrollo de la sociedad y específicamente el legislador es aquel encargado de emitir leyes y si éstos no se encuentran preparados ética e intelectualmente, ¿cómo quedarán nuestras leyes?. Una buena actuación ética es simultáneamente una buena actuación profesional.

5.2 Preparación

Los cambios estructurales por los que atraviesa la sociedad de hoy, exigen la concurrencia de profesionales cada vez más competentes en todos los campos. En el caso específico de los legisladores, las exigencias son mayores, por cuanto se hallan directamente con la creación o reformas de leyes que regirán o rigen en nuestro país. En consecuencia los legisladores deberán ser hombres con un alto sentido ético y probada su educación, capacitación en el ámbito profesional constante, actualización comprobada en las materias de derecho constitucional, electoral, fiscal, laboral, administrativo, penal, procesal, medio ambiente, criminología, entre otras, perfecto dominio del proceso legislativo, crítica, sistema de calidad, liderazgo, integridad y actitud para aportar soluciones idóneas, desde las distintas funciones que les corresponda asumir.

De los breves antecedentes que hemos presentado, consideramos de suma importancia que los futuros candidatos a Diputados y Senadores deberán tener:

Conocimiento profundo del marco legal, tomando en cuenta las necesidades más imperantes de la sociedad (empresas, trabajadores, sociedad, gobierno, cultura), que resulten beneficiarios de un modelo funcional.

Se obliga a ser más eficientes, con nuevos sistemas de administración. Cumplir con los objetivos trazados en la plataforma política ya que impactan directamente a la sociedad. No es necesaria la plurivalencia, se debe contar con habilidades y ser más versátil. Ser más productivos con base a los nuevos escenarios mundiales. Habrá que observar las condiciones socio-laborales ante la competitividad.

Su desafío es construir nuevas relaciones político-laborales que se basen en una nueva cultura de aprendizaje.

Impulsar una cultura de aprendizaje continuo, creatividad y conocimiento transformando las prácticas de común acuerdo y de negociación ya existentes.

Desarrollar una trayectoria propia en la era de la nueva economía impulsando a la sociedad, con temas en la atmósfera mundial, con un proceso mejora continua, que permita el agrupamiento de geografías y de cooperación que dan origen a los costos de nuevas formas de organización política.

Los Diputados y Senadores deberán contar con calidad de categoría de clase mundial. Alerta continua y acción constante, que sean adaptables, con capacidad de ideas y organizar los cambios y giros que dé el entorno nacional. (Socio-político-económico).

Sin duda alguna, hoy por hoy, todo cambia. Por lo que los candidatos deberán tener la capacidad suficiente para visualizar el futuro; generando productividad, que es una actitud que busca mejorar constantemente todo lo que existe; basada en la conciencia del individuo. Siempre hemos pensado que se pueden hacer las cosas hoy mejor que ayer, y mañana mejor que hoy.

La frase que a continuación transcribimos fue generada en Roma en 1959, dentro de la Agencia Europea de Productividad, la idea contra una realidad tal, que parece que se aplica en estos momentos: "Se requiere de un sin fin de esfuerzos, para adaptarlos a condiciones constantemente cambiantes, aplicando nuevas teorías y métodos. Es creer firmemente en el progreso del ser humano".

Debemos contar con una cultura orientada en la innovación, mas el mejoramiento continuo: Un lugar de trabajo limpio, organizado que aumente la productividad, pues esto permite:

- Mejora la calidad de procesos productivos;
- Disminuye los costos (Elimina los desperdicios);
- Se reducen los tiempos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Mejora la seguridad del recurso humano, e
- Incrementa la motivación.

"Una sociedad crece en la medida en que sus ciudadanos se desarrollan".

Actualmente y derivado de la globalización México vive un entorno de cambios muy acelerados, su sociedad es muy dinámica. Esto se debe fundamentalmente a la apertura comercial, a los mercados cambiantes y exigentes, a los cambios de tecnología vertiginosos y a las constantes comunicaciones, existe pues, un horizonte de incertidumbre.

En nuestra política de comercio exterior, se vive un entorno más competitivo, por lo que se nos obliga a todos a adaptarse a la nueva realidad.

Cambiar ya no está en discusión, se requiere ya, un reconocimiento y respeto a la pluralidad, debemos ser más eficaces en la demanda legítima de la sociedad, contando con una cultura política cambiando de mentalidad y con capacidad de interlocución.

Es necesaria una cultura de negociación, en la que se eludan conflictos, que exista mayor responsabilidad con el trabajo y por supuesto con la sociedad civil.

Hay que mejorar continuamente, con equipos multifuncionales. Los representantes populares deben contar con habilidades y talento. Deben mostrar una política de excelencia y liderazgo, con habilidades conceptuales y olvidar los intereses personales.

Deben de mostrar un cambio de cultura para generar una actitud positiva hacia los cambios que se avecinan, que representan en la sociedad que viene caminando velozmente.

Los representantes de la sociedad tienen que contar con preparación (educación) capacitación continua, nuevas habilidades, participación plena y entregada con compromiso (físico y mental), plenamente involucrados con la sociedad para facilitar esa mejora que se requiere constantemente.

Deben de actuar en equipo, capaz de operar y demostrar su alto compromiso para con la sociedad, deben ser responsables de los resultados. La gente mejor preparada trabaja más eficientemente. Por eso la educación y la capacitación son los elementos claves de la calidad en todo individuo.

Derivado de los comentarios que acabamos de precisar, creemos que el H. Congreso de la Unión no debe quedar al margen de esos cambios, es por eso que los (Mejores) Legisladores, deberán contar cuando menos con el siguiente perfil: conocimientos, actitud, liderazgo, integridad, colaboración, trabajo de alta dedicación durante periodos cortos de tiempo, por ende, debe haber una *Profesionalización del Representante de Elección Popular*, cuando menos cinco años de estudios concluidos y demostrables. (Título Profesional, Maestría, Doctorado, PostDoctorado), capacitación a nivel profesional constante. (Actualización comprobada mediante constancias, en disposiciones legales, incluye: constitucional, electoral, fiscal, laboral, administrativo, penal, procesal, ecología y medio ambiente, criminología, entre otras.), perfecto dominio del proceso legislativo, formación de equipos interdisciplinarios, aplicando un Código de Ética Profesional. (Código de conducta)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3 Capacidad Profesional

La capacidad debe entenderse como una parte del concepto general de educación, cuyos fines y objetivos están esencialmente dirigidos a mejorar las condiciones de vida, mediante el desarrollo y actualización de conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas.

La capacidad profesional a la que nos referimos, debe entenderse como el proceso teórico-práctico sistemáticamente adelantado, mediante el cual las personas adquieren, mantienen o mejoran conocimientos técnicos y tecnológicos, destrezas, aptitudes y valores que sustentan su empleabilidad como funcionarios o trabajadores y su capacidad para actuar crítica y creativamente en la actividad productiva, contribuyendo así a su propio desarrollo personal, a la competitividad de la economía y al ejercicio pleno de la ciudadanía.

Un aspecto que preocupa mucho son los insuficientes niveles de educación y capacitación. Obtener un mejor nivel educativo favorece en todos los escalafones y sin duda alguno al desempeño de sus funciones con responsabilidad.

Los Senadores o Diputados deben tener la capacidad de entender que está pasando en la persona, en el seno familiar, en la empresa, en la sociedad, en la política nacional y en la cultura mundial, para poder aplicar su criterio a esos estados de cambio.

5.4 Sistema de Calidad

Dentro del concepto global de política de calidad se encuentra el de aseguramiento de la calidad que se define como el conjunto de acciones planificadas y sistemáticas, que son necesarias para proporcionar la confianza adecuada de que el servicio satisface las expectativas del pueblo.

En la actualidad se tiene la obligación de tomar en cuenta una actitud de hacer las cosas bien y a la primera, así como la disminución de los defectos. Como parte fundamental, es necesario una sensibilización de los individuos, de que para alcanzar la calidad se necesita de una buena actitud. Se necesita un gran esfuerzo y compromiso por parte de la alta dirección, quién debe estar totalmente de acuerdo de la necesidad de aplicar el sistema y de aportar su plena cooperación. Se debe contar con el liderazgo adecuado que logre compartir con todos los individuos la actitud de calidad, creando así el clima adecuado que permita el desarrollo del pueblo en general.

Para que el Poder Legislativo pueda ofrecer servicios de calidad, es indispensable que disponga de los servidores públicos calificados para estar en condiciones de facilitar los servicios necesarios y de especializarse gradualmente en diferentes temas, fomentando así el crecimiento constante.

Es sumamente importante elegir a las personas más adecuadas para candidatos a Diputados y/o Senadores. La evolución rápida y constante del entorno en el que actúan los servidores públicos les impone la obligación de dar muestras de una mayor responsabilidad social.

5.5 Comentarios

El Poder Legislativo desempeña una de las funciones del Estado, que es la función legislativa, la de crear o reformar nuestras leyes. Para que nuestros legisladores cumplan en serio lo que es legislar, primero hay que transformar y fortalecer al Poder Legislativo. Consideramos que por ser tan importante ésta función y para lograr lo anterior, los servidores públicos que la desempeñan deben de contar con un perfil mínimo ideal y que actualmente no se les exige.

Este perfil mínimo ideal será exigirles educación, conocimientos, actitud, liderazgo, integridad, cinco años de estudios concluidos y demostrables, capacitación en el ámbito profesional constante, actualización comprobada en constitucional, electoral, fiscal, laboral, administrativo, penal, procesal, ecología, medio ambiente, criminología, entre otras, perfecto dominio del proceso legislativo, un código de ética profesional.

Por todo el estudio que se realizó del Poder Legislativo en general, consideramos que actualmente nuestros legisladores no están lo suficientemente preparados para desempeñar su cargo como se debe, es decir, que conozcan perfectamente el proceso legislativo, que tengan conocimientos en las ramas del derecho, como ocurría en la antigua Roma, refiriéndonos a los juriconsultos, porque la mayoría no son Licenciados en Derecho, pero eso no les impide contar con estudios, capacitación, además de una conducta recta y honrada, procurando el bienestar general y dejando a un lado el interés personal, porque si ellos decidieron ser candidatos, es porque sabían cual es su importante función.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propuestas

Para poder contar con un Poder Legislativo Fortalecido, es necesario que los Diputados y Senadores cumplan con un perfil mínimo ideal con el fin de profesionalizar el H. Congreso de la Unión. Exigirles educación, conocimientos, actitud, liderazgo, integridad, cinco años de estudios concluidos y demostrables, capacitación en el ámbito profesional constante, actualización comprobada en constitucional, electoral, fiscal, laboral, administrativo, penal, procesal, ecología, medio ambiente, criminología, entre otras, perfecto dominio del proceso legislativo, un código de ética profesional. Ya que en ocasiones nuestros legisladores no conocen lo que es el proceso legislativo, y para lograrlo sería ideal que los Partidos Políticos antes de postular a sus candidatos a Diputados o Senadores, les hagan un examen de por lo menos el proceso legislativo, en este aspecto proponemos que a los Partidos Políticos se les exija que sus candidatos posean la capacidad suficiente para desempeñar tan importante cargo.

Además de que en el contenido de sus iniciativas no reforman nada en beneficio de la sociedad, a veces solo cambian palabras, por ejemplo, el texto vigente de una ley dice "especies" y su reforma es cambiarlo a "ejemplares". Realmente consideramos que esto no es la función legislativa. Pero para que los legisladores desempeñen bien su cargo, aparte de exigirles lo anterior, se hace necesario pedirles que su conducta sea la adecuada, es decir, contar con una ética legislativa.

Para poder controlar la conducta ética de los miembros del Poder Legislativo hemos pensado en la conformación de una Comisión de Ética que pueda conocer y sancionar los casos de transgresión a normas éticas en que se vean involucrados los legisladores propietarios y suplentes, según sea el caso. Dicha comisión también se encargaría de realizar acciones preventivas que impulsen a los legisladores a cumplir con sus obligaciones éticas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los candidatos a Diputados y/o Senadores deberán cumplir con ciertas virtudes que lamentablemente se han perdido, y que serán necesarias para el buen desempeño de sus funciones, que considero son las siguientes:

- **Probidad:** actuación recta y honrada, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenida por sí o por interpósita persona, también esta obligado a exteriorizar una conducta honesta;
- **Templanza:** permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, con respeto y sobriedad, evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de sus deberes;
- **Idoneidad:** aptitud legal, moral y técnica;
- **Responsabilidad:** hacer esfuerzos honestos para cumplir con sus deberes;
- **Veracidad:** obligación de expresarse con la verdad y contribuir a su esclarecimiento;
- **Transparencia:** conducta ajustada al derecho que tiene la sociedad de estar bien informada sobre la actividad de los Legisladores;
- **Igualdad de trato:** conducta al derecho que tiene la población de recibir un trato no discriminatorio en la función legislativa;
- **Uso adecuado de los bienes del Estado:** proteger y conservar los bienes del Estado;
- **Dignidad y decoro:** actuar con sobriedad y moderación en el trato con el público;
- **Tolerancia:** actuar frente a las críticas del público y de la prensa, con un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común;
- **Prudencia:** moderación en el comportamiento para poder acomodarlo a lo que es sensato o exento de peligro;
- **Discreción:** don de expresarse con agudeza y oportunidad;
- **Formalidad:** exactitud, puntualidad y consecuencias en las acciones;
- **Educación:** cortesía, desarrollar las capacidades, para enfrentarse positivamente a un medio social determinado e integrarse a él, así como contar con un título;

- **Eficiencia:** virtud y facultad para realizar todo lo que se proponga, pero lo mejor posible;
- **Honestidad:** compostura, decencia y moderación en la persona, acciones y palabras;
- **Sinceridad:** uno debe comportarse con veracidad, expresarse de un modo libre de fingimiento;
- **Tenacidad:** debemos empeñarnos para conseguir todo lo que queramos, pero siempre de acuerdo a la ley;
- **Inteligencia:** debemos de comportarnos de tal manera, que se den cuenta de que somos inteligentes y sabemos perfectamente lo que hacemos en público y en beneficio de la sociedad;
- **Profesionalismo:** actuar con ética profesional, siempre apegados al principio de legalidad;
- **Capacidad:** tener los conocimientos y la capacidad para poder desarrollar éstos, para así llevar a cabo una buena participación como servidor público;
- **Lealtad:** representa el absoluto apego a las instituciones públicas, a los propósitos y fines que justifican su existencia, es conducirse siempre con la idea de que la función social de las tareas de gobierno encomendadas significa el engrandecimiento de la nación y sus habitantes, esto es, la lealtad hacia las instituciones representa el respeto a la vocación de servicio hacia la comunidad;
- **Disciplina:** todo servidor público debe apegarse al principio de legalidad;
- **Honorabilidad:** como buen servidor público, además de la importancia de su cargo, deben de tener la cualidad de comportarse de modo que merezca la consideración y respeto de la gente.

Otra propuesta, que está muy ligada con la ética es conformar una Comisión Anticorrupción, que incluiría ideas para desarrollar la función de fiscalización en el Congreso de la Unión y su vinculación con los organismos de control del Estado y otros entes públicos creados para abatir e inhibir la corrupción. Propondríamos que dicha Comisión tuviera las siguientes facultades:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Velar por la existencia, actualización, adecuación y desarrollo de la normatividad necesaria para prevenir, detectar, combatir y erradicar prácticas corruptas;
- Conocer y sancionar las conductas antiéticas de los legisladores.

Para que las comisiones de esta naturaleza puedan funcionar, deben contar con estructuras y normas que exijan a sus miembros transparencia, responsabilidad y eficiencia. Por eso sería tan importante que exista un código de conducta, el cual deberá ser cumplido estrictamente sin distinciones de ningún tipo. Ante lo establecido en el código, no puede haber excepciones. Es importante eliminar la posibilidad de que en la aplicación de las sanciones por infracciones al código, exista la más mínima discrecionalidad. La mentira, el encubrimiento y todo tipo de conductas no adecuadas al desempeño de sus funciones, deben ser sancionados, al igual que la falta misma.

La conducta y el comportamiento de los servidores públicos, tienen un profundo efecto en su trabajo. Las infracciones deben ser castigadas bajo reglas claras sin distinción de nivel jerárquico, sexo o cualquier otra consideración. Todas las reglas de comportamiento deben quedar claramente establecidas para que no se dé lugar a interpretaciones tramposas o que se permita que un infractor quede sin castigo, por eso es necesario diseñar códigos de ética o de conducta para establecer claramente las reglas y procedimientos a cumplir.

Además creemos que la cultura ética de las personas determina en gran medida el resultado de su trabajo. Los códigos de conducta ayudan a elevar la sensibilidad ética y el razonamiento de cada acción desde el punto de vista de la integridad; fortalece el valor moral de los individuos.

Antes de la elaboración de un código de conducta, se deben responder las siguientes preguntas:

- ¿ Quienes son las personas que van a regirse por el código ?
- ¿Cuál es la principal actividad ?
- ¿ Que tipo de decisiones y acciones se desea prevenir y cómo deben ser prevenidas ?
- ¿ Que tipo de problemas éticos se podrían presentar con mayor frecuencia ?
- ¿ Cómo pueden resolverse los conflictos que se presenten ?

Tan importante es que exista un código de conducta, como que éste se cumpla, sin distinciones de ningún tipo.

Un código de conducta es una declaración expresa de la política, los valores o los principios en que se inspira el comportamiento de las personas. Los códigos de conducta deben considerarse como una modalidad particular, al adoptar un código, se imponen ciertas normas de comportamiento que considera especialmente importantes e imprescindible garantizar, demostrando así su responsabilidad para con la sociedad.

Un código de conducta es tan sólo el aspecto exterior y visible, lo fundamental es el contenido del código y si éste se respeta, se respeta, la conducta de las personas. El que se decida establecer un código de conducta no es necesariamente el único elemento, el único indicador válido es su verdadero comportamiento cotidiano. El único criterio objetivo para determinar el contenido de un código de conducta consiste en averiguar si la aplicación del mismo puede contribuir de manera efectiva al objetivo de la institución de cumplir con su responsabilidad.

Conclusiones

PRIMERA.- Como lo hemos manifestado desde la introducción de este trabajo, la preparación y amplio conocimiento de las leyes es de suma importancia, se ha considerado, desde entonces, que tanto los Diputados como los Senadores, como los magistrados en la antigua Roma se desempeñaban con suma diligencia, también éstos representantes de elección popular deben de tomar conciencia y respeto del cargo que tienen que desempeñar con responsabilidad para aportar sus vastos conocimientos.

Podemos señalar que en la antigua Roma, en el primer período, al Senado se le consideraba como un poder consultivo, aun no tenía función legislativa; en el segundo período éste fue tomando fuerza y era consultado por los cónsules acerca de todas las cuestiones importantes; decidía acerca de la paz y de la guerra y ejercía vigilancia sobre los magistrados. Y en el tercer período llamado Diarquía el Poder Supremo se compartía por el Emperador y por el Senado, es decir, tenía ya más poder, además de que fue adquiriendo poco a poco el poder legislativo y el poder electoral de los comicios, entonces podemos concluir que el Senado ya desempeñaba la función legislativa en forma amplia en el principado de Augusto. Fue éste quien creó el orden senatorial como categoría jurídica cerrada y de carácter hereditario, además el aspirante debía de contar con un patrimonio de un millón de sestercios, porque éste cargo suponía unos gastos verdaderamente fabulosos, y la tradición y toda una serie de prohibiciones legales les vedaban el dedicarse a negocios estrictamente lucrativos.

Los personajes romanos que mencionamos, desempeñaron el cargo de Senador, con excelencia, porque se dedicaban a reformar sus leyes o bien a hacer propuestas, en beneficio a la ciudadanía.

SEGUNDA.- Del presente trabajo podemos señalar que la institución legislativa en México, se remonta a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia.

Los legisladores de esta época, los consideramos verdaderos representantes del pueblo, porque ellos lucharon para que en nuestro país existiera la democracia y contáramos con nuestra propia legislación, además de ser independientes, los intereses de los primeros legisladores no eran de carácter personal, sino general, en beneficio de todos los ciudadanos. Una vez lograda la independencia, se elaboraron varios documentos legislativos, de los que ya hicimos mención. Sin embargo durante el Porfiriato, que fue una dictadura, el Congreso era una simulación, porque nuestros legisladores hacían lo que decía el Presidente de la República, claro que con sus excepciones, pero a éstas excepciones una vez que declaraban lo que pensaban, dejaban de existir. Hay que destacar a grandes figuras en el ámbito legislativo, Miguel Ramos Arizpe, José María Cos, Manuel Altamirano, Benito Juárez, Félix F. Palavicini, Belisario Domínguez, entre otros, con grandes conocimientos y con la idea bien clara de la alta responsabilidad que tenían como legisladores.

TERCERA.- De la presente investigación, consideramos que la función legislativa en los últimos tres sexenios ya se encuentra en crisis, porque ahora nuestros legisladores, no cuentan con la educación, preparación, capacidad profesional, probidad necesaria para desempeñar esa alta responsabilidad, claro hay sus excepciones, pero éstos no pueden hacer todo y nos haremos la siguiente pregunta ¿Por qué?, pues porque nuestro sistema permite que los Partidos Políticos postulen candidatos de mayor poder, o al que tenga una cara bonita o aquel que se deja manipular fácilmente, sin observar si tiene o no los conocimientos suficientes para el desempeño de tan importante cargo, además de que el Partido que se encuentre en el Poder al mandar sus iniciativas deben ser aprobadas porque son del Ejecutivo, sin tomar en cuenta si le conviene o no al pueblo. Éstos son servidores públicos y por lo tanto deben de servir al pueblo, aportando sus conocimientos, creando y reformando las leyes en favor de todos los mexicanos, sin tomar en cuenta su interés personal.

CUARTA.- Por la investigación realizada podemos señalar que el Poder Legislativo se compone de dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, representantes del pueblo y de los mejores intereses de éste. La existencia del Congreso tiene un

significado muy importante, pues la nación lo creó para ser el depositario de nuestra voluntad de vivir en una sociedad gobernada por leyes, donde la justicia y la dignidad de los individuos y la comunidad sean el objetivo permanente de nuestra convivencia. Debido a lo anterior es necesario y lo volvemos a decir los legisladores deben ser personas muy preparadas y conscientes del papel que desempeñan, puesto que la función legislativa es muy importante, y la principal es la de crear y reformar leyes, pero no hacerlo, por hacerlo. Analizar todas y cada una de las iniciativas, que si es creación se tomen en cuenta los pro y los contra, y si es reforma, que sea un cambio substancial, no sólo de palabras (sinónimos). Es por eso que el Congreso cuenta con Comisiones Legislativas, que son órganos colegiados que se dedican al análisis, estudio y dictaminación de los asuntos, pero es conveniente que todos los integrantes y sobre todo el Presidente de éstos órganos, tengan la capacidad para realizar tal trabajo, en beneficio de todos y no de su partido, de sus amigos o de ellos mismos.

QUINTA.- Nuestra Constitución, consigna en sus artículos 55 y 58 los requisitos para poder ser Diputado y Senador respectivamente. Consideramos que no son los requisitos suficientes, debido a la alta responsabilidad que desempeñan, el texto debería de ser más exigente, en cuanto a la educación, preparación, conocimientos, perfecto dominio del proceso legislativo, en fin para un buen desempeño en su importante cargo.

Estos artículos han sufrido una serie de reformas, las cuales no consideramos que sean las encaminadas para que los candidatos postulados por los Partidos Políticos sean los mejores preparados, además de tomar en cuenta que las edades que actualmente se piden para ser legisladores no son las correctas, desde nuestro punto de vista, porque una persona de 21 o de 25 años no tienen la experiencia suficiente para el desempeño de la función legislativa, si tomamos en cuenta que una persona que acaba una carrera profesional lo hace entre los 23 y los 25 años, entonces podemos concluir que no es la edad adecuada, y una persona de 21 años apenas esta terminando la educación media superior, si es que están estudiando,

porque dichos artículos no exigen una carrera profesional o estudios, es decir, que ¿una persona que sólo terminó la primaria puede ser Diputado o Senador? Si puede, si cumple con todos los demás requisitos establecidos en nuestra Constitución, entonces los candidatos a lo mejor apenas saben leer, y ni siquiera conocen el proceso legislativo ¿creen ustedes que esos serían buenos legisladores o buenos representantes de la nación? Nosotros creemos que no, porque si tomamos en cuenta que actualmente hay quienes sí tienen una carrera profesional, sin embargo no conocen ni siquiera el proceso legislativo, imagínense como legislan, más bien no lo hacen.

Todo servidor público que desempeña el cargo de legislador, debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo consideramos que también debe cumplir con un perfil mínimo ideal (educación, preparación, capacidad profesional, sistema de calidad, perfecto dominio del proceso legislativo, etc.), pero no sería suficiente, porque de que nos sirve un Diputado o Senador excelentemente preparado, sino cuenta con probidad, es decir, con una conducta recta y honrada, que procure satisfacer el interés general y dejar a un lado el personal. Por eso es esencial que también se controle la conducta ética de los servidores públicos, en el caso concreto, de los Diputados y Senadores, ya que la codicia y la ambición de algunos legisladores, permite que éstos no actúen con transparencia, responsabilidad y eficiencia, en el desempeño de su cargo.

SEXTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, controla la conducta contraria a derecho de todo servidor público. Sin embargo no es suficiente, ya que existen servidores públicos que cometen faltas y nadie se da cuenta, más bien las autoridades no lo saben, por eso es conveniente una Comisión de Ética en el Congreso de la Unión que cuide muy de cerca todos y cada uno de los movimientos de los Diputados y Senadores.

Por lo tanto podemos señalar que los tres Poderes (judicial, ejecutivo y legislativo) necesitan contar con servidores públicos honestos, transparentes, profesionales, capaces, etc. y sobre todo aquellos que sepan cumplir con su responsabilidad, pero no basta con cumplirla, sino que se lleve a cabo con transparencia, ética, probidad, veracidad, eficiencia, honestidad, inteligencia, profesionalismo, capacidad, etc.

SÉPTIMA.- El Poder Legislativo desempeña una de las funciones del Estado, que es la función legislativa, la de crear o reformar nuestras leyes. Para que nuestros legisladores cumplan en serio lo que es legislar, primero hay que transformar y fortalecer al Poder Legislativo. Consideramos que por ser tan importante ésta función y para lograr lo anterior, los servidores públicos que la desempeñan deben de contar con un perfil mínimo ideal y que actualmente no se les exige. Éste perfil mínimo ideal será exigirles educación, conocimientos, actitud, liderazgo, integridad, cinco años de estudios concluidos y demostrables, capacitación en el ámbito profesional constante, actualización comprobada en constitucional, electoral, fiscal, laboral, administrativo, penal, procesal, ecología, medio ambiente, criminología, entre otras, perfecto dominio del proceso legislativo, un código de ética profesional.

OCTAVA.- Por todo el estudio que se realizó del Poder Legislativo en general, consideramos que actualmente nuestros legisladores no están lo suficientemente preparados para desempeñar su cargo como se debe, es decir, que conozcan perfectamente el proceso legislativo, que tengan conocimientos en las ramas del derecho, porque la mayoría no son abogados, pero eso no les impide estudios, capacitación, además de una conducta recta y honrada, procurando el bienestar general y dejando a un lado el interés personal, porque si ellos decidieron ser candidatos, es porque sabían cual es su importante función.

NOVENA.- El objetivo es el de contar con un Poder Legislativo vigorizado y con operación eficiente que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión y para lograrlo es necesario incrementar la capacidad de los Diputados y

Senadores en la política nacional; promover la responsabilidad de los legisladores; asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dar plena vigencia al voto de conciencia; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando así legisladores más aptos y dedicados en el proceso legislativo, trayendo como consecuencia pocas, pero mejores leyes para la sociedad.

DÉCIMA.- Por lo tanto, debemos considerar que en la actualidad, contamos con legisladores que no conocen el proceso legislativo, o bien no siguen adecuadamente el proceso legislativo, como coloquialmente se dice, nuestros legisladores legislan al vapor. Además encontramos a quienes prefieren dedicarse a otra cosa que a legislar. Y para llegar al fortalecimiento del Poder Legislativo es necesario que todo Candidato a ocupar un cargo de elección popular, propuestos por los Partidos Políticos cuenten con un perfil mínimo ideal, a fin de profesionalizar el H. Congreso de la Unión.

Bibliografía

- 1.- Barbosa Heldt, Antonio. Hombres ilustres de México. Editores y distribuidores, S.A. México. 1972.
- 2.- Carbonell, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, Tomo III. Editorial Porrúa. México. 2000.
- 3.- Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México. 1982.
- 4.- Carpizo Macgregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. México. 1996.
- 5.- Carrillo Prieto, Ignacio. Renovación Constitucional y Sistema Político. Miguel Angel Porrúa. México. 1987.
- 6.- Contreras, Mario y Tamayo, Jesús. México en el siglo XX, 1900-1913, textos y documentos. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1983.
- 7.- Contreras, Mario y Tamayo, Jesús. México en el siglo XX, 1913-1920, textos y documentos. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1983.
- 8.- De la Torre Villar, Ernesto y Navarro de Anda, Ramiro. Historia de México II. McGraww-Hill. México. 1988.
- 9.- Foignet, Rene. Manual Elemental de Derecho Romano. Editorial José M. Cajica, Jr., S. A. México. 1956.

- 10.- Friedlaender, I. La Sociedad Romana, historia de las costumbres en Roma, desde Augusto hasta los Antoninos. Fondo de Cultura Económica. México. 1984.
- 11.- Hadas, Moses y Redactores de Libros de Time Life. Las Grandes Épocas de la Humanidad, La Roma Imperial. Ediciones Culturales Internacionales. México. 2000.
- 12.- Katz, Friedrich. Imágenes de Pancho Villa. Ediciones Era. México. 1999.
- 13.- Madero Quiroga, Adalberto Arturo. Historia del Senado Mexicano 1824-1877, Legislar para transformar. Selección y Notas. México. 1999.
- 14.- Messner, Johannes. Ética social, política y económica. Ediciones Rialp, S.A. México. 1967.
- 15.- Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, Francisco Manuel. Nuestra Constitución. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- 16.- Olea Franco, Pedro. Manual de Técnicas de Investigación Documental. Esfinge, S.A. de C.V. Naucalpan, Estado de México. 1988.
- 17.- Pedroza de la Llave, Susana Thallá. El Congreso de la Unión, Integración y regulación. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1997.
- 18.- Petit, Eugène. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional. México. 1980.
- 19.- Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Editorial libros de México. México. 1986.

- 20.- Roeder, Ralph. Juárez y su México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1967.
- 21.- Romero Vargas Yturbide, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Ediciones del Senado de la República. México. 1967.
- 22.- Sánchez Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 23.- Santa, Eliseo. Biografías de hombres ilustres. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1930.
- 24.- Sayeg Helu, Jorge. Significación Histórico-Política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1979.
- 25.- Thompson, Denis F. La ética política y el ejercicio de cargos públicos. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 1999.
- 26.- Villaseñor y Villaseñor, Alejandro. Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia. Editorial Jus, S.A. México. 1962.
- 27.- Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1987.

DIARIO DE LOS DEBATES CONSULTADOS

- 1.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 6 de diciembre de 1916.
- 2.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 2, 6 y 25 de enero de 1917.
- 3.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 16 de noviembre de 1932.
- 4.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 9, 14, 15 y 16 de diciembre de 1932.
- 5.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1932.
- 6.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 20 de marzo de 1933.
- 7.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 11 de noviembre de 1971.
- 8.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 7 y 15 de diciembre de 1971.
- 9.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 23 y 24 de diciembre de 1971.
- 10.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 8 de febrero de 1972.
- 11.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 3, 10 y 12 de septiembre de 1974.
- 12.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 13 y 16 de septiembre de 1974.

- 13.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 3 de octubre de 1974.
- 14.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 6, 18, 19, 20 y 25 de octubre de 1977.
- 15.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates de 3, 4, 8 y 9 de noviembre de 1977.
- 16.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 1 de diciembre de 1977.
- 17.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 6, 16 y 17 de diciembre de 1994.
- 18.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 20 y 21 de diciembre de 1994.
- 19.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 27 de abril de 1998.
- 20.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 14 de diciembre de 1998.
- 21.- Cámara de Senadores. Diario de los Debates del 30 de abril de 1999.
- 22.- Cámara de Diputados. Diario de los Debates del 14 de julio de 1999.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2000.

- 2.- Código Civil Federal, artículo 3. México, Editorial Porrúa, 2001.
- 3.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Editorial Porrúa, 1999.
- 4.- Código Penal Federal. México, Editorial Porrúa, 2001.
- 5.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2000.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, 2001.
- 7.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2000.

HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

- 1.- Nuestro México: El inicio del siglo 1900. UNAM. Publicación quincenal. México, número 1/1983.
- 2.- Nuestro México: Las huelgas de Cananea y Río Blanco 1906-1907. UNAM. Publicación quincenal. México, número 2/1983.
- 3.- Nuestro México: La Revolución Maderista 1910-1911. UNAM. Publicación quincenal. México, número 3/1983.
- 4.- Nuestro México: La Decena Trágica 1913. UNAM. Publicación quincenal. México, número 4/1983.

OTRAS FUENTES

- 1.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo VII. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- 2.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones 1917-2000*. México. 2000.