



DESAFÍOS

El Senado en la Cuarta Transformación

Ricardo Monreal Ávila



DESAFÍOS

El Senado en la Cuarta Transformación

Ricardo Monreal Ávila



Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación
Ricardo Monreal Ávila

Diseño de portada:
Senado de la República

Diseño y formación de interiores:
D3 Ediciones S.A. de C.V./Josué García de la Fuente,
Alejandra Gallardo Cao Romero, Ana Karina Mendoza Cervantes

Cuidado de la edición:
Patricia Nares Sotelo

Fotografía semblanza: cortesía *Expansión* / Jimena Zavala
Fotografías: Héctor Alan Macías Chapa

©D3 Ediciones S.A. de C.V. 2018

Primera edición, agosto de 2018

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la repografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

Contenido

Presentación.....	7
Prólogo	9
Capítulo 1. Juntos haremos historia desde el Senado ...	15
1.1 Principios de la transformación.....	15
1.2 Austeridad, transparencia y rendición de cuentas.....	21
1.3 Primera agenda: consenso en la pluralidad	25
Capítulo 2. Desafíos de la transición.....	37
2.1 Consolidar la democracia	40
2.2 Pacificación del país	46
2.3 Apoyar la agenda progresista	50
2.4 Legislar la austeridad republicana	54
2.5 Legislar de cara a la comunidad internacional	59
2.6 Ejercer una mayoría responsable	61
Capítulo 3. Vocación federalista.....	65
3.1 Acercamiento conceptual al federalismo	65
3.2 Revisión histórica del federalismo mexicano	69
3.3 Constitución de Cádiz	72
3.3.1 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	74
3.3.2 Constitución de 1824	77
3.4 Consideraciones particulares en torno a lo federal	79
3.5 Vocación federalista	83

Capítulo 4. Composición del Senado	89
4.1 Senadoras y senadores integrantes de la LXIV Legislatura	96
Capítulo 5. Facultades del Senado	119
5.1 Justificación histórica	123
5.2 El Senado de la República dentro de la organización constitucional.....	128
5.3 Facultades del Senado de la República	133
5.3.1 Facultades legislativas	133
5.3.2 Facultades administrativas.....	137
5.3.3 Facultades económicas	139
5.4 Facultades exclusivas del Senado de la República	140
5.4.1 Facultades reconocidas en la Constitución federal.....	141
5.4.2 Facultades reconocidas en leyes federales	147
5.5 El Senado de la República como Parlamento abierto.....	150
5.5.1 Obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.....	153
5.5.2 Obligaciones en materia de rendición de cuentas	157
Capítulo 6. La Cuarta Transformación.....	185
6.1 El contexto	187
6.2 El esplendor de México - Tenochtitlán	189
6.3 Trescientos años de coloniaje	192
6.4 La Primera Transformación: el movimiento de Independencia	194
6.4.1 Influencia externa	194
6.4.2 Influencia interna	199
6.5 La Segunda Transformación: la Reforma como consolidación del Estado.....	203
6.6 La Tercera Transformación: la Revolución mexicana	207
6.7 La Cuarta Transformación de México: la construcción de un estado de bienestar	210
6.8 La Cuarta Transformación desde el Senado	223

Capítulo 7. El desafío de la nueva comunicación en el Senado de la República	225
7.1 La historia viene de lejos.....	229
7.2 El contexto actual de la comunicación gubernamental en México.....	233
7.3 La estrategia de comunicación en un contexto cambiante	236
7.4 Comunicación gubernamental y comunicación parlamentaria	238
7.5 Una nueva comunicación para la transformación	239
Capítulo 8. Plan de austeridad republicana.....	241
8.1 Ahorro y racionalidad en el gasto	244
8.2 Presupuesto inercial 2019	245
8.3 Evolución del ejercicio del presupuesto.....	249
8.4 Composición del presupuesto 2018	250
8.5 Propuesta de reducción del gasto.....	254
8.6 Medidas de carácter inmediato (septiembre- diciembre de 2018)	255
8.7 Medidas aplicables en 2019 y siguientes.....	261
8.8 Preceptos jurídicos a considerar	262
8.9 Posibles acciones de reducción.....	265
Apéndice	269
Reunión de senadoras y senadores electos de la coalición “Juntos haremos historia”, con el Presidente electo, Lic. Andrés Manuel López Obrador 15 de agosto de 2018	
Fuentes consultadas	275

Presentación

En la LXIV Legislatura, el Senado de la República emprende un nuevo reto para renovar el quehacer parlamentario. El presente documento reúne una serie de reflexiones acerca de las muchas tareas y responsabilidades que aguardan a las y los legisladores en los próximos seis años, durante los cuales se habrán de construir importantes acuerdos, con pleno respeto a la pluralidad de este cuerpo colegiado, que coadyuvarán a transformar la vida pública de México y a satisfacer las necesidades de millones de mexicanas y mexicanos que otorgaron su confianza el 1 de julio de 2018.

Esta representación dará a las y los senadores la oportunidad de participar, promover, discutir y analizar las iniciativas de ley que lograrán convertir a México en el país que la población demanda.

La tarea legislativa del Senado va más allá de los partidos que impulsaron las candidaturas, hay un deber de correspondencia a lo que la sociedad expresó en las urnas. Es preciso que las y los legisladores sostengan una relación permanente, armónica, respetuosa con la población, y mantengan el diálogo y la conciliación para responder, por encima de cualquier otra consideración, a los intereses de la nación.

México está listo para lograr un cambio, y en el Senado de la República se trabajará para hacerlo realidad, siempre de la mano de la ciudadanía. Juntos construiremos la transformación real que el país requiere y que la sociedad demanda.

Es necesario cerrar filas para que juntos, todas y todos, hagamos historia; seamos parte de la transformación de México.

Fui sorprendido gratamente por que Ricardo Monreal me haya invitado, en plazos perentorios, a escribir el prólogo de este libro en el que delinea sus compromisos esenciales con la Cuarta Transformación de México. Sería un expediente fácil de abordar: en exclusiva, las tareas desafiantes que enfrentaremos en el futuro próximo como dirigentes de las cámaras del Congreso de la Unión.

Quiero hablar de Ricardo, el político y el amigo irrepetible; dimensiones enlazadas cuando coinciden en una misma pasión histórica y vital.

Ricardo Monreal fue, desde la adolescencia, un líder natural. Dirigente contestatario en la Confederación Nacional Campesina, cuando se abatía el dogma neoliberal sobre el país y arrastraba la degradación del mundo agrario.

Las consecuencias del despoblamiento en Zacatecas y el fenómeno acuciante de la migración fueron las banderas que lo proyectaron a nivel nacional. Más tarde fue el gobernador que convocó orgánicamente a sus coterráneos en los Estados Unidos de América, estableciendo una red patriótica que permanece hasta nuestros días.

No podría olvidar a Ricardo, en la áspera batalla por el gobierno de Zacatecas, presente frente a un auditorio pletórico en la plaza públi-

ca, como émulo de Francisco Villa, quien ganó esa plaza fundamental para el destino de la Revolución. Monreal, en un gesto recíproco, me designó como el Felipe Ángeles de esa historia: el artillero profesional y sagaz que cambió el rumbo del movimiento.

Decía un gran filósofo latinoamericano, Helio Jaguaribe: lo característico de Argentina es la inteligencia, lo de Brasil es la vitalidad y lo de México es el carácter. Todos nuestros actores históricos destacaron por la reciedumbre de su personalidad, a veces para bien y a veces para mal. Cuando coinciden en un gran evento nacional, producen jalones inesperados de la historia de México.

Reconozco los proyectos de reforma elaborados por todos los actores progresistas. Aspiro a una coincidencia creciente que haga posible el arribo a una nueva República.

La obra de mi amigo y compañero Ricardo Monreal acierta en el significado de lo que Morena encarna hoy para la nación: ser responsable de impulsar profundos cambios para México, fundamentalmente en la renovación del sistema de representatividad política, el combate a la corrupción y la introducción de la austeridad.

El libro proyecta, además, las tareas legislativas que emprenderá el Senado –como parte del Poder Legislativo– en el proceso de transición para dar cabal cumplimiento a la agenda de gobierno de la administración entrante, que necesariamente implica la modificación de diversos ordenamientos jurídicos sustentados en los siguientes ejes:

- La consolidación de la frágil democracia mexicana, como una condición *a priori* de la renovación del régimen político.
- La pacificación del país, como eje central para el ejercicio efectivo de la democracia.
- El apoyo a la agenda progresista en lo concerniente a los derechos de las minorías, sexuales y reproductivos, de igualdad de género, de no discriminación, de las mujeres y, en general, de las libertades individuales.
- La austeridad republicana, mediante la supresión de privilegios y un cambio radical al régimen interior de los tres poderes, en

particular de las cámaras, respecto a sueldos y prerrogativas excesivos.

- Legislar de cara a la comunidad internacional, reformulando la política exterior mexicana en términos de inclusión, cooperación efectiva, combate a la xenofobia.

Ricardo aporta un reflexivo análisis del federalismo mexicano, y afirma que se trata del modelo más conveniente para nuestra nación, ya que es el elemento esencial para descentralizar facultades, responsabilidades y recursos, bajo los principios de subsidiariedad, compensación, coordinación y participación ciudadana, medida en la cual el Senado juega un papel fundamental.

Propone reordenar el federalismo a partir de directrices establecidas desde el Legislativo federal con dos pilares básicos: reestructuración del poder, conservando las partes integrantes de la Federación, y la colaboración con el Ejecutivo. Se ocupa, además, de la trascendencia histórica de esta transición en el marco de las transformaciones de México.

Innovación del Congreso

Es apremiante que el Poder Legislativo sea el baluarte de la política de republicanismo y austeridad que impulsa la primera fuerza política de la siguiente Legislatura. El Senado de la República tiene como tarea insalvable renovar los desgastados vínculos entre representantes y representados, y dotar de un nuevo sentido al parlamentarismo en México, en aras de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas.

En ese orden de ideas, es ineludible la necesidad de impulsar un nuevo marco jurídico para el Poder Legislativo, en el que las Cámaras se rijan por los principios de Parlamento abierto y transparencia; se deben implementar, asimismo, una serie de medidas tendientes a lograr la armonía al seno de los órganos referidos, así como la mesura en cuanto a la creación de nuevas dependencias y la reducción de las ya existentes (comisiones e institutos). Por otra parte, el costo de las elecciones y los recursos a los partidos políticos se deben reducir razonadamente.

Resulta evidente la tarea de perfeccionar los procedimientos para el desahogo de los asuntos legislativos –legal y reglamentariamente–, en

especial en los rubros de tiempos de proceso legislativo, tratamiento de las minutas, dinámica y periodicidad de las sesiones y registro a orden del día. Y junto con ello, es menester depurar las prácticas y formalidades legislativas en el marco del republicanismo.

Eventuales reformas constitucionales y legales

Tenemos frente a nosotros un largo proceso de perfeccionamiento que indudablemente ha demandado la voluntad popular en la pasada jornada electoral, al modificar radicalmente la correlación de las fuerzas políticas.

El régimen político-electoral requiere de bases constitucionales efectivas para dar cabida a todas las manifestaciones políticas y sociales, para fortalecer la colaboración entre los poderes y, sobre todo, para enaltecer el carácter republicano de la nación. Es indispensable establecer un sistema de representación de proporcionalidad pura en la integración de ambas cámaras; regular a detalle la comparecencia del jefe del Ejecutivo en los recintos depositarios de la soberanía popular; reducir los periodos de receso legislativo y robustecer las medidas en materia de transparencia y fiscalización.

Por otro lado, las experiencias recientes nos indican que es imperioso combatir con la fuerza de la ley las campañas negras y la comisión de delitos electorales, ya que ensucian y entorpecen el ejercicio pleno de la democracia.

Hoy en día, los gobiernos de coalición son una opción para la gobernabilidad, mediante el acuerdo y los consensos parlamentarios, con lo que se torna esencial su reglamentación para implementar estos gobiernos.

El Legislativo es una de las mejores vías para resolver efectivamente los problemas nacionales. El embate neoliberal degeneró nuestro ordenamiento jurídico con desastrosas consecuencias para la economía nacional, acentuando las ya ofensivas desigualdades. Al formar parte del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, tenemos el ineludible cometido de legislar con sentido nacionalista, estudiar los alcances de las reformas estructurales, revertir los excesos y recuperar los derechos sociales, conquistas históricas que han sido desmanteladas en los últimos decenios.

En ese entendido, es indefectible adoptar conjuntamente –y en el ámbito de nuestras respectivas atribuciones– medidas legislativas, primordialmente en las materias de hidrocarburos, en especial lo relativo a propiedad, concesiones, contratos, y regulación asimétrica de Pemex frente a los contratistas privados; de educación, para que se definan claramente los métodos de evaluación, se suprima su carácter punitivo y se garantice la gratuidad y universalización de todos los niveles de aprendizaje.

Habida cuenta de la situación actual de despilfarro y exceso dentro del Legislativo, es menester introducir acuciosamente la austeridad, con medidas tales como la aprobación de una ley que regule el gasto, la reducción del egreso para publicidad, y la más estricta aplicación de los artículos 123, fracción VI, y 127 sobre remuneraciones a los servidores públicos, además de fortalecer la autonomía de la fiscalía anticorrupción y constitucionalizar las declaraciones de los servidores públicos. Ligada a la austeridad en la vida pública, se sitúa la supresión del fuero y la incorporación de delitos electorales de actos de corrupción cometidos por el Ejecutivo, así como la eliminación de pensiones a expresidentes.

Otras medidas que hemos de considerar son la eliminación de áreas y estructuras duplicadas, el control del crecimiento de la burocracia, así como la introducción de esquemas de asociación municipal, de regionalización de la actividad económica y de desarrollo metropolitano, mediante la creación de una ley en la materia.

La transformación del régimen no será plena si no abarcamos elementos de derechos humanos y de participación ciudadana. Respecto a los derechos fundamentales, se debe atender el llamado a suprimir la cancelación de la veda sobre mantos acuíferos que posibilita su explotación particular; en materia de trabajo, pugnar por la profesionalización de la justicia laboral, impulsar un marco jurídico para el trabajo no asalariado, reintegrar el sistema de pensiones a los institutos de seguridad social y garantizar la secrecía del voto en asambleas sindicales.

En materia de seguridad, es urgente retirar paulatinamente a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública. Además, se deben abolir el fuero militar en tiempos de paz y el concepto de *seguridad*

interior, e incorporar al Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa Nacional. El entramado institucional encargado de la seguridad no estará completo si no se establecen los mecanismos necesarios de pacificación y conciliación nacional en los que la regulación secundaria de la amnistía y el indulto acogen un rol determinante.

Tema fundamental es el respeto a los pueblos indígenas y la incorporación al orden jurídico de las convenciones que garanticen su derecho a ser consultados sobre todo acto que vulnere la propiedad sobre sus territorios y recursos. Conjuntamente, la participación ciudadana vincula a los gobernados con la gestión de los asuntos públicos, y por ello hemos de introducir al artículo 41 constitucional figuras de democracia directa, participativa y comunitaria, así como las de consulta ciudadana y de revocación de mandato.

Tengo la plena certeza de que, desde el Senado, mi estimado colega y compañero de causas, Ricardo Monreal, estará comprometido con el desarrollo de estas esenciales tareas para el devenir de la patria. Estoy convencido de que ambas cámaras del Congreso de la Unión sabremos consumir las demandas de la nación.

Porfirio Muñoz Ledo

Capítulo 1

Juntos haremos historia desde el Senado

El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.

Winston Churchill

1.1 Principios de la transformación

La ideología, principios y valores que la coalición “Juntos haremos historia” enarbó ya han constituido un hecho sin precedente al haber logrado una votación mayoritaria que le permitió la gran responsabilidad de llegar a la Presidencia de la República, y obtener una mayoría relativa en el Congreso de la Unión, en varias legislaturas o congresos estatales, diversas gubernaturas y presidencias municipales.

“Juntos haremos historia” no es sólo una frase de campaña, la historia es un concepto vivo que se construye día a día, desde diferentes trincheras, públicas y privadas, con la participación de la ciudadanía.

El próximo 1 de diciembre, el titular del Ejecutivo federal tomará posesión de su cargo con plena legitimidad, aunque tendrá una doble responsabilidad. Andrés Manuel López Obrador ha sido elegido como primer mandatario de la República gracias a su empatía con las causas populares y a sus propuestas, pero la coalición que lo postuló también

ganó la mayoría relativa en el Congreso de la Unión, lo que constituye un mayor compromiso para corresponder a la confianza contundentemente expresada en las urnas por el pueblo de México.



Noche del día 1 de julio de 2018. Triunfo electoral.

También se puede hablar de una tercera legitimidad, que radica en la doble característica de Morena de ser un partido, pero también un movimiento social que reúne a diversos sectores de la sociedad: empresarios, jóvenes, mujeres, entre otros, quienes estarán pendientes del cumplimiento de nuestra agenda. En esta tarea, el papel del Senado de la República es relevante porque precisamente aquí es donde se plantearán, discutirán y aprobarán los cambios que harán posible este profundo rediseño institucional.

Hacer historia juntos, desde el Senado, significa construir acuerdos a partir la pluralidad de este cuerpo colegiado; salir de la ruta trazada desde los años ochenta, que ha profundizado la desigualdad, alimentado la corrupción y mermado la soberanía nacional.

Es, asimismo, avanzar hacia la transformación de un sistema caduco que ha sido rechazado por el electorado: no pasa por escuchar sólo la voz de un partido o de un solo hombre, es regresarle la voz al pueblo, a los sectores marginados o menos favorecidos, jóvenes, mujeres, indígenas, y personas adultas mayores y con discapacidad, entre otros. Es escuchar a todos y todas, pero también escucharnos unos a otros.

Sin embargo, debemos admitir que se han hecho esfuerzos considerables para consolidar nuestra democracia, de lo que dan cuenta varias reformas constitucionales de 1977 a la fecha, pero entonces cuál es el porqué del enojo, la frustración, la rabia y el desaliento de millones de mexicanas y mexicanos. Es evidente que se ha fallado, porque los cambios meramente conceptuales no atacan el centro de la inconformidad, la pobreza, la desigualdad, la falta de equidad, problemas que no sólo permanecen estancados, sino que han crecido de manera exponencial.



Gira por Durango. Actos de campaña.



Pobreza en las zonas urbanas.

Lo anterior crea encono y divide a nuestra sociedad, pero, hay que reconocerlo, no ha sido provocado por partido alguno: las condiciones adversas para millones de compatriotas han estado presentes en su vida cotidiana durante mucho tiempo, sin que puedan vislumbrar cambios positivos.

Por las razones expuestas, entre otras, nuestra sociedad se ha tornado desigual, sin embargo, ha sido creada con esfuerzo, trabajo y lucha, y exige y merece mejores leyes, servicios, instituciones y oportunidades, potencial que tenemos las y los mexicanos y debe ser estimulado.

Es bien conocido el diagnóstico de la crisis que no ha permitido el crecimiento de México, lo vivimos día con día, pero sabemos que si el tratamiento en conjunto se ejecuta a fondo podremos generar un proceso de cambio para construir la realidad que deseamos a través del deber y de la convicción; ésa es la virtud del poder: servir a la ciudadanía y pulsar sus necesidades.

Las consideraciones formuladas por representantes de la academia, intelectuales, articulistas, escritoras y escritores, que definen la problemática del país, pero, sobre todo, la demanda de la pobla-

ción, nos llevan a considerar la necesidad de definir nuestro papel frente a los conflictos sociales y la forma de resolverlos.

Si nada se modifica, los problemas se convertirán en un alud que más temprano que tarde caerá sobre todos nosotros, y la clase política, los partidos y los servidores públicos seremos responsables, por no haber sabido orientar el cambio que el país requiere.

En el Senado, cuerpo colegiado y plural, no hay ideas ni pensamientos únicos, pero en nuestra diversidad nos une la firme convicción de transformar, para mejorar, la condición adversa de millones de mexicanos, con respeto al marco jurídico que rige nuestro Estado de derecho.

En las urnas se votó por un cambio profundo, desde la raíz, y no sólo de forma: la transformación que demandó la ciudadanía no es cosmética; hay un rechazo absoluto al *gatopardismo*, que no garantiza justicia ni equidad a los sectores sociales hasta ahora desplazados de los programas de gobierno.

La Cámara Alta no puede estar al margen de los cambios, al contrario, debe ser la vanguardia de ellos. Es preciso modificar la relación del Congreso con otros actores de la vida pública, con los poderes económicos, con los medios de comunicación, con las organizaciones civiles, con la academia.

El Senado debe asumir el papel que históricamente le corresponde: ser el representante del federalismo al servicio del pueblo; una institución transparente y plural, desde la cual se habrán de construir acuerdos.

Las iniciativas que se envíen a la Cámara de Senadores o que surjan de ella serán sometidas al análisis y discusión de todos sus integrantes. Desde el Grupo Parlamentario de Morena se privilegiarán el diálogo y la colaboración respetuosa y honesta con las otras expresiones políticas representadas, para arribar a acuerdos consensuados.

Un Estado honesto requiere que todos los poderes que lo integran, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sean igualmente honestos, y será trabajando de manera coordinada con todos los grupos parlamentarios como se alcanzará este propósito.

Ahora bien, el momento electoral ya pasó, es necesario continuar a la siguiente fase, dar un rumbo certero a nuestra cotidiana actividad,

legislar para mejorar, medir impactos, particularmente sobre las finanzas, y concretar los recursos necesarios para impedir que las normas que aprobemos se transformen en derecho positivo no vigente. Hay que poner atención en las iniciativas que sean remitidas en fecha próxima para conocimiento, dictamen, análisis, discusión, modificación, o aprobación, en su caso.

Entre otras iniciativas, el presidente electo ha manifestado que remitirá la propuesta de ley reglamentaria al artículo 127 constitucional, que se refiere a reducir los sueldos y privilegios de la alta burocracia, los cuales no deberán exceder de la percepción que devengue el Ejecutivo federal, es decir, que deberán ser inferiores a los 108 000 pesos. Esto significa que se deberá buscar aumentar la eficiencia, para hacer más con menos.



Entrega de constancia electoral como presidente electo.

En lo que corresponde al Senado de la República, habrá cambios que implicarán reducir la burocracia legislativa. Se buscará aumentar la eficiencia, respetando derechos laborales. Con ello y otros ajustes al aparato administrativo de la Cámara Alta se ahorrarán recursos que se destinarán a la atención de otras necesidades que demanda la población.

Los tres principios fundamentales de Morena: no mentir, no robar y no traicionar al pueblo, conformarán el código de ética que observaremos las senadoras y los senadores del grupo parlamentario. El apego a la ley debe ser la norma que guíe nuestra labor, y estoy seguro de que en esto coincidirán mis compañeras y compañeros de esta LXIV Legislatura.

El Senado de la República tiene como tarea importante la discusión y aprobación de leyes capitales para la República, y cobra nueva importancia en el actual contexto del país. En este sentido, las iniciativas de ley deberán ser evaluadas cuidadosamente, consultadas con los sectores involucrados de frente a la nación y no sólo con los que tienen más posibilidades de cabildeo legislativo. Todas deberán pasar por el mayor escrutinio público.

La imagen del Senado se debe consolidar como un poder autónomo, pero respetuoso, de la ley y de la pluralidad que lo caracteriza; una institución que honre a sus integrantes y que se gane día con día el respeto y la confianza ciudadanos. En suma, una institución que sea conocida y reconocida por su dedicación y compromiso con el bienestar de todos los mexicanos y las mexicanas.

El pueblo es protagonista y esencia del quehacer del Senado de la República; en este sentido, las y los funcionarios públicos y legisladores debemos abandonar nuestro sitio de confort, y practicar la austeridad republicana.

El Senado debe ser una institución cada vez más cercana al pueblo; transparentar sus actividades, sus gastos, sus acuerdos; explicitar las discusiones que se sostienen en el recinto parlamentario y los propósitos que se persiguen, así como informar las opiniones que los sectores y personas manifiestan sobre los temas que se plantean. En pocas palabras, tener voz propia y ser vocero del pueblo.

1.2 Austeridad, transparencia y rendición de cuentas

Está claro que el próximo gobierno será austero, una administración sin lujos ni privilegios; esto fue una sentida demanda ciudadana que en la esfera del Ejecutivo federal se anunció y se cumplirá en lo inmediato. En este sentido, se reducirán los sueldos de los altos funciona-

rios públicos y se aumentarán los del personal de más bajos salarios. Empezar a cerrar la brecha entre unas y otras remuneraciones tendrá un efecto positivo.

La austeridad republicana significa, esencialmente, eliminar los excesos que se han ido enquistando en todas las instituciones del Estado. Esto no puede continuar así, la población, en lo general, está en contra de los privilegios de las élites doradas, que en muchos casos concentran el poder económico-político y abren la puerta a la corrupción institucionalizada.

Asimismo, la austeridad republicana es un acto de justicia. Es necesaria una profunda reflexión en todas las esferas del Estado acerca de los excesos y dispendios que se han cometido, la cual nos lleve a autolimitarnos, en particular en materia de ingresos. El presupuesto no debe ser utilizado para mantener una onerosa estructura burocrática.

La administración del Senado deberá entender el concepto *racionalidad del gasto público* como una manera de ahorrar para invertir en el desarrollo del país. Conviene detenerse en este punto: si se racionaliza el gasto, habrá presupuesto de arranque, inclusive con el deterioro que han tenido las finanzas públicas en los últimos 30 años. Los problemas, ciertamente, son la corrupción, la impunidad y los gastos superfluos, no la debilidad de las finanzas públicas.

En la administración del Senado se impulsará una política de tres ejes:

1. Austeridad republicana
2. Transparencia en el uso de los recursos para cualquier fin
3. Rendición de cuentas

No se entendería la Cuarta Transformación de la República sin estos tres componentes; hay que reconocer que se ha avanzado mucho, pero no ha sido suficiente y no hay intención de retroceder o mermar lo que se ha logrado sino, al contrario, aumentar sus alcances. La ren-

dición de cuentas en todos los órdenes de la vida pública se convertirá en una norma de gobierno; en este sentido, los actos de las senadoras y los senadores, las iniciativas, los gastos que se realicen, las leyes que se aprueben, los nombramientos, todo deberá obedecer a este mandato ciudadano: cuentas claras.

Los ajustes que se han planteado surgen de demandas ciudadanas, como reducir los salarios a altos funcionarios; cambiar la ubicación de algunas secretarías de Estado para favorecer el desarrollo regional; nombrar coordinadores estatales para reducir costos, agilizar trámites, abatir la corrupción, o elegir al fiscal general. Algunos de ellos son temas que, de acuerdo con la normatividad, habrán de ser analizados y discutidos para, en su caso, ser aprobados, de preferencia por consenso o ejerciendo de manera responsable nuestra mayoría. Se procurará actuar con rapidez, pero la bancada de Morena lo hará también con responsabilidad.

El tema de la inseguridad es uno de los más graves que enfrenta el país, por lo cual conviene efectuar una revisión a fondo de la Ley de Seguridad Interior, y construir, como se está haciendo, una estrategia diferente, con la intervención de académicos y especialistas, así como de la sociedad en su conjunto y con pleno respeto a los derechos humanos; el Senado seguramente tendrá una participación importante para resolver este problema.

Igualmente, a esta LXIV Legislatura le corresponderá atender lo relativo al tema de la Fiscalía General de la República, escuchando las propuestas que de acuerdo con el marco normativo se presenten. La coalición actuará en todo momento como una mayoría relativa racional y sensata.

Es importante comentar un hecho ampliamente conocido: el descrédito que frente a la sociedad tienen, por lo general, los servidores públicos y las instituciones. Al respecto, es conveniente recordar los siguientes datos, derivados de algunas encuestas:

Tabla 1. Temas detectados como los que más afectan la imagen del Senado de la República

Tema	Cuestionamientos/controversias
Viajes internacionales	Costos de los viajes nacionales e internacionales de las y los senadores (boletos de avión, hospedaje y alimentación)
Asesores	Quiénes son y cuánto ganan los asesores de las y los senadores
Grupos parlamentarios	Monto y ejercicio de las subvenciones a los grupos parlamentarios
Adquisición de bienes y servicios	Contrataciones en materia de Obras Públicas, Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (contratos, convenios y órdenes de servicio)
Personal y nómina	Personal contratado por el Senado (adscripción, percepciones y prestaciones)

El Senado debe transitar hacia la austeridad, en particular, en temas como los viajes, tanto los nacionales como los que se realizan al extranjero. Los viajes internacionales deberán tener un propósito parlamentario, legislativo o diplomático, con una explicación previa y un resultado que se transparente; el costo y el hospedaje, así como gastos adicionales, deberán ser racionales.

El número de asesores deberá ser el mínimo indispensable para que se realice adecuadamente la función legislativa. Y los recursos destinados a los grupos parlamentarios serán transparentes en cuanto a su uso y resultado.

Igualmente, la creación de comisiones ordinarias y especiales y los recursos que se les otorguen deberán tener un objetivo preciso y un resultado que se dé a conocer públicamente.

En resumen, hay que reducir gastos, sin abusar de los recursos que, en última instancia, son aportados por las y los contribuyentes.

En esta legislatura se planteará la revisión de iniciativas que han quedado en la llamada “congeladora”, es decir, aquellas que no han sido analizadas ni discutidas, en ocasiones, a pesar de su urgencia, así como lo referente

a los plazos que de acuerdo con su normatividad tiene la Cámara de Senadores para desahogar los asuntos de su competencia.

1.3 Primera agenda: consenso en la pluralidad

El presidente electo propuso a los futuros diputados y senadores de Morena, PT y Encuentro Social un paquete de prioridades legislativas que en su oportunidad serán presentadas formalmente al Congreso de la Unión para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación.

Morena llegará a la Cámara de Senadores con la firme intención de construir acuerdos, mediante el diálogo y pleno respeto a la pluralidad.



Delegadas y delegados estatales en reunión con el presidente electo.

Cada una de estas propuestas son reclamos y exigencias de la población, más justicia para todos, más inclusión, más eficacia en la atención de las demandas y en los actos de gobierno. El mandato es claro: incluir a la sociedad en la toma de decisiones. Éste es el espíritu que anima todas las propuestas.

En este sentido, el mandato popular plantea una serie de principios para el Senado:

- Incluir en la agenda la atención de las causas sociales, entendiendo que este camino consolida la democracia.
- Coordinar las actividades con su par congresional y con los otros poderes federales y locales, sin perder de vista el interés nacional que se deberá colocar por encima de intereses particulares o de grupos.
- Trabajar en beneficio de todas y todos los mexicanos.
- Convertir en leyes y acciones los planteamientos más sentidos que la población manifestó a los candidatos durante las campañas correspondientes.
- La composición de las fuerzas políticas al interior del Senado se modificó, pero la pluralidad no se ha perdido. Pluralidad que no significa división y enfrentamiento, sino la expresión de diferentes puntos de vista que puede enriquecer un mismo proyecto: México.

Entre las primeras 12 propuestas que anunció el presidente electo el 11 de julio de 2018 (Tabla 2) es notoria la importancia del Congreso de la Unión, porque implican la creación o modificación de cuerpos normativos que, en conjunto, conllevan una plataforma para un rediseño jurídico, que hará posible la Cuarta Transformación de la República.

Tabla 2. Primeras propuestas legislativas y políticas
(11 de julio de 2018)¹

i.	La ley reglamentaria para aplicar en los tres Poderes, el artículo 127 de la Constitución que señala que ningún funcionario puede ganar más que el presidente de la República (sobre esta materia debe pedirse la participación del diputado federal electo, Pablo Gómez Álvarez, quien siendo senador promovió esta reforma, que se aprobó originalmente en el Senado, pero se detuvo en la Cámara de Diputados por intereses económicos y políticos).
ii.	Preparar la reforma legal para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

¹ *lopezobrador.org.mx*. (2018). "Expone AMLO documento con reformas que Poder Ejecutivo pondrá en consideración del Congreso". Boletín 2018-006, consultado en: <https://bit.ly/2KwRhkj> el 3 de agosto de 2018.

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

iii.	Elaborar el proyecto de reforma para terminar con fueros y privilegios, lo cual incluye modificar el artículo 108 de la Constitución para agregar que puede ser juzgado el presidente en funciones por delitos de violación a las libertades electorales y por delitos de corrupción. Asimismo, suspender por completo fueros y privilegios para funcionarios públicos.
iv.	Reformar la ley para considerar delitos graves, sin derecho a libertad bajo fianza, la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral en cualquiera de sus modalidades.
v.	Elaborar, en su momento, la Ley de Ingresos y del Presupuesto del 2019, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda.
vi.	Reformar la ley correspondiente para trasladar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa.
vii.	Revertir el reciente decreto de privatización del agua (solicitar la participación de la Secretaría de Medio Ambiente).
viii.	Modificar o revocar leyes de la llamada <i>reforma educativa</i> , en coordinación con el secretario de Educación Pública.
ix.	Establecer en el artículo 3.º de la Constitución, el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares.
x.	Establecer en la ley el mecanismo de consulta para la revocación del mandato y quitar trabas o candados para la aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana que deberán tener carácter vinculatorio con el propósito de hacer valer la democracia participativa.
xi.	Revisar si se necesita llevar a cabo alguna reforma para aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país, de conformidad con el proyecto que aplicaremos y que estará a cargo de la Secretaría de Economía.
xii.	Llevar a cabo los cambios en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos para ajustar la estructura administrativa del gobierno al Plan de Austeridad Republicana, que implicará fusionar áreas, eliminar subsecretarías, direcciones y otros organismos, así como reagrupar a servidores públicos sindicalizados. Conviene aclarar que ningún trabajador de base será despedido. El ajuste de personal se dará como lo expusimos públicamente: en los niveles de funcionarios llamados de confianza, es decir, en los niveles más altos de la administración, en los cuales habrá libertad para llevar a cabo los cambios necesarios.

De estos 12 puntos, destacan cuatro. El primero de ellos, presentado como el número 12, está vinculado con la austeridad republicana. Es importante impulsar los cambios en toda la estructura legal (leyes, reglamentos, decretos o acuerdos), administrativa (fusionar áreas, eliminar subsecretarías, direcciones y otros organismos) y programática (eliminar programas duplicados, innecesarios o ineficientes), con un doble fin: simplificar y hacer más eficaz la acción pública y generar los ahorros que permitan destinar los recursos a otros rubros más indispensables de atender.

No se despedirá a ningún trabajador/a de base; se respetarán sus derechos laborales; en su caso, los ajustes se harán en los niveles superiores de la administración. En el Senado de la República se cuidará que los cambios se hagan con apego a estas ideas.

El segundo punto, marcado con el número 3, es nodal; se ha visto cómo algunos funcionarios y servidores públicos se han escudado en el fuero constitucional para cometer actos ilícitos, y han salido impunes. Ante esta realidad, la ciudadanía perdía confianza en la clase política, en los funcionarios públicos y en las instituciones que representan, así como en la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas que esta situación ha generado.

La eliminación del fuero es un reclamo social para que nadie se proteja en su encargo; quitar esta prerrogativa obliga a que los funcionarios y representantes populares asuman su responsabilidad ante la ciudadanía. Para ello, seguramente se planteará al Senado de la República la modificación del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con el fin de precisar que incluso el presidente de la República en funciones podrá ser juzgado por los delitos de violación a las libertades electorales y por corrupción. Cabe señalar que no se empieza desde cero, existen ya diversas iniciativas tendentes a eliminar el fuero constitucional.

El tercer punto importante, marcado como el número 1 en la Tabla 2, se refiere nuevamente al tema que ha causado gran indignación social: los altos salarios de los servidores públicos y, en general, de los

funcionarios y representantes populares de los tres poderes y los tres niveles de gobierno. Aunque se han hecho planteamientos y existen iniciativas sobre el tema, la realidad es que no se han implementado reformas sobre este particular.

Es equivocado creer que ésta es una medida superficial. Es una propuesta que va al corazón de lo que significa servir al pueblo, y que implicará una reforma a la ley reglamentaria del artículo 127 de la CPEUM, para que se aplique a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno, con el fin de que ningún funcionario en toda la República gane más que el Ejecutivo federal.

Por último, el número 10 se refiere a un aspecto consustancial a la democracia, que no se debe entender como un concepto meramente electoral; una democracia debe disponer de mecanismos para que el pueblo pueda volver sobre sus pasos y refrendar un mandato otorgado, porque la soberanía, por precepto constitucional, reside en el pueblo, así que se deberán establecer los mecanismos jurídicos para que la consulta para revocar el mandato se concrete. Asimismo, la democracia participativa debe ser una realidad; las y los ciudadanos deben poder organizarse alrededor de esta idea.

Estos cuatro grupos de reformas legales permitirán iniciar el desmantelamiento del sistema de privilegios y desigualdades entre los representantes electos y la ciudadanía; darán voz y participación a ésta y, lo más importante, le otorgarán el poder de remover a quienes a su juicio no han cumplido con sus obligaciones.

Entre las 12 propuestas mencionadas, destacan otras cuatro que van dirigidas a mejorar el nivel de vida de la ciudadanía, o bien, a corregir los excesos que se han cometido contra sectores o gremios. En primer lugar, es fundamental la marcada con el número 11, que se refiere a la posibilidad de elevar los salarios mínimos, porque en las últimas dos décadas las desigualdades se han profundizado. Una de las formas de comenzar a resarcir el poder adquisitivo es elevar en términos reales el salario mínimo: restaurar su objeto original, que es garantizar un nivel básico de subsistencia para las y los trabajadores.

El Senado, en su caso, podrá hacer un estudio preciso, junto con amplias consultas, para efectuar las modificaciones legales que permitan elevar los salarios mínimos en términos reales, sin provocar efectos inflacionarios que anulen cualquier esfuerzo en este sentido; en su momento, el Congreso de la Unión deberá colaborar coordinadamente con el gobierno federal, y representantes de los trabajadores y de la iniciativa privada. Éste, claramente, no es sólo un asunto de reformas legales.

Se ha dicho que el nuevo gobierno se propone dar marcha atrás a los avances en el terreno educativo. No hay tal. Lo que se quiere es revisar y remediar el golpeteo contra una de las profesiones más importantes para el desarrollo del país: la de docente. Es preciso revisar las leyes de la llamada *reforma educativa* que, en lo esencial, es una reforma laboral. El Congreso de la Unión habrá de hacer el análisis y las consultas necesarios para suprimir los aspectos negativos de esta reforma y proponer una que realmente atienda las necesidades educativas de la población, sin afectar a nuestras maestras y maestros. Sí a la reforma educativa, pero con la sociedad, las madres y padres de familia, los maestros y maestras de México, no contra ellos.

En el tema educativo, el punto marcado como 9 propone legislar para que el Estado asuma la obligación de otorgar educación pública, gratuita y laica hasta el nivel universitario.

En este sentido, se ha anunciado que el gobierno construirá 100 nuevos planteles universitarios para contender con la obligación que tendrá el Estado una vez que se haya aprobado la propuesta correspondiente.

Por último, la marcada con el número 7 y que se refiere a los decretos que la administración federal emitió sobre el uso del agua el pasado 22 de marzo, éstos serán revisados con la ayuda de expertos, ante los señalamientos hechos por varias organizaciones sociales respecto al peligro de que se privatice el agua. En caso de resultar cierta esta afirmación, habrá que plantearse la modificación de tales decretos. Los recursos naturales deben ser utilizados para beneficio de la población.

El pasado 11 de julio también se propusieron una serie de cambios en el diseño institucional de lo que será la nueva administración federal a partir del próximo 1 de diciembre. Desde el Senado de la República se analizarán las iniciativas, cuando así proceda, para que estas modificaciones se concreten.

Los primeros anunciados son la separación de las funciones de seguridad de la Secretaría de Gobernación y, por consiguiente, la creación de una Secretaría de Seguridad Pública; integrar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa Nacional, así como reducir las estructuras de la administración pública, lo cual requiere reformas que en su momento serán analizadas, discutidas y, en su caso, aprobadas por el Senado.

La recanalización de los recursos liberados se utilizará para concretar proyectos prioritarios que atiendan las necesidades de la población.

Uno más de los cambios relevantes serán las iniciativas para efectuar las reformas necesarias para considerar como delitos graves, sin derecho a libertad bajo fianza, la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral en cualquiera de sus modalidades. Todos estos delitos han lesionado gravemente la confianza o el patrimonio de las y los mexicanos.

Existe la posibilidad real de que la nueva administración federal elabore la Ley de Ingresos y el Presupuesto 2019 con una nueva legislatura; ambos documentos son fundamentales para que a la brevedad se cuente con recursos para iniciar los programas anunciados.

Otros temas pendientes de análisis y discusión en la agenda nacional se refieren a los nombramientos del fiscal general de la República y del fiscal anticorrupción; para ello, en el Senado se escuchará la posición de académicos, especialistas en la materia y organizaciones sociales; se propondrá buscar y encontrar los mejores perfiles para ambas instancias.



Reunión del presidente electo con ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre los temas adicionales que forman parte de la agenda está la revisión de las llamadas *reformas estructurales*: laboral, educativa, fiscal, energética, entre otras que, en su caso, serán sometidas a consulta popular.

Uno de los asuntos consustanciales al Senado es el referente a la política exterior. Durante décadas, la posición mexicana fue respetada y reconocida internacionalmente, pero es evidente que nuestro país ha perdido su liderazgo tradicional en el concierto de las naciones, por lo cual, se plantea tener como divisa fundamental la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, así como la solución pacífica de los conflictos; rechazar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y promover la cooperación internacional, la preservación de la paz, la defensa de los derechos humanos y la conservación del medio ambiente. Éstos son los principios que deberán regir la política exterior.

La agenda del Senado debe incluir la atención a regiones que han sido poco consideradas, como el sureste de México. Es la región menos desarrollada y la que paradójicamente tiene más recursos naturales, como agua, petróleo, biodiversidad, patrimonio cultural y potencial turístico. Hay la intención de impulsar iniciativas de proyectos de desarrollo sustentable en beneficio de esas regiones y de sus habitantes.

Otro tanto sucede con el campo mexicano; hay que atenderlo concomitantemente con quienes trabajan y viven en él. Promover el desarrollo rural significa mejorar las condiciones de vida de los campesinos y fortalecer las actividades productivas. Ésta es una parte vital para reducir la dependencia alimentaria del extranjero.

El Senado deberá estar atento a todas las iniciativas de reformas que se refieran a este sector estratégico, que pretendan mejorar las condiciones de vida de los habitantes y trabajadores del campo, aumentar la producción nacional de alimentos en la región sureste del país, ayudar a la preservación del medio ambiente y frenar la espiral de violencia por la falta de oportunidades.

Se reitera que un tema fundamental para el desarrollo agropecuario es la conservación del medio ambiente y la viabilidad de las ciudades, en relación con el acopio, manejo y distribución del agua.

Otra asignatura pendiente para el gobierno de la República y para la Cámara Alta en particular, es la que se refiere al Tratado de Libre Comercio, más conocido por sus siglas como *TLCAN*; se sabe que la negociación ha sido compleja, por lo cual se plantea la conveniencia de que el Senado redoble el esfuerzo para participar en los términos que constitucionalmente le correspondan en el análisis y discusión que se lleven a cabo.

Este acuerdo debe generar beneficios tangibles para las mexicanas y los mexicanos, sea en tecnología, productividad y apoyos al campo.



Mesa de trabajo México-Canadá.

Otro de los grandes temas, a los que no es ajeno el Senado, es el rescate y la modernización del sector energético. México tiene que aprovechar mejor sus recursos. Esto es una condición básica para la industrialización y el desarrollo independiente; se ha anunciado que se plantearán reformas que faciliten la inversión y las obras que necesita el sector.

Desde el Legislativo se apoyarán y promoverán iniciativas que impulsen a la ciencia y a la cultura, a través de programas y proyectos que fomenten el interés en estos temas; junto con la educación, este trípode representa la diferencia entre un futuro más promisorio o seguir dependiendo de tecnologías costosas y el agotamiento de la cultura.

De acuerdo con las atribuciones que corresponden a esta representación, se plantea promover con los pueblos indígenas un diálogo fructífero y terminar con la segregación y exclusión que padecen. Es indispensable que los pueblos originarios cuenten con todos los elementos para reafirmar su lengua, organización y cohesión colectiva, su cultura y la autonomía que requieren para desplegar sus horizontes de desarrollo. En este punto, conviene revisar los Acuerdos de San Andrés.

Un aspecto en el que el concurso del Poder Legislativo será fundamental es impulsar y apoyar la educación para todas y todos los jóvenes y promover la oferta de empleos que ofrezcan alternativas de vida.

Hay muchos otros temas importantes que pasarán por la Cámara de Senadores, para cuyo análisis y discusión hay que prepararse, y hacer partícipe a la sociedad civil cuando así se acuerde, como una posible Ley de Amnistía, la despenalización de la marihuana y la amapola, la reducción de condenas para quien aporte información útil que lleve a encontrar a personas desaparecidas, la creación de comisiones especiales de investigación de la verdad, sin que esto signifique que las investigaciones judiciales se suspenderán.

Otros temas que previsiblemente también atenderá el Senado en el marco competencial que le corresponde, son el relativo a la elaboración de un Plan Nacional de Reparación de Daño, amparado en una ley que tenga alcances importantes, al mismo tiempo que se promueven proyectos para la recuperación de espacios económicos y proyectos de vida.

En conclusión, hacer historia desde el Senado de la República significa lo siguiente:

- Austeridad republicana
- Transparencia en el uso de los recursos y en la conducta de las y los legisladores
- Rendición de cuentas con respecto al trabajo que se realice
- Plena coordinación con el Ejecutivo federal, la Cámara par y el Poder Judicial
- No subordinación a ningún poder
- Trabajo serio y analítico
- Una agenda de vanguardia que pueda ser el sustento de la Cuarta Transformación de la República².

2 Los textos contenidos en el presente apartado son producto de un esfuerzo de análisis, reflexión y síntesis de diversas fuentes públicas, como discursos, documentos, notas periodísticas, versiones estenográficas, entrevistas, videos y comunicados de prensa generados en el marco de la campaña del presidente electo Andrés Manuel López Obrador.

Capítulo 2

Desafíos de la transición

*Tengo un sueño, un solo sueño,
seguir soñando. Soñar con la
igualdad y ojalá ya no tuviera
la necesidad de soñar más.*

Martin Luther King

Decía Adolfo Suárez, el hombre de la transición española, que un requisito indispensable para un político es su “capacidad para aceptar los hechos tal y como vienen, y saber seguir hacia delante. Nunca puede sentirse deprimido. Tiene que continuar luchando”.³

Andrés Manuel López Obrador no dejó nunca de luchar. Escogió siempre el camino difícil: el de ir pueblo por pueblo convenciendo a la gente de que era necesaria una transformación pacífica de la República, tan lastimada, tan vejada. Esta transformación, la cuarta que vivirá la vida pública del país, también representa renunciar a la comodidad y la ostentación, para reconstruir el tejido social y la confianza en las instituciones.

3 Entrevista con Josefina Martínez del Álamo para el diario ABC. La entrevista fue hecha en 1980, pero a petición de Suárez fue publicada hasta 2007. Martínez del Álamo, Josefina. (2007). “Entrevista inédita a Adolfo Suárez: ‘Soy un hombre completamente desprestigiado’”, en ABC.es, consultada en: <https://bit.ly/2M4MBAj> el 2 de agosto de 2018.

Toda transición es compleja y laboriosa, se debe llevar a cabo con cuidado. La historia nos demuestra que actuar apresuradamente puede producir vicios y fenómenos incluso peores que los que se trata de combatir.

En el Senado de la República el primer desafío será demostrar que se pueden hacer las cosas distintas, que es posible hacer más con menos dinero y mayor dedicación, recordando que esta institución está para servir al pueblo, no para servirse de él.

El segundo desafío será lograr que el Senado pueda recuperar el prestigio y la gloria que tuvo en momentos importantes de la historia; que ya no sea el lugar donde se desconocen el destino de los recursos y el para qué de las leyes. Una institución que cumpla su lugar en la Cuarta Transformación de la República.

El tercer desafío es que el Senado de la República sea un punto de referencia y un soporte para la transición, que aporte lo mejor de sí: ideas originales, leyes útiles para la mayoría de la gente; una institución que colabore y se coordine al interior y al exterior.



Senado de la República. Av. Paseo de la Reforma, 135.

Las instituciones no son para ganarse simpatías ni hacer promesas; la sociedad ya tuvo bastante de éstas, que, al no cumplirse la han decepcionado. Pero ahora esta situación cambiará: la Cámara de Senadores no será de grandes anuncios, sino de hechos concretos.

Se analizará todo, se evaluará todo; se hablará y se escuchará a todas y todos. No hay ánimo de revancha, así lo ha manifestado el presidente electo; tampoco lo habrá en el Poder Legislativo; existe la exigencia social de producir un cambio; se asume que no será fácil transitar hacia un México más equitativo, más justo y más democrático. Así lo ha enseñado la historia.

Esa historia política de nuestro país está inscrita en una continua lucha por la democracia y los distintos vaivenes que han provocado las tentaciones autoritarias.

Si el siglo xx mexicano se caracteriza por la construcción de instituciones que funcionaron en su momento, en el Estado postrevolucionario es previsible que la historia del siglo xxi haga hincapié en los procesos políticos que permitan la consolidación de la democracia.

Ahora, al inicio de un régimen que gobernará para todas y todos, pero que pondrá énfasis en quienes por décadas han vivido en el olvido institucional, o con políticas públicas creadas presumiblemente para su beneficio, pero que han fracasado, es necesario plantearse los retos que se enfrentarán para fortalecer la democracia y lograr, por fin, consolidar la transición tan esperada desde hace años; para ello es preciso reflexionar sobre la construcción de este camino hacia un México más justo e igualitario, como resultado de un largo proceso que, no está de más recordar, cobró muchas vidas.

Sin las efectivas presiones sociales de las décadas de los cincuenta y sesenta, y la lucha de los últimos 20 años, el viejo régimen nunca se hubiera visto en la necesidad de la apertura democrática.

2.1 Consolidar la democracia

La primera ley de apertura, quizá la que inició este pedregoso, pero afortunado, camino hacia la transición, fue aprobada en la segunda mitad de la década de los setenta. Por entonces la izquierda tuvo sus primeros representantes en la Cámara de Diputados, pero también fue cuando el partido de Estado comenzó a hacer como que las cosas cambiaban, para que en realidad nada cambiara.

Pasó más de una década sin que existiera la voluntad política para consolidar ese primer paso de apertura. Fue después de las campañas presidenciales de 1988 cuando la sociedad organizada junto a las fuerzas políticas de oposición empujó para conseguir una segunda reforma democrática. Si la primera apertura funcionó para que la oposición tuviera representatividad, el objetivo de esta segunda fue quitarle al gobierno federal la posición de árbitro de la contienda electoral.

Posteriormente, en el horizonte de las fuerzas progresistas, de la sociedad organizada y de la opinión pública, estaba lograr ciudadanizar completamente al Instituto Federal Electoral y darle al Poder Legislativo la facultad de designar a los consejeros. Al igual que en la década de los setenta, el proceso fue lento y el debate, intenso. Algunos sectores, principalmente los que hasta entonces se habían privilegiado del sistema de partido único, se negaban a dejar el *statu quo*. No obstante, pudieron más el tesón y la voluntad de cambio de varios actores políticos para que la reforma política de 1996 pusiera punto final a la participación del gobierno en la organización de la contienda electoral.

Desde principios de este siglo, México ha tenido una alternancia que, en los hechos, no significó cambio en las condiciones de vida de la población. Se requiere llevar los cambios más allá de lo electoral, para que no continúen los viejos cacicazgos y las prácticas políticas de siempre, porque las políticas públicas o la legislación que no se refleje en una mejora palpable de las condiciones de vida de las mexicanas y mexicanos, es letra muerta.

El desencanto con aquel primer gobierno de alternancia vino muy rápido y se plasmó en el controvertido resultado electoral de 2006. Entonces se evidenciaron una serie de carencias legislativas y de atribuciones a la autoridad electoral, para garantizar que la decisión popular se respetara completamente.

Se aprendió, en aquel momento, que no hay una “última reforma electoral”, que sólo una sociedad cada vez más plural e informada y, por ende, más participativa en lo político, puede llevar al poder a una fuerza política que garantice el cambio.

Es útil recordar las reformas electorales llevadas a cabo del año 1977 al 2013-2014, que son un avance formal, no de fondo, de la democracia mexicana:

Tabla 3. Reformas electorales⁴

Año de la reforma	Principales cambios
1977	<ul style="list-style-type: none"> • Se introduce por primera vez al Poder Legislativo el concepto de <i>representación proporcional</i>. • Se asienta la obligación de mantener un número de afiliados para los partidos, ostentar el nombre, emblema y color registrados, cumplir con sus estatutos, editar una publicación periódica, realizar listas de candidatos plurinominales, entre otras.
1986-1997	<ul style="list-style-type: none"> • En la Cámara de Diputados aumentó de 100 a 200 el número de legisladores plurinominales.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Se crean el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.
1993-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta en el IFE de 6 a 9 el número de consejeros ciudadanos locales y distritales.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Cambió la forma de repartir el dinero entre partidos. La asignación del financiamiento ordinario sería: un 30 % de forma igualitaria a los partidos con representación en el Congreso, y un 70 % de manera proporcional con la votación obtenida.
2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Se abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). • Se regulan tiempos en radio y televisión. • Se refuerza fiscalización de campañas.
2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> • Desaparece el Instituto Federal Electoral y se crea el Instituto Nacional Electoral. • Se introduce la posibilidad de un recuento de votos. • Se aprueban las candidaturas independientes.

4 IFE. (2015). “Para saber más. Reformas estructurales de nuestro sistema electoral”, en *Elecciones 2015, Programa de Acompañamiento Ciudadano*, consultado en: <https://bit.ly/2MHgnyK> el 27 de julio de 2018.

El cambio de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral recreó los vicios ya conocidos: el Consejo General se integró con base en el cuotasismo partidista. Se desperdició, así, la oportunidad de crear una verdadera autoridad electoral ciudadanizada, autónoma e independiente de la partidocracia. Y en cuanto al objetivo de restar poder a los gobernadores y acotar su posible influencia en las elecciones locales, éste se cumplió a medias.

Es momento de terminar con la simulación: no más reformas para fingir que la situación actual va a cambiar, sin crear las condiciones para que así suceda. El reto no es menor, y en el camino se sumarán ideas y propuestas. Por lo pronto, el mandato de la ciudadanía en las pasadas elecciones federales fue claro y contundente para todos los partidos; en el caso de Morena, 30 millones de ciudadanas y ciudadanos votaron por un cambio de régimen, de fondo, que por fin logre sentar las bases para acabar con la corrupción en leyes e instituciones que necesitan renovarse, para ir de acuerdo con los nuevos tiempos que vive el país.

La LXIV Legislatura del Senado de la República tendrá la oportunidad histórica de saldar la deuda histórica con millones de ciudadanos que reclaman un México más justo, equilibrado y democrático.

Son tiempos de acción, sí, pero también de reflexiones en torno hacia dónde queremos ir, cuáles serán los pilares de esta transición y qué tipo de democracia se requiere.

La tarea de la Cámara de Senadores debe correr sobre tres ejes:

1. Buscar que la nueva apertura democrática se refleje en el marco jurídico
2. Lograr que las leyes se construyan de manera consensuada, con la participación de la sociedad civil y de frente a la sociedad
3. Legislar para buscar un mejor futuro para las y los mexicanos, en particular para los millones de personas que viven en pobreza y pobreza extrema.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una transición democrática implica discutir la agenda del país desde varias ópticas, no sólo —aunque también y de manera profunda— los mecanismos de representatividad y acceso al poder político.

Es necesario abrir el debate hacia temas como la pacificación o la austeridad, abordar específicamente los derechos humanos y de las minorías, así como reflexionar sobre el papel de una bancada de mayoría que aspira al diálogo por encima de la imposición.

Sin democracia no hay posibilidad de terminar efectivamente con la pobreza. La transición hacia el nuevo régimen político que encabezará Andrés Manuel López Obrador se sustentará en el fortalecimiento de la democracia electoral y, de manera específica, en la social, factor esencial que parece olvidado, a partir de los resultados de las reformas ya mencionadas.

La democracia social se refiere, en síntesis, a lograr que sus efectos beneficien a la población, principalmente a quienes menos tienen y que por años se han beneficiado muy poco de las decisiones políticas de carácter cupular.

Para nadie es un secreto el alejamiento entre la ciudadanía y la clase política. Es necesario abrir el debate en torno a ciertas obligaciones de las y los legisladores. La práctica de los informes de actividades debe servir como una verdadera rendición de cuentas hacia la sociedad. Habrá que considerar la posibilidad de reforzar la audiencia pública para fortalecer el contacto de representados con sus representantes.

La segunda característica de la democracia social es quizá su parte más robusta, y consiste en lograr que el Poder Legislativo se convierta en un pilar de la soberanía popular, es decir, de todos los mexicanos y las mexicanas.

Consolidar la democracia social significa hacer de la ciudadanía un actor preponderante en la toma de decisiones que le conciernen y afectan directamente. Es retomar los ideales de Jean-Jacques Rousseau sobre que las y los legisladores son los mensajeros de la voluntad popular.

Una efectiva transición hacia un nuevo régimen democrático debe profundizar necesariamente en los mecanismos de la participación ciudadana, los cuales, como consecuencia, se pondrán en marcha en esta Legislatura, seguramente de manera consensuada. Será necesario abrir una profunda discusión, transparente y responsable, que tenga como finalidad llevar a cabo las reformas necesarias para hacer efectivo el derecho de todos y todas a participar en las decisiones políticas más importantes.

Toda participación ciudadana es, por definición, participación política. Y participar en la polis, en los asuntos del pueblo, requiere de herramientas que busquen la horizontalidad de las decisiones entre ciudadanos. La democracia participativa ofrece muchas posibilidades más allá del simple acto del sufragio. En esta Legislatura, el Senado tendrá la oportunidad de debatir sobre diversas figuras de participación ciudadana que acompañen el momento histórico del país.

Y quizá la decisión más trascendente será la propuesta en torno a la revocación de mandato a la que será sometido el jefe del Ejecutivo a mitad de su periodo en funciones.

Para fortalecer la democracia también es necesario avanzar en las garantías, a fin de que la voluntad popular sea respetada en todo momento. Por ello, entre las primeras acciones estará aprobar una serie de modificaciones a las leyes, para que el fraude electoral sea considerado como delito grave, sin derecho a fianza.

Otra propuesta importante se refiere a buscar los mecanismos jurídicos para reducir los apoyos económicos que el Instituto Nacional Electoral otorga a los partidos políticos y, en materia de transparencia y fiscalización, todo lo que forma parte de la política de austeridad republicana.

La democracia mexicana le cuesta mucho a las y los contribuyentes. Lo vale, sí, y es mejor tenerla a no tenerla, pero ésa ya no es la discusión. El debate ahora tiene que centrarse en su eficacia, funcionamiento, perfeccionamiento y austeridad. Consolidar la democracia también significa hacerla más eficiente y con contenido social.

Por eso, uno de los principales retos de esta transición democrática será abrir un debate sobre la necesidad de nuevas reformas electorales, que estén más acordes con la pluralidad de nuestro país. En una reforma electoral, el tema de los partidos políticos merece una atención mayor. Son muchos los asuntos a tocar con relación con nuestro sistema de partidos, pero hay uno de suma importancia y que además nos regresa al origen de esta discusión: su presupuesto.

Es necesario repensar la actual fórmula para calcular los montos económicos que se asignan a los partidos políticos y, en su momento, presentar una propuesta para modificar la ley. No obstante, el recorte al presupuesto de los partidos, más que una medida de austeridad es un mecanismo que se debe pensar en el marco de la consolidación democrática, pues sus implicaciones son profundas.

La bancada de Morena tiene claro este momento histórico y la responsabilidad que ello implica, por eso se continuará impulsando la apertura democrática. Son tiempos en los que el país necesita políticos de vocación y no interesados en engrosar su patrimonio familiar.

Consolidar la democracia significa también darle cauce y viabilidad a las instituciones de carácter autónomo. La Legislatura que está por iniciar será la encargada de designar a las personas que renovarán varios de los órganos de dirección de los organismos autónomos.

También se habrán de renovar algunos asientos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Habrá que escuchar muy bien las voces de la ciudadanía y buscar a las mejores mujeres y hombres, alejándonos de las viejas prácticas de las cuotas políticas.

Recordemos que la nueva ley electoral nos da la tarea de seleccionar a los magistrados de los tribunales electorales locales, responsabilidad no menor en el marco de una transformación política.

Tabla 4. Instituciones autónomas y su renovación en 2018-2024

Órgano	Cargos a renovarse en 2018-2024
Suprema Corte de Justicia de la Nación	<ul style="list-style-type: none">• Tres asientos
Banco de México	<ul style="list-style-type: none">• Un gobernador• Tres integrantes de la Junta de Gobierno
Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática	<ul style="list-style-type: none">• Un presidente de la Junta de Gobierno• Dos integrantes de la Junta de Gobierno
Fiscalía General de la República	<ul style="list-style-type: none">• Un fiscal general• Un fiscal anticorrupción• Un fiscal electoral

La nueva República requiere de contrapesos y equilibrios que trabajen por el bien común. Llegó el momento de poner los pilares de una auténtica democracia del nuevo régimen, y desde el Senado de la República se harán los cambios que garanticen elecciones limpias y libres, sin las prácticas ilícitas de compra del voto, amenazas o uso faccioso del presupuesto en beneficio de candidatos y partidos.

2.2 Pacificación del país

Sin paz no hay democracia. Es una sentencia que no admite claroscuros. Los gobiernos anteriores optaron por administrar el país de manera paralela al aumento de la violencia; apostaron por una estrategia meramente bélica y fueron incapaces de aceptar, en su momento, que estaban fallando. Nunca optaron por hacer un alto en el camino para evaluar otro tipo de tácticas.

Es necesario detener la crisis de seguridad que está viviendo el país. La búsqueda de la paz a toda costa es un asunto prioritario. Esto es muy claro para la nueva administración federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador, y lo es también para la bancada de Morena en el Senado.

En ese sentido es acertada la convocatoria para realizar una serie de foros cuya finalidad será escuchar distintas voces en torno al tema de la pacificación, y el Senado será copartícipe de ese proceso. Habrá que mantener la atención y ser sensibles a las sugerencias de todos los sectores sociales.

Nadie quedará fuera de la discusión, quien así lo quiera podrá participar, pero se le dará prioridad a la sociedad organizada, a personas de la academia y especialistas, a líderes religiosos, a quienes defienden los derechos humanos y, de manera especial, a las víctimas o sus familiares.



Reunión del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, con el Gabinete de Seguridad designado.

El Congreso de la Unión será el responsable de traducir todo al lenguaje legislativo de tal manera que se pueda contar con un proyecto de Ley de Amnistía, el cual fue propuesto por el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador en su campaña y que la sociedad, a través de su voto, ha mandatado concretar.

El Senado de la República será el primero en hacer valer los preceptos que elevan a rango constitucional los tratados internacionales que México ha suscrito en materia de derechos humanos, y que prohíben de manera explícita amnistiar a los autores de crímenes de lesa humanidad, es decir, a homicidas o secuestradores.

Así, los objetivos de la Ley de Amnistía tendrán como finalidad reparar el daño provocado por la ineficacia del Estado, principalmente entre las personas menos privilegiadas.

La Ley de Amnistía podría beneficiar a quienes la pobreza y la carencia de oportunidades llevaron a transportar algunas cantidades de droga o a quienes participaban en su elaboración o cultivo.

Pero buscar paz va más allá de la Ley de Amnistía. Será necesario explorar todos los caminos, incluso algunos que siguen siendo tabú en nuestra sociedad, como lo es la despenalización de las drogas.

Una Ley de Amnistía sería un enorme paso para no criminalizar la pobreza, pero se vería reforzada de manera importante por una legislación que despenalizara el consumo, producción y venta de drogas.

Éste es un tema que le compete de lleno al Poder Legislativo, por lo que propiciar su discusión responsable para la búsqueda de la paz debe ser prioritario. Es necesario, para ello, abordarlo desde los siguientes enfoques: el de la no criminalización de la pobreza, el de la salud, el del desmantelamiento paulatino del narcotráfico y el de las libertades individuales.

Una ley de despenalización de las drogas beneficiaría, primeramente, a quienes la cultivan y que hoy no sólo realizan ese trabajo bajo el enorme riesgo de terminar en la cárcel, sino que reciben por ello una paga la mayoría de las veces injusta y no tienen posibilidad de reclamar cualquier irregularidad o agremiarse para buscar, de manera legítima, mejores condiciones laborales.

En materia de salud, la discusión legislativa se debe centrar en estudiar las evidencias y escuchar las voces autorizadas para conocer el impacto de las distintas drogas en el organismo, y su comparación con los efectos que provocan otras, que son legales.

Por supuesto, el asunto de las libertades individuales no es menor en esta discusión, y se debe tener en cuenta al momento de discutir una ley de despenalización. Al respecto, es necesario recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado amparos a particulares que han señalado la inconstitucionalidad de la prohibición del uso lúdico del *cannabis*. Uno de los argumentos de mayor peso en la decisión de las y los ministros fue el derecho a gozar plenamente de las libertades individuales.

Un amparo más y se crearía jurisprudencia, por lo que sería irresponsable continuar con la prohibición de la sustancia. Habría que respetar el mandato de la Corte, al menos en el caso del *cannabis*, lo que nos llevaría a reflexiones más profundas en el caso de la prohibición de otras sustancias.

En lo referente al desmantelamiento paulatino del narcotráfico, es importante quitarle a éste el monopolio del comercio de las sustancias ilícitas. El Estado tiene que explorar esquemas alternativos a la prohibición, para que la producción y el comercio estén a cargo de organismos estatales, o que éstos controlen y reglamenten el uso entre particulares, como sucede con cualquier otra sustancia.

Asimismo, se pondrá especial atención en desarticular y dismantelar las columnas financieras del crimen organizado, haciendo énfasis en el tema económico y financiero de la delincuencia, porque de lo contrario se deja intacta la columna más importante, que se reproduce ante la muerte o privación de la libertad de los jefes de los cárteles.

También es necesario situarnos en el contexto internacional. Varios estados de la Unión Americana han despenalizado el uso lúdico del *cannabis* y han logrado sustituir la criminalización de la pobreza por un negocio boyante que dejó ganancias por nueve mil millones de dólares, tan solo en 2017. Mientras, de este lado de la frontera, las fuerzas conservadoras y la desinformación han sido aliadas perfectas de la política prohibicionista, lo cual ha dado como resultado cifras aterradoras.

La discusión de la despenalización no es nueva. Ya se ha dado en otras legislaturas federales y hasta locales, pero nunca ha tenido el apoyo de las mayorías, muchas de ellas convencidas de la necesidad de la despenalización, pero temerosas de los costos políticos.

Tabla 5. Marco jurídico mundial sobre despenalización de drogas

País/ciudad	Tipo de despenalización
Uruguay	<ul style="list-style-type: none">• Producción, venta y consumo de <i>cannabis</i>. La ley uruguaya prohíbe la publicidad para la droga y su consumo en lugares cerrados.
Chile	<ul style="list-style-type: none">• Es legal la producción de <i>cannabis</i> con fines medicinales y con autorización del Estado.
Holanda	<ul style="list-style-type: none">• Se permite el consumo de <i>cannabis</i> para consumo personal.• Se autoriza el consumo personal en establecimientos específicos.• Se permite para uso medicinal.
Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none">• 30 estados aprueban el uso médico de <i>cannabis</i>.• 9 estados aprueban el uso lúdico de <i>cannabis</i>.
México	<ul style="list-style-type: none">• Aprobado su uso médico

Entre las propuestas de campaña del presidente electo también se contempla la idea de crear la Secretaría de Seguridad Pública. A principios de la administración que termina se decidió desaparecer esta instancia para que los planes de seguridad se elaboraran y ejecutaran desde la Secretaría de Gobernación.

Esto fue una mala decisión y, como resultado, las labores de policía se militarizaron, con lo cual se sometió a las Fuerzas Armadas a realizar una labor que no les compete. En el nuevo régimen democrático, los militares regresarán de manera paulatina y ordenada a sus cuarteles.

En lo que al respecto compete a la bancada de Morena en el Senado, se habrá de impulsar la creación de la nueva Secretaría de Seguridad Pública, pieza vital en la una nueva estrategia de seguridad, la cual será integral y cambiará los actuales enfoques exclusivamente bélicos. El Congreso de la Unión dotará a la renovada Secretaría con las herramientas legales y presupuestales para llevar a cabo su labor con eficiencia, pero abanderando la austeridad republicana.

2.3 Apoyar la agenda progresista

En un hecho que se puede calificar de histórico, el pueblo mexicano le otorgó su confianza a la izquierda, que por primera vez tendrá mayoría

en el Congreso. Esto obliga a estar a la altura del compromiso para cumplir las expectativas que se abrieron en este proceso electoral.

Morena ha sido acusada de ser una fuerza política populista. Esto ha sido auspiciado no sólo como estrategia electoral, sino por quienes siempre han temido perder sus privilegios.

Es bien sabido que durante las tres campañas políticas en las que Andrés Manuel López Obrador participó para, finalmente, ganar la Presidencia el mes de julio pasado, se hizo todo lo posible por vincularlo con gobiernos antidemocráticos o que atraviesan por severas crisis de derechos humanos. Estas calumnias no tienen justificación, aunque son explicables en un contexto de contienda electoral.

Por su parte, en el Senado, en la bancada de Morena confluyen legisladoras y legisladores con distintas posturas políticas. Por supuesto, existe pluralidad y en ésta hay diversidad y pensamientos propios. No obstante, la mayoría de quienes integrarán esta Legislatura se asumen como ciudadanos de izquierda, progresistas y liberales, y afines a tales ideales serán los temas que se van a privilegiar (como el combate a la corrupción y el cese de privilegios para la alta burocracia), aquellos que han lastimado a la mayoría de los mexicanos, y reflejan el desinterés de los gobiernos anteriores.

Pero no será posible consolidar la democracia del nuevo régimen sin el compromiso pleno con temas como la defensa de los derechos de las minorías, de las mujeres y la causa feminista, la lucha por la no discriminación y, en general, la agenda de las libertades individuales.

Esta agenda, que aún está pendiente, se sigue formulando con el trabajo conjunto entre ciudadanía y partido; sin embargo, es momento de trazar objetivos claros mediante herramientas institucionales, especialmente, instrumentos legislativos que puedan ser pioneros en la elaboración de políticas públicas.

Es preciso no tener miedo de debatir temas concretos, y sensibles para algunas personas. Se debe escuchar a la sociedad sobre tópicos como el matrimonio y la adopción de parejas del mismo sexo o el aborto. Todas y todos serán escuchados, pero se debe tener claro que el nuevo régimen democrático y la nueva mayoría en el Congreso, específicamente en el Senado, no utilizará su mayoría legítima para legislar en contra de esos derechos.

Es también necesario preguntarse cuál es el papel de los órganos legislativos del Estado en los distintos temas de la agenda progresista, pues en muchos de ellos está claro que se trata de no prohibir derechos o de garantizarlos de manera explícita, pero en otros, como el tema de la violencia contra las mujeres, el asunto requiere de acciones coordinadas entre distintas instancias y la sociedad civil.

Al respecto, en un primer acercamiento a la agenda de género, podríamos definir las prioridades: garantizar el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y su salud; buscar mecanismos para reducir la enorme brecha de desigualdad existente entre hombres y mujeres y, por supuesto, acabar con la violencia hacia ellas.

El tema de la violencia hacia las mujeres es uno de los más dolorosos en la historia reciente de nuestro país. Las cifras de feminicidios son alarmantes. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007, representó en su momento un cambio de paradigma para erradicar este flagelo, pues lo enfocó más allá de las simples estrategias coercitivas o de un enfoque meramente policial. Sin embargo, hay que reconocer que el problema ha avanzado, y que la legislación necesita una profunda revisión y ajuste.

En cuanto al tema de los derechos de la comunidad LGBTTTTI, hay que decir que atraviesa también por garantizar el derecho de ésta a una vida libre de violencia y discriminación en todos los aspectos de su vida. Habrá que abrir el debate y convocar a personas expertas, con la finalidad de perfeccionar el marco jurídico, haciendo énfasis en la capacitación y educación de los funcionarios públicos, con la finalidad de erradicar la discriminación en oficinas de gobierno y, de manera muy específica, en los servicios de salud.

Debemos dedicar un capítulo especial de nuestra legislación a terminar con los crímenes de odio; esto, mediante la eficaz coordinación de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia y las defensoras de los derechos humanos.

Es necesario dotar de más armas jurídicas a instancias como el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación, al que la última reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación le otorgó la facultad para imponer medidas administrativas

y de reparación a servidoras o servidores públicos y a particulares, cuando se comprueben actos o conductas discriminatorias. Estas medidas son, entre otras, el restablecimiento del derecho, compensación por el daño ocasionado, amonestación pública, disculpa pública o privada, y garantía de no repetición del acto discriminatorio.

En estos temas habrá que avanzar en una nueva generación de reformas que permitan estar en armonía no sólo con los tratados internacionales, sino también con las necesidades de la sociedad.

Por otra parte, durante años, la llamada *Agenda verde*, es decir, aquella que se ocupa de los derechos medioambientales, ha sido desdeñada por los gobiernos anteriores, y aun más: el impacto ambiental de las políticas neoliberales ha sido devastador. Los recursos naturales del país, así como el deterioro del entorno, han sido las monedas de cambio con las que se sirvieron los políticos corruptos.

El caso reciente de los decretos presidenciales mediante los cuales se levantaron las zonas de veda, abre la posibilidad de abusos de grandes empresas en cuanto a la explotación de los recursos hídricos. Y aunque Andrés Manuel López Obrador ya se pronunció por contrarrestar dichas medidas, el asunto es, de suyo, una alerta sobre el interés de los grandes corporativos por que se legisle en su beneficio.

Habrà que debatir un marco legal nuevo que incorpore la perspectiva de derecho humano al agua y que habilite un nuevo modelo de gestión integral y sustentable del recurso, en concordancia con la perspectiva de los territorios y las diferencias en la disponibilidad del líquido en el país.

Más allá de temas coyunturales específicos, para consolidar la transición el gobierno debe garantizar una agenda verde y sustentable que le dé viabilidad al país, sin devastarlo. Para ello es necesario legislar para promover las economías sociales y solidarias desde la autoorganización y la autogestión de las comunidades, a fin de contrarrestar las condiciones de desigualdad, al mismo tiempo que se cuida el medio ambiente.

Se deben resguardar también las zonas costeras y los mares. Para ello será necesario revisar la pertinencia de una nueva ley de zonas costeras, a la par que coadyuvar con el gobierno federal en la revisión del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos

Ganados al Mar, con el objeto de fomentar un desarrollo integral y sustentable del territorio costero.

En general, en la bancada de Morena en el Senado se instrumentará una estrategia para legislar teniendo siempre en cuenta el bienestar a largo plazo de la ciudadanía, sin comprometer los recursos naturales a los que tienen derecho nuestras futuras generaciones.

2.4 Legislar la austeridad republicana

Ésta será una Legislatura muy dinámica, que avanzará de manera rápida sobre tres temas: eliminación de privilegios, salarios altos y vinculación social del cuerpo de senadoras y senadores con la población, para recoger las inquietudes de ésta y reflejarlas en nuevas leyes. Habrá un cambio de régimen al interior de las cámaras, y ahora que hay una mayoría parlamentaria no se desperdiciará el momento histórico para realizar grandes cambios.

Los privilegios se han convertido en instrumentos del quehacer cotidiano de los senadores y las senadoras: viajes al extranjero, vehículos ostentosos, numerosos asesores, viáticos, pagos excesivos en prestaciones y en salarios. Se van a revisar todos estos rubros y se actuará de manera congruente con lo que se planteó durante la campaña.

Ahora que las condiciones han cambiado en cuanto a representación política en las cámaras del Congreso de la Unión, se debe hacer un esfuerzo por crear conciencia en las y los legisladores de todas las bancadas acerca de la necesidad de implementar estas medidas y elevarlas a rango legislativo federal, como resultado del consenso y convencimiento de que eso será lo mejor para el país.

En esta transición hay que consolidar la práctica de la austeridad republicana. Es necesario acabar con el paraíso monetario en el que se ha convertido el ejercicio del servicio público para algunas personas. Como ya se ha dicho muchas veces, no se trata de afectar a la mayoría de trabajadores y trabajadoras que se destacan por su compromiso y vocación.

La práctica cotidiana de algunos servidores públicos al frente de las instituciones ha sido proveerse de toda clase de beneficios, como bo-

nos y prestaciones que nunca fueron contemplados por los legisladores en los presupuestos de egresos. Esos privilegios se suelen otorgar con apoyo de normas de dudosa constitucionalidad, que son aprobadas en cada institución, al margen de un control estricto de los órganos legislativos y de la sociedad en su conjunto.

El Poder Legislativo federal de nuestro país está obligado, constitucional, política y éticamente, a responder de manera adecuada a la situación económica que viven la mayoría de las y los mexicanos. Esta situación tiene diversas explicaciones, una de ellas es el resultado de políticas económicas que han privilegiado a unos cuantos grupos económicos y sociales, mientras que descuidaron al grueso de la población.

Será prioritario legislar para acabar de inmediato con esta desigualdad salarial dentro de los órganos autónomos y de gobierno. La iniciativa para recortar los sueldos de altos funcionarios será una de las primeras acciones en las que trabajará la bancada de Morena en la Cámara Alta. Incluso, se evaluará la posibilidad de dialogar con el actual jefe del Ejecutivo para aprovechar sus facultades exclusivas de presentar ante el Congreso una iniciativa preferente, y que ésta sea la Ley de Austeridad en la administración pública.

En concordancia, el Senado no puede ser una fuente de derroche de recursos, más aún, tiene que unirse a la tarea que el gobierno federal entrante ha propuesto para recortar al máximo los gastos innecesarios.

La legislación sobre medidas de austeridad sería aplicable a la alta burocracia de los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y demás autoridades federales. Por supuesto, en su momento habrá una discusión que englobe las dietas de legisladoras y legisladores, pero también de los funcionarios administrativos del Senado.

Es importante que la austeridad republicana quede protegida por una legislación fuerte y específica de la materia. Los ordenamientos que se han aprobado año con año únicamente se han limitado a la expedición de lineamientos sobre disciplina y control del ejercicio presupuestario, pero ninguna aborda la austeridad como eje rector del servicio público. No ocurrirá así en esta Legislatura, ya que será una prioridad para la bancada de Morena en el Senado durante el primer año de trabajo.



Pleno de la Cámara de Senadores.

Con esa convicción y ese compromiso que habrá de cumplirse de inmediato, se tiene ya diagnosticada la situación presupuestal del Senado, identificadas las posibilidades de reducción de gastos, cuantificadas las posibles economías y programada su ejecución, tanto en el periodo septiembre-diciembre de 2018, como para el año 2019 y siguientes.

Al efecto, como capítulo final de este trabajo de investigación se incorpora el denominado *Plan de austeridad republicana*, en el cual se puntualiza la situación actual, así como las medidas específicas que, con el consenso de los grupos parlamentarios y con absoluto respeto a la pluralidad, se aplicarán desde el primer día de la LXIV Legislatura.

El Congreso de la Unión debe ser ejemplo de honestidad y austeridad. Hay que atajarle el paso a la corrupción, que se manifiesta en una democracia inacabada y origina que las cámaras legislativas se integren por personas que obedecen a una élite, en lugar de servir al pueblo.

Dentro de estos vicios destacan los llamados *moches* y diezmos. Los *moches* aparecieron como una perversión del sistema de control político:

En 2006 después de la reñida y cuestionable elección presidencial en la que Felipe Calderón fue proclamado presidente de la República, los ánimos en el país se encontraban polarizados y divididos; el Congreso de la Unión no era ajeno a dicho escenario. Ante un Poder Legislativo dividido y sin la posibilidad de que su bancada lograra el avance del presupuesto de egresos planteado, el nuevo presidente optó por ofrecer una bolsa de 5 mil millones de pesos que serían asignados a discreción por los representantes de la Cámara Baja: 10 millones que cada uno destinaría a la realización de obra pública, o Ramo 23, en los estados y municipios que ellos determinarían. A pesar del cambio de gobierno y de que el mismo tiene control absoluto del Congreso, con variación en las entidades, es una práctica que se mantiene hasta nuestros días. Es en ese panorama político donde un puñado de legisladores se encontró con la oportunidad de generar ganancias a partir de la asignación de recursos federales, una práctica en la que se condiciona la entrega de los mismos a cambio del pago de una comisión y de la contratación de una empresa amiga para la realización del proyecto. En noviembre de 2013, en diversos diarios de circulación nacional, se dio a conocer que tal estrategia era utilizada por coordinadores de diversas bancadas de la Cámara de Diputados para obtener ganancias a partir de recursos del Fondo de Pavimentación. En ese entonces diversos presidentes municipales, principalmente de Aguascalientes y Guanajuato, denunciaron el cobro de al menos el 35 % de los recursos presupuestados y la obligación de que empresas específicas llevaran a cabo la realización de la obra. Por los monopolios privados existentes en las telecomunicaciones, en la minería, en la construcción y en la industria agropecuaria, los mexicanos padecían un sobreprecio de hasta el 30 %. Mientras que la corrupción del sector público representa un impuesto de hasta 20 % para los mexicanos (en algunos casos es un poco más, como en los “moches” al presupuesto de obras municipales, donde la tasa es del 30 %, sujeto a negociación política).⁵

Lamentablemente, buena parte de la clase económica privilegiada del país sigue enteramente enfocada en amasar fortunas al amparo del poder

5 Monreal Ávila, Ricardo. (2016). *La economía del delito*, México: L.D. Books (Conjurados/Los Imprescindibles), pp. 227 y 228.

público, sin meditar que esto se traduce en un mayor atraso en obras y servicios, en una inequidad que daña a millones de compatriotas.

Al respecto, vale la pena citar a Andrés Manuel López Obrador:

Por eso, nuestra propuesta tiene como principal propósito, que se oiga bien y que se oiga lejos, el principal propósito de nuestra lucha es desterrar la corrupción y la impunidad, cortar de tajo con la corrupción y la impunidad.

Hace relativamente poco, un migrante poblano, un hombre mayor en San Quintín, Baja California, se acercó y me dijo: “licenciado así como Juárez separó la iglesia del Estado, usted busque, procure, con el apoyo del pueblo, separar al poder económico del poder político”. Ésta es la nueva reforma que el gobierno deje de ser un comité al servicio de una minoría rapaz.

Que el gobierno represente a todas y a todos, a pobres y a ricos, a mayorías y minorías, a creyentes y a no creyentes, a pobladores del campo y de la ciudad, a mexicanos de todas las clases sociales, de todas las preferencias sexuales y de todas las culturas.

El nuevo gobierno democrático dará el ejemplo del combate a la corrupción; los servidores públicos serán mujeres y hombres de inobjetable honestidad. Ninguna persona con antecedentes de enriquecimiento ilícito será invitada a participar en la función pública. Llegar al gobierno no significará la obtención de un privilegio o la oportunidad de hacer negocios al amparo del poder.

El gobierno dejará de ser una fábrica de nuevos ricos y cambiará por completo la imagen que el mundo tiene de nuestro país.

Además, hay suficientes razones y datos contundentes para sostener que acabar con la corrupción nos permitirá ahorrar cuando menos el 10 por ciento del presupuesto público, es decir, más de 500 mil millones de pesos al año.

La fórmula que proponemos consiste en acabar con la corrupción para ahorrar esos 500 mil millones de pesos, y también cortar el copete de privilegios que hay en el gobierno, se van a terminar los salarios de 600 mil pesos mensuales para los altos funcionarios

públicos, vamos a bajar los sueldos de los de arriba, porque vamos a aumentar las percepciones de los de abajo.

Van a ganar más: los maestros, las enfermeras, los médicos, los policías, los soldados, los marinos, va a aumentar el salario de los trabajadores, van a aumentar el jornal de los campesinos.

La fórmula consiste en acabar con la corrupción, acabar con la impunidad, acabar con fueros y privilegios. La primera iniciativa que voy a enviar al Congreso va a consistir en reformar el artículo 108 de la Constitución para que el presidente en funciones pueda ser juzgado por delitos de corrupción; se acaba la impunidad, se acaban los privilegios.⁶

2.5 Legislar de cara a la comunidad internacional

El Senado tiene una gran responsabilidad, como parte de los poderes de la Unión, en materia de política exterior y, además, de representar a México ante organismos parlamentarios internacionales, así como aprobar los tratados que de ellos emanen. No es un asunto menor y nunca lo ha sido.

Si el reto de consolidar el cambio democrático al interior de la política del país es ya un tema de envergadura, lograr que la nueva visión del régimen democrático se plasme en la política exterior es todo un reto. Se trata de recobrar el prestigio y la relevancia que alguna vez tuvo la política exterior mexicana.

Son tiempos en los que se pondrá a prueba a nuestra política exterior. La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América, acompañada de un discurso de odio hacia las personas migrantes mexicanas, ha provocado una justa alarma entre la opinión pública nacional y organismos de defensa de derechos humanos internacionales.

Sin embargo, la extrema vulnerabilidad en la que se encuentra el país no es culpa del presidente Trump. La responsabilidad principal reside en el modelo de desarrollo y de la política económica que terminó

6 *lopezobrador.org.mx*. (2018). "Discurso AMLO al iniciar campaña en Ciudad Juárez, Chihuahua". Boletín campaña-001, consultado en: <https://bit.ly/2M9Dgh2> el 3 de agosto de 2018.

convirtiendo a México en un satélite de la nación norteamericana; es decir, la integración pasiva, unilateral y asimétrica que implicó sacrificar el mercado interno, la industria, el campo y hasta la cultura nacional.

Fue el modelo que impulsaron los gobiernos durante el último cuarto del siglo xx y lo que va del xxi, generando desigualdad extrema y donde la globalización devino en neocolonialismo: México es de los países con más tratados comerciales en el mundo, pero el 80 % de su comercio depende de una sola nación.

Paradójicamente, la llegada de Trump, con sus intentos de proteccionismo y su distanciamiento con las economías europeas y asiáticas, es una gran ventana de oportunidad para distanciarnos de la economía estadounidense.

Lo es también para que la nueva administración del presidente Andrés Manuel López Obrador establezca paradigmas en torno a la política exterior mexicana, los cuales pasen por un nuevo nacionalismo no xenóforo; progresista, no proteccionista; promotor de construir puentes y no muros entre naciones, y que fije su mirada en las posibilidades que otorgan todas las naciones, teniendo especial interés en las economías emergentes de Asia o en las economías regionales de Centro y Sudamérica.

Esto no quiere decir que no se negocie con Estados Unidos de América. Desde el Senado, la bancada de Morena promoverá en todo momento la realización de mesas de negociación en torno a los principales temas de interés. En cuanto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde la Cámara Alta se buscará mantenerlo, siempre y cuando éste “no se convierta en una fatalidad para los mexicanos”, en palabras de Andrés Manuel López Obrador.

Se buscará que México no sea un paraíso de inversiones gracias a los bajos sueldos de los trabajadores, por lo que se apoyarán todas las iniciativas tendentes a equilibrar los salarios entre los tres países que participan en el Tratado.

Existen estudios que demuestran cómo desde hace varios años el Senado ha cobrado mayor protagonismo en el diseño de la política exterior, mediante los mecanismos y facultades que la ley le otorga, y que le permiten reaccionar ante las necesidades y posibles injusticias promovidas por las nuevas políticas estadounidenses antinmigrantes.

El caso reciente de los hijos de migrantes separados de sus madres y padres en algunos estados fronterizos de Estados Unidos de América es algo inadmisibles para cualquier persona comprometida con los derechos humanos. La bancada de Morena en el Senado estará particularmente atenta para levantar la voz ante tales injusticias.

Se coadyuvará con las instancias específicas de derechos humanos y se escuchará a la sociedad civil que por años ha realizado una labor titánica en pro de la defensa de las personas indocumentadas. Será muy importante estar al pendiente de la coyuntura, del día a día de la realidad de la frontera de México con EUA, pues el contexto cambia de manera continua.

Como legisladores de izquierda, la bancada de Morena estará comprometida con la erradicación de todo tipo de prácticas discriminatorias, y pondrá especial atención a los tratados internacionales, principalmente en temas de derechos humanos.

Se debe legislar de frente a la comunidad internacional, y en esta transición hacia el nuevo régimen democrático y pacífico será indispensable atender sus sugerencias, sin temor a las críticas o a repensar los pasos andados.

2.6 Ejercer una mayoría responsable

Morena no llega al Senado con la idea de aplicar sistemáticamente la “aplanadora” o el “mayoriteo”. El momento exige negociar y escuchar a la pluralidad. La relación con los otros partidos será de diálogo y respeto.

Durante muchos años, la izquierda ha sido marginada por no ser mayoría, pero en Morena hay respeto a la pluralidad. En el Senado no se cometerá el mismo error de apabullar a las minorías. Se deben lograr acuerdos, consensos amplios. Se desea razonar todo el paquete legislativo, platicarlo, convencer y tratar de que las leyes sean consensuadas, para que tengan legitimidad.

En las épocas de la hegemonía unipartidista, el Congreso fue muchas veces sólo una extensión del poder presidencial. Un poder que cumplía las órdenes de otro. Un brazo ejecutor y no un organismo independiente. En esta transición, habrá que despedirse del presidencialismo sordo

y del Congreso maniatado. La nueva República tiene que construirse desde mecanismos completamente republicanos y democráticos.

Por años, la práctica del “mayoriteo”, sin la mínima búsqueda de consensos, sin el mínimo interés en escuchar posiciones diversas, ha sido práctica constante en los órganos legislativos federales. Cuando las bancadas de los partidos del viejo régimen tuvieron mayoría, ejercieron una hegemonía burda, sin darse cuenta, o sin querer darse cuenta, de que estaban vulnerando nuestra incipiente democracia.

Por ello, el nuevo régimen democrático se debe edificar con nuevos principios y formas de hacer política. La transición se debe consolidar y para eso es necesario que las y los legisladores actúen con responsabilidad respecto a la mayoría que el sufragio ciudadano les confirió.

Los grupos minoritarios son fundamentales para la vida política del país; suelen ser, las suyas, agendas políticas muy específicas que ponen el acento sobre temas que en ocasiones no ven o no interesan a las bancadas con mayoría. En el Senado, Morena ejercerá una mayoría sensible al consenso: se privilegiará la construcción de acuerdos y el diálogo con quienes piensan distinto.

Morena pondrá en la Cámara Alta el ejemplo a la hora de legislar. Se respetará la otredad, no como una hueca concesión, sino porque hay el convencimiento de la ruta a seguir en la construcción del nuevo régimen democrático.

Pero también es necesario decir que se espera de la oposición una actitud responsable y con voluntad de colaboración. Deben estar abiertos al cambio. Todas y todos serán respetados en sus derechos políticos y habrá espacio para el disenso, pero deben estar conscientes de que las cosas van a cambiar.

No se construirán acuerdos de espaldas a la gente. No se legislará en las sombras con nadie, menos aún con los grupos de poder que por años han tenido nulo interés en las personas menos favorecidas. Llegó el momento de legislar de frente a la ciudadanía. De escuchar atentamente los mandatos y reclamos de las y los representados.

Se buscará la unidad hasta donde se pueda, pero no se apuesta a la unanimidad *per se*. Sin embargo, se ejercerá la mayoría legítima con

responsabilidad, cuando sea necesario, cuando se trate de temas de gobernabilidad que no alcancen consenso.

Existe el temor de que el Congreso de la Unión sea un lugar que apruebe todos los actos del Ejecutivo. Al respecto hay que decir que, en primer lugar, el presidente electo no va a reinstalar viejas prácticas autoritarias y hegemónicas de gobiernos anteriores. Es un hombre que entiende que los poderes tienen espacios y responsabilidades distintas. Hay que perder el temor para dar un paso hacia adelante y para caminar rumbo a la Cuarta Transformación de la vida pública del país.

Andrés Manuel López Obrador se ha comprometido a respetar la autonomía del Banco de México, sin injerir en sus decisiones; mantener el equilibrio macroeconómico, sin aumentar ni la deuda ni el déficit; no aumentar impuestos “en términos reales”, conservando intacto el IVA y el ISR, y combatir la corrupción para financiar el gasto y poner fin a los privilegios del gobierno para liberar fondos y reducir el gasto corriente. De igual manera, a gobernar con el actual marco jurídico y a no realizar cambios en materia constitucional durante los primeros años de su mandato.

López Obrador cree en la división de poderes y respetará escrupulosamente el trabajo de las y los legisladores. Será un presidente abierto al diálogo, pero respetuoso de las sanas distancias.

A su vez, desde la bancada de Morena en el Senado, hay la voluntad de escuchar de manera atenta a quien será el nuevo jefe del Ejecutivo. No se actuará en contra de la voluntad popular, pero se ejercerá la autonomía por el bien del futuro democrático del país. Las y los senadores de Morena estarán al tanto del momento histórico y de la oportunidad para que esta Legislatura sea un parteaguas en la construcción de un país más justo.

En estos tiempos se necesita una Cámara Alta que coadyuve con las prioridades del país. Las senadoras y los senadores de Morena serán esa bancada y se tratará de contar con el respaldo convencido del resto de las fuerzas políticas, para cambiar, para mejor, nuestro país⁷.

7 Los textos contenidos en el presente apartado son producto de un esfuerzo de análisis, reflexión y síntesis de diversas fuentes públicas, como discursos, documentos, notas periodísticas, versiones estenográficas, entrevistas, videos y comunicados de prensa generados en el marco de la campaña del presidente electo Andrés Manuel López Obrador.

Capítulo 3

Vocación federalista

*De la conducta de cada uno
depende el destino de todos.*

Alejandro Magno

3.1 Acercamiento conceptual al federalismo

Un acercamiento conceptual a la idea del federalismo en México implica, entre otras cuestiones, un análisis de los antecedentes históricos de nuestro país, y una comparación con el federalismo de Estados Unidos de América.

Antes de profundizar ese estudio, se considera importante precisar la diferencia entre forma de Estado y forma de gobierno, ya que la primera se entiende como una institución pública dotada de personalidad jurídica, y la segunda, como el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público del mismo. Además, es necesario señalar que existen dos tipos de formas estatales, el Estado unitario y el Estado federal. En este sentido, el federalismo, como una forma de Estado, tiene la posibilidad de adoptar cualquier forma de gobierno.⁸

8 Burgoa Orihuela, Ignacio. (1984). *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, pp. 397 a 461.

El Estado unitario se caracteriza por tener una homogeneidad del poder, un solo órgano que dicta las leyes vigentes en todo el territorio y para todos los individuos que lo habitan, sin que exista una dualidad de competencias en la función legislativa; y en lo que se refiere a la función administrativa, quienes gobiernan las divisiones político-territoriales dependen del Ejecutivo y sus cargos no derivan de elecciones directas o indirectas.

El surgimiento o creación de un Estado federal conlleva un proceso natural y propio de formación, a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados y que no tenían ningún tipo de relación de dependencia entre sí.

Son tres las etapas principales que conforman la creación de un Estado federal: la primera requiere que los estados que han decidido unirse sean independientes; la segunda consiste en la alianza que concretan los estados que se unen y, finalmente, la tercera, que culmina con la creación de una nueva entidad.⁹

Los Estados Unidos de América son un ejemplo de la creación de un Estado federal, en el que las entidades jurídico-políticas que decidieron unirse eran soberanas e independientes entre sí, pues desde que eran colonias gozaban de autarquía y autonomía gubernativa en las tres funciones estatales, y cuando se emanciparon de la metrópoli se constituyeron como estados libres y soberanos, los que, sin perder su soberanía e independencia, crearon una confederación, lo cual no funda una nueva entidad, sino un acuerdo de colaboración¹⁰.

Como expresa la Constitución estadounidense de 1787, a fin de formar una unión más perfecta, establecer justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad¹¹, decidieron unirse para crear una federación.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que México es una República Federal. A pesar de que en muchas ocasiones se escucha que, al independizarse,

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

11 *National Archives.* (2018). Constitución de 1787 de Estados Unidos de América. Consultada en: <https://bit.ly/2lvr08l> el 11 de julio de 2018.

nuestro país copió íntegramente el federalismo norteamericano, las razones históricas demuestran que esto no fue así, debido a que no era posible, y que incluso el proceso de creación del federalismo mexicano es contrario a la forma natural en la que se crean los estados federales, pues previo al pacto que creó la Federación mexicana no existían entidades o estados que antes estuvieran separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellas.¹²

En efecto, el imperio español era un Estado central, sus partes eran una sola unidad jurídico-política sin autonomía interior, que dependía directamente del rey. Con la Constitución de Cádiz de 1812, la concentración de poder del monarca sufrió una descentralización gubernativa al otorgarse autonomía a las provincias, la cual no implicó una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas y siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821. Con la Independencia esto no cambió, sin embargo, en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, a esas provincias se les atribuyó el nombre de “Estados Libres y Soberanos”, sin que hubieran tenido con antelación ninguno de estos atributos.

Lo anterior demuestra que la Federación mexicana no es resultado de una unión de estados, sino de una descentralización que llevó al reconocimiento y creación de entidades autónomas dentro de una entidad nacional que, al tener población, territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquella y éste, reunía las características de un Estado. De ahí que se considere que México no siguió el proceso natural de creación de una federación.

En cuanto a las características de los estados federales, es preciso apuntar que la soberanía es un aspecto primordial; sin embargo, es en el ejercicio de esta soberanía que concurren los estados para expresar la voluntad nacional en la función legislativa. Es por esto que las entidades federadas designan individuos, como los senadores, para integrar la cámara federal respectiva, que junto con la de Diputados, constituye el Congreso General. Así es como los estados participan en la actividad legislativa federal a través de uno de los cuerpos colegiados que forman el órgano en que ésta se deposita, el Senado¹³.

12 Como se verá más adelante, esta idea fue parte del debate de los integrantes del Congreso Constituyente de la Constitución de 1824.

13 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 397 a 461.

Otras características que fortalecen el pacto federal son, por una parte, la concurrencia de los estados para reformar la Constitución, junto con la voluntad de los órganos federales y, por otra, la concentración de poderes y descentralización que supone la creación de un Estado federal. La unión de los estados federados en un Estado federal concentra los poderes que las entidades le cedieron y, al mismo tiempo, implica el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa en favor de las entidades que integran el todo estatal.

No existe un federalismo intemporal y universal, existen muchos federalismos, y cada uno tiene las características particulares que le aportan el lugar y la época; por ello, es imposible pretender que el federalismo de otros lugares se sujete al norteamericano y se mida en función de éste¹⁴.

El origen del federalismo en Estados Unidos de América, en 1787, y en México, en 1824, se encuentra en las raíces de la nueva República, pero con antecedentes históricos y efectos distintos.

Históricamente, la composición jurídico-política y territorial de Estados Unidos de América se conformó por un conjunto de colonias fundadas por familias enteras de perseguidos políticos o religiosos que llegaron al nuevo mundo en búsqueda de libertad. Por el contrario, la Nueva España fue un imperio que se fundó sometiendo a otros pueblos, por lo que sus cimientos estaban conformados por un mundo heterogéneo de pueblos indígenas y mestizos españoles¹⁵.

Por lo anterior, el federalismo de los Estados Unidos de América y el de los Estados Unidos Mexicanos tienen una raíz histórica distinta, ya que las colonias que se unieron para formar al primero eran entidades independientes y soberanas, mientras que en México formaban un solo cuerpo político.

Quienes debían darle forma al país, voltearon su mirada hacia los Estados Unidos de América, no porque desearan copiar su modelo político de nación, sino porque tenían la necesidad de crear uno. Los recién independizados sabían que tenían que organizarse políticamente,

14 García Ramírez, Sergio. (2002). *Temas de derecho*, México: UNAM. IIJ, Seminario de Cultura Mexicana.

15 *Ibidem*.

y que esto no iba a suceder con el poder de la imaginación, pues debían moldear un Estado nacional. Lo cierto es que había características del vecino del norte que resultaban muy atractivas, entre ellas, soberanía popular, derechos humanos, la República, la división de poderes y también el federalismo¹⁶.

Para reasumir la unidad que se encontraba en riesgo en el México recién independizado era preciso admitir la Federación y crearla, sin copiarla de los Estados Unidos de América: así nació el federalismo “mexicano”. Mantener la unidad de lo que corría riesgo de separarse fue el objetivo y logro del federalismo. Lo anterior permite concluir que la Federación es una técnica constitucional, un método de organización¹⁷.

En efecto, el federalismo es un concepto vivo que cambia y se debe adaptar a las circunstancias sociales, políticas, históricas y, desde luego, económicas de nuestro país; pero que supone y descansa en la unión y armonía que exista entre los pedazos que lo conforman. Por esto, no se puede negar que una república federal toma su fuerza de las partes que la integran, y que esas partes se robustecen con la fortaleza que la misma República les garantice con hechos.

El federalismo se caracteriza por el pacto que le dio origen, el cual tiene reglas que deben ser respetadas. Es el respeto a tales normas lo que permitirá que continúe esa unión federativa, pues ellas nacieron del reconocimiento de que si las partes se unían, podrían lograr más metas, que separadas. Con reglas nace el compromiso de que en la prosperidad y en la adversidad aquellas entidades que se unieron para crear una federación continuarán unidas, trabajando por un fin común y navegando juntas a través de los años.

3.2 Revisión histórica del federalismo mexicano

Para precisar la vocación federalista del Senado de la República es importante tener una visión de futuro que nos conduzca a su perfección, pero siempre es oportuno recordar aspectos básicos, muy generales, de su origen, el cual algunos estudios remontan a la Constitución de Cádiz para España y sus colonias, el Acta Constitutiva

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

de la Federación Mexicana, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; otros lo vinculan, además, a la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 y a la Carta de los Derechos de los Estados Unidos de 1791.

Diversos autores han considerado al federalismo mexicano como un producto directo de la Constitución de los Estados Unidos de América, como una imitación extralógica, lo cual, como ya se demostró, es inexacto, pues en México las realidades del país lo inclinaban al sistema federal, cuyo propósito no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido.

En este sentido, se puede afirmar que las circunstancias del México colonial favorecían la idea federalista que prevaleció entre los años 1812 y 1824.

Desde luego que el proceso para crear una federación en los Estados Unidos de América fue diferente al de México; las 13 colonias que dieron origen a esa república eran independientes y autónomas, y se unieron para oponerse y enfrentar el poderío inglés.

En ese sentido, el desarrollo y praxis de su federalismo es diferente al de nuestro país: parece más obligado y natural, pero en el fondo es más artificial, porque se construyó debiendo respetar los intereses de los poderes reales dentro de cada colonia, lo que en el transcurso de la historia ha hecho que su Senado y los senadores de ese país tengan una representación de los estados federados que no tiene punto de comparación con otras repúblicas que han adoptado este sistema.

En todo caso, las ideas federalistas presentes en la Europa de Montesquieu, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de América influyeron en los liberales mexicanos para orientar nuestra república federativa, que estaba conformada por diversos grupos que buscaban la creación de una nueva sociedad la cual, ciertamente, podía engrandecerse y fortalecerse con otros asociados.

El federalismo mexicano surge de las aspiraciones de las provincias de nuestro país que se entrelazan con los modelos teóricos imperantes, como el federalismo norteamericano y el concepto de soberanía español, que en suma produce nuestro propio federalismo, al que bien podemos llamar *federalismo original mexicano*¹⁸.

18 Monreal Ávila, Ricardo. (2004). *Origen, evolución, y perspectivas del federalismo mexicano*, México: Porrúa, p. 292.

Ahora bien, se considera pertinente adentrarse de una manera profunda al pensamiento en torno a lo federal de nuestros constituyentes, pues al final fueron ellos los que positivizaron el federalismo en México, ya que lo hicieron real, gracias a que lo plasmaron en la Constitución.

La independencia de México no hubiera sido posible sin el consenso de las fuerzas políticas existentes en esa época: las fuerzas conservadoras; el ejército realista, encabezado por Iturbide; la Iglesia católica; la burguesía criolla y los insurgentes¹⁹.

La construcción del federalismo en México encuentra sus antecedentes principalmente en:

1. La Constitución de Cádiz
2. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana
3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

En 1821, en el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, el gobierno se confió a una Junta Provisional Gubernativa encargada de convocar a un Congreso Constituyente que debía instalarse a más tardar el 24 de febrero de 1822, mediante el procedimiento que establecía la Constitución de Cádiz.

Tres corrientes ideológicas campeaban entre los integrantes del citado Congreso: los que sostenían el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, los que pretendían desconocerlos para proclamar emperador a Agustín de Iturbide, y aquellos que acorde con el ideario nacido en y de la insurgencia promovían establecer una república democrática.

Sin embargo, ante lo que los historiadores califican como *asonada*, el 18 de mayo de 1822 Agustín de Iturbide es proclamado emperador, y designa una Junta Instituyente encargada de redactar y aprobar el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, lo cual ocurrió el 18 de diciembre de 1822.

19 Conferencia "La Constitución de 1824", del maestro José Gamas Torruco, en el curso *Historia Constitucional. Federalismo y Centralismo en México (1824-1847)*, organizado en el año 2015 por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, en el marco del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Primer Imperio del México independiente fue efímero: duró 10 meses, porque en Veracruz, el general Antonio López de Santa Anna lo desconoce y proclama la República en el Plan de Casamata, acontecimiento que, junto a la restitución del Congreso, logró que Iturbide abdicara el 19 de marzo de 1823.

Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán se adhieren al Plan de Casamata, que abre las puertas de nuestro federalismo: el jefe político se convirtió en el Ejecutivo provincial, y las diputaciones provinciales asumieron funciones legislativas. Jalisco, adopta el nombre de *Estado Libre de Jalisco*.

Además de la lucha antes relatada, y sin desear abundar más en aspectos históricos ya exhaustivamente analizados en numerosos estudios, solamente se añadirá aquí una breve explicación de por qué la Constitución de Cádiz, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 constituyen los documentos fundamentales no sólo para crear una federación, sino para que las constituciones políticas de 1857 y 1917 reiteraran el deseo de la nación de integrarse en una República federal, con la excepción del periodo comprendido entre 1836 y 1843, en el que se tuvieron disposiciones centralistas.

3.3 Constitución de Cádiz

El análisis de la Constitución de Cádiz es esencial para entender el federalismo de México, debido a que Cádiz, siendo una constitución monárquica, reconoció las diputaciones provinciales, que eran órganos de gobierno locales, esto es, cuerpos electos que tenían facultades para administrar determinados ramos en las provincias, y así directamente atender asuntos y problemas locales; esa Constitución estuvo vigente de octubre de 1812 a mayo de 1814, y a pesar de que fue desconocida por Fernando VII, cobró vigencia en 1820 y fue reconocida por el Plan de Iguala, pues algunos de sus contenidos estuvieron vigentes en el periodo que transcurrió entre el Plan de Iguala y la convocatoria del Congreso Constituyente de 1823, es decir, al comienzo del México independiente.



Detalle del monumento a la Constitución española de 1812. Plaza de España, Cádiz.

Fue la defensa de esas diputaciones provinciales lo que permitió apoyar la idea del federalismo en el Congreso Constituyente, no porque dichas provincias se consideraran estados libres y soberanos que se fueran a unir para crear una Federación, como ocurrió en Estados Unidos de América, sino porque sustentaban la explicación de que un gobierno centralista no atendía con precisión lo local y fueron el antecedente directo de lo que después se transformaría en los poderes locales.

El Segundo Congreso Constituyente, que inició sus sesiones en noviembre de 1823, es muy importante para la creación de federalismo en México, pues de él surgen los dos documentos esenciales: el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Sin embargo, las únicas fuentes que existen de los debates del Congreso Constituyente son las crónicas parlamentarias que fueron publicadas en los periódicos *El Águila Mexicana* y *El Sol*²⁰.

20 Conferencia "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824", *op. cit.*

3.3.1 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

El contenido de esta Acta consta de 36 artículos y nueve apartados, que versaban sobre religión y forma de gobierno, división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, gobierno particular de los estados y otras prevenciones generales.

El 31 de enero de 1824 fue aprobada, para salvar la unidad de la patria, pues ésta le daba existencia a la nación independiente, ya que primero importaba la existencia y después ser de tal o cual manera. El Acta se elaboró antes que la Constitución, en virtud de que urgía dar a la nación un punto de unión general, algo que de cierta forma consolidara la libertad y la independencia, así como para dar un punto cierto de reunión de todas las provincias y un punto de partida al gobierno general²¹.



Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En cuanto al pensamiento en torno a lo federal, a la creación de una federación, el Acta Constitutiva estableció en sus artículos 5 y 6 que la forma de gobierno sería una república representativa, popular y federal, y se reconoce que los estados son independientes, libres y soberanos. A continuación, se presentan los argumentos y las justificaciones que llevaron a esto.

²¹ *Ibidem.*

De los debates se desprende que en el Congreso Constituyente existían dos vertientes:

1. Crear un estado centralista
2. Crear un estado federal

Hay consenso general entre los historiadores respecto a que a pesar de ser considerado el gran defensor del centralismo y, por ende, estar a favor de la creación de un Estado unitario, Fray Servando Teresa de Mier, conocido como “El Abuelo de la Nación” fue un gran defensor del México independiente. Por esto, al momento de explicar el federalismo, para conocer la esencia del debate, es preciso analizar su postura²².

Fray Servando Teresa de Mier se oponía tanto a crear un gobierno monárquico como a adoptar un gobierno federal, como el de Estados Unidos de América, pues desde su punto de vista los estados de esa nación eran ya independientes o estaban separados unos de otros y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra, pero el caso de México era distinto. Él consideraba que si México buscaba una federación estando unido, implicaría dividirse y atraer los males que los estados independientes de EUA intentaron remediar con el pacto.

Si bien el padre Teresa de Mier se manifestó en contra de establecer una monarquía en México, también expresó sus ideas sobre la instauración del federalismo como sistema de gobierno. En su opinión, éste no se debía establecer con celeridad sino con moderación, en la medida que la interpretación radical de los conceptos de federalismo y de estados libres y soberanos podría dar pie al separatismo y a la desintegración del país. La historia demostraría que algunas aseveraciones contenidas en el “Discurso de las profecías” del padre Mier se cumplirían, como sucedió con la separación de Guatemala, Texas y el desenlace de la guerra de 1847²³.

22 Tras la consumación de la Independencia de México, Mier criticó la coronación de Agustín de Iturbide y participó activamente en el Congreso Constituyente de 1822, como diputado por Nuevo León. En octubre, tras la disolución del Congreso, fue encarcelado junto con otros diputados; sin embargo, esto no doblegó su voluntad, y tras la caída de Iturbide y la restitución del Congreso, en marzo de 1823, expresó con ahínco sus opiniones sobre la forma de gobierno que adoptaría el país.

23 Conferencia “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824”, *op. cit.*

Los principios e ideas que rodearon y fortalecieron la idea federalista durante las sesiones del Congreso Constituyente fueron varios:

- Principio de independencia: la nación mexicana es libre y soberana.
- Principio de soberanía: la soberanía reside en la nación, y le pertenece a ésta adoptar la forma de gobierno que le parezca conveniente, así como crear y regirse por sus leyes.
- Principio de federalismo: en torno a este tema el debate se tornó más fuerte, pues existían tres ideas principales, en las que se discutía:
 - ♦ La declaración expresa de que la nación decidió como forma de gobierno la de República representativa y federal.
 - ♦ La declaración de que sus partes integrantes son estados libres, independientes y soberanos.
 - ♦ Un principio abierto para crear nuevos estados y aceptar a otras naciones para formar parte de la Federación.

Nación y soberanía

Ramos Arizpe, quien participó en las Cortes de Cádiz y se le atribuye haber colaborado en la elaboración del proyecto de Acta, consideraba que la soberanía reside en la nación, lo cual es igual a lo expresado en la Constitución de Cádiz.

Asimismo, un integrante del Congreso Constituyente, de apellido Vargas, de cuyo nombre de pila no se tiene registro, señaló que los Estados Unidos de América procedieron de la circunferencia al centro, porque estando separados se unieron, y que en el caso de México se procedería del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, lo distribuirían en los estados que se llamaban *provincias*.

Este diputado consideraba que se podían llamar *nación* en virtud de los intereses comunes que resaltaban la importancia de mantenerse unidos, e insistía en que de esa nación emanan los supremos poderes y en ella reside la suma de derechos que son la soberanía. Defendía la idea de que llamar *soberanos* a los estados porque a ellos compete exclusivamente todo lo representativo a su gobierno interior, no se opone en modo alguno a la soberanía de la nación.

La idea de nación se basaba principalmente en el territorio y los habitantes: con la composición parecida a la del virreinato, se contemplaba una nación unitaria frente a terceros países.

En el debate sobre las ideas de *soberanía*, *nación* y *representación*, se destacó que la soberanía reside esencialmente en la reunión de los estados que componen la nación mexicana, y que la facultad para hacer, ejecutar y aplicar las leyes será ejercida por los cuerpos o personas que se designen en el Acta y en la Constitución.

Al padre Mier le gustó esta fórmula por la gran concentración del poder soberano que se depositaba en esas personas o corporaciones, es decir, en los poderes federales.

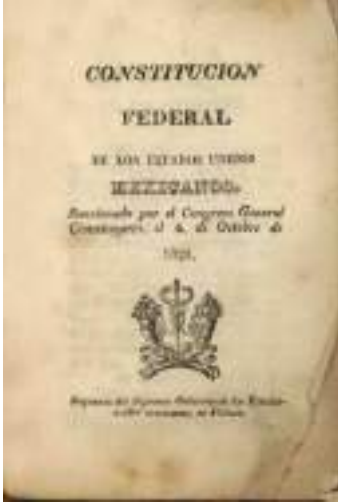
Como se desprende de lo anterior, Ramos Arizpe siempre se mostró unionista, a grado tal que hay quienes le atribuyen la idea del federalismo, la elaboración del Acta y la Constitución.

3.3.2 Constitución de 1824

La Constitución de 1824 fue la primera del México independiente y la que estructuró el estado federal.

Como ya se mencionó, Ramos Arizpe, durante los debates, expuso todas las desventajas del Estado centralista, argumentando que no se puede estar lejos de las provincias y que un gobierno central no conoce el problema de las entidades que administra.

El federalismo mexicano de la Constitución de 1824



Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Con la Constitución de 1824 se estableció un federalismo distinto, tanto en su origen como en su estructura, al de los Estados Unidos de América, y aunque su modelo sirvió como ejemplo, las circunstancias históricas y el ambiente político no permitían copiarlo íntegramente.

En el caso de México la soberanía radica en el pueblo, que fue quien eligió al Congreso Constituyente. La Constitución dispuso crear un gobierno federal y un orden local supeeditado a las reglas establecidas en la Constitución federal, en el que el Poder Legislativo federal puede legislar en ciertas materias, y aquello que no esté expresamente reservado para la

Federación se entiende como facultad de los estados. Para reformar la Constitución se necesita la aprobación del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales.

En la redacción de la Constitución de 1824 se puede apreciar que el federalismo instaurado en México encontraba su fortaleza en la importancia que se le dio a los estados.

Finalmente, en cuanto a la estructura de los poderes que se crearon en la Constitución de 1824, se observa que la del Legislativo es casi igual a la del modelo estadounidense, con una Cámara de Diputados y una de Senadores; por su parte, el poder Ejecutivo era electo por las legislaturas de los estados, no por colegios electorales, como en EUA, y el Poder Judicial se estructuró de tal manera que los jueces eran electos por las legislaturas estatales, y no nombrados por el presidente con la aprobación del Senado, como se estableció en la Constitución estadounidense.

3.4 Consideraciones particulares en torno a lo federal

El modelo federalista es el más conveniente para nuestro país, no sólo porque predomina en los estados más importantes y política y económicamente estables, o por su tradición histórica, sino porque genera cohesión social, estabilidad política y equilibrio económico-regional, el desarrollo de las actividades políticas, los derechos sociales y derechos humanos, y por el perfil político plural que caracteriza la vida pública de nuestro país, conceptos compatibles con la división de poderes, sistemas de pesos y contrapesos²⁴, y con una democracia con adjetivos, atributos que en lo fundamental recoge el artículo 40 de la Constitución al preceptuar que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El federalismo mexicano, en su devenir histórico, es fruto de múltiples adecuaciones y adaptaciones de esquemas institucionales y de las necesidades socioeconómicas, entre otros aspectos, que han derivado en una forma sui generis de gobierno²⁵.

En nuestra forma de gobierno federal destacan tres etapas esenciales:

1. El federalismo fundacional de 1824, que emerge de provincias coloniales en riesgo de desintegrar el territorio recién independizado y desarticulado del Estado-nación.
2. El federalismo liberal de 1857, caracterizado por establecer una esfera de soberanía propia de la Federación, distinta de la esfera soberana de los estados.
3. El federalismo unitario, que emerge en la década de los treinta y se caracteriza por concentrar en el gobierno federal un gran número de facultades y potestades fiscales, jurisdiccionales, económicas y sociales, homologando diversos conceptos en un sistema presidencialista de gobierno.

24 Citado por Monreal Ávila, Ricardo. (2004), *op. cit.*, p. 201.

25 Monreal Ávila, Ricardo. (2004), *op. cit.*, p. 299.

Es importante precisar que las constituciones liberales de 1857 y de 1917 definen de manera negativa o residual las áreas de competencia de los estados frente a la Federación, al preceptuar que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

Para comprender de manera rápida este proceso, basta citar que en el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1917 y el 5 de febrero de 2017 se promovieron aproximadamente 700 modificaciones a diversos artículos constitucionales mediante reforma, adición o derogación de los mismos, la mayoría de ellas orientadas a concentrar facultades, atribuciones y competencias en el nivel central, particularmente en rubros de alto impacto para la economía nacional, lo que indica una orientación predominantemente económica y desarrollista del federalismo unitario, régimen político consustancial al proyecto de reformas económicas neoliberales.

Durante los años 1982 a 2000 se promovieron reformas descentralizadoras de la vida nacional, el fortalecimiento de la vida municipal y la renovación del federalismo mexicano; sin detenernos a analizar cada una de ellas, se debe observar que tales reformas presentaron dos características fundamentales: estuvieron orientadas a la desconcentración administrativa del aparato central del gobierno federal y, por otra parte, fueron acompañadas de medidas de acotamiento, restricciones y contrapesos a los gobiernos locales²⁶.

Por otra parte, el anterior esquema de desconcentración distribuye responsabilidades administrativas, pero no las fuentes de ingreso público, lo que al final se traduce en convertir a los gobiernos locales en ventanillas de pago y oficinas de trámite del gobierno federal: se transfieren los problemas, mas no las fuentes de financiamiento²⁷.

Es necesario precisar que la alternancia que se dio en el año 2000 provocó un efecto descentralizador, disminuyó el poder presidencial y, en una entendible lógica de negociación democrática, se transfirieron a las entidades federativas —vía presupuesto— recursos derivados de la administración petrolera, sin el establecimiento previo de mecanismos de control normativos, indispensables para garantizar el uso

26 *Ibidem*.

27 *Ibidem*.

honesto de esos recursos en beneficio de la población en una etapa de transición. El resto de la historia es de todos conocida. “Dispendios del falso federalismo”²⁸.

A pesar de las dificultades, las condiciones siguen siendo favorables para reformar el federalismo unitario hacia un sistema de gobierno de mayor equilibrio entre los poderes nacionales y locales, que fundamentalmente se vierta de manera propicia hacia la sociedad civil, hacia toda la población.

Factores que aparentemente podrían considerarse un peligro para los estados soberanos nacionales, como la globalización y la alternancia política a nivel nacional y local, en realidad son oportunidades para participar de manera directa de los beneficios del desarrollo económico, social y tecnológico a escala mundial; en todo caso, el gran perdedor no es el Estado nacional, en general, sino el Estado nacional centralista.

Por el contrario, la figura que más se ha potenciado en este proceso de reconfiguración mundial de las naciones, de la globalización económica y de la alternancia política, es el Estado nacional federalista; es el momento oportuno para transformar a los estados y municipios en agentes activos del desarrollo. El pluralismo político en los tres órdenes del gobierno y en la región del país es un poderoso estímulo para analizar, discutir y promover las reformas correspondientes para llegar al fortalecimiento del Estado federal.

Una ventaja más es el hecho de que las principales corrientes y expresiones políticas del país han manifestado y promovido en diversos momentos propuestas para reformar el federalismo, con diferencias de matiz sobre la preeminencia de alguno de los órganos de gobierno y sus alcances.

Por lo que a nosotros respecta, denominamos *federalismo sustentable* a aquel que se caracteriza como un sistema de gobierno que a partir de la división de poderes se funda en un diseño constitucional de distribución de facultades, responsabilidades y recursos entre dos o más órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, que establece relaciones intergubernamentales de coordinación, coopera-

28 Aguilar Camín, Héctor. (2016). “Nocturno de la democracia mexicana”, en *Revista Nexos*, núm. 461, consultado en: <https://bit.ly/2KYwdDd> el 20 de julio de 2018.

ción y corresponsabilidad, con el objeto de constituir un sistema político fundamental que promueva el desarrollo regional equilibrado del país, fortalezca al Estado nacional frente a los desafíos de la mundialización y, de manera esencial, que aplique políticas públicas eficientes y legítimas para atender en lo inmediato las demandas sociales y ciudadanas.

Por otra parte, el sistema federal se basa en los principios de subsidiariedad, compensación, coordinación y la participación ciudadana:

En términos generales, el principio de **subsidiariedad** se refiere a la distribución de funciones y responsabilidades del gobierno, partiendo de los órdenes locales hacia los niveles centrales, de tal suerte que las facultades que no puedan ser aplicadas por los ámbitos primarios serán asumidas por el nivel secundario inmediato.

El principio de **compensación** responde a los valores de justicia y equidad que deben orientar un sistema federalista.

El principio de **coordinación** alude al carácter complementario de los órdenes de gobierno en un sistema federal, conscientes de que se deben establecer relaciones de cooperación, concurrencia y solidaridad, a fin de que el federalismo así entendido fortalezca la unidad del Estado-nación.

Por último, el principio de **participación ciudadana**, integrada por todas las mexicanas y mexicanos en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas federalistas destinadas a satisfacer de manera eficiente y razonable las demandas ciudadanas. Los instrumentos que garantizan su cumplimiento son diversos: elecciones libres, mecanismos de participación democrática directa (como plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato), y sistema de rendición de cuentas y de transparencia.

El reto es generar un ámbito de competencias concurrentes, funcionales y equitativas entre los tres órdenes de gobierno, que incluya un desarrollo regional; en suma, avanzar hacia un federalismo sustentable.

Las propuestas específicas al respecto deberán ser planteadas y analizadas por los institutos políticos, agrupaciones interesadas, sectores de la sociedad, sistema de organizaciones no gubernamentales, en ejercicio —como se mencionó— de una democracia directa, y, desde luego, discutidas y aprobadas por el Poder Legislativo.

Sólo por ejemplificar, cualquier propuesta incluirá, entre otras, la redistribución de facultades constitucionales, la reasignación de las fuentes fiscales de ingreso, la modernización administrativa, el gobierno electrónico y el servicio civil de carrera en los tres órdenes de gobierno, y la restitución de la confianza ciudadana, estableciendo mecanismos que garanticen la honradez, probidad y responsabilidad de las autoridades.

Encarnar los valores que han cimentado a nuestra República federal, lograr acuerdos, respetar la pluralidad, hacer más con menos, trabajar en el presente de cara al futuro e innovar para mejorar y revertir el fruto de nuestros esfuerzos a favor de todas y todos los mexicanos, es tarea a la que esta nueva Legislatura en el Senado de la República se compromete, pues sus integrantes compartimos en lo esencial una visión, un sueño: crear, desde el Poder Legislativo, el nuevo México que la sociedad nos demanda.

3.5 Vocación federalista

La República Mexicana se funda del pacto nacido entre las y los mexicanos de establecer una sociedad unida, sólida y justa, con una identidad común.

Asimismo, nace de nuestra necesidad de pertenencia, por ello, nuestro país y lo que simboliza y representa para todos se eleva con la voluntad de cada mexicana y mexicano de sentirse orgulloso de serlo, y del compromiso individual y colectivo, así como de la obligación y responsabilidad de trabajar cada día por lograr una mejor nación.

La fusión federalista descansa en el propósito y la voluntad de crear un todo, de generar una unidad y una totalidad con objetivos sociales y protección a las minorías por medio de la autonomía territorial, pero bajo un esquema de representación en unidades territoriales que estructuran un Estado y que permiten autonomía económica y territorial, a la par que se garantiza la división de poderes en un Estado soberano.

No obstante, podemos observar una crisis de gobernabilidad en todo el país, en donde algunas entidades se muestran ajenas a lo que acontece en el resto del territorio nacional y de los estados, provocando

que no haya una perfecta homologación de las leyes, y que cada gobernador o gobernadora acate las órdenes federales de la manera que quiera. Hoy, México se encuentra dividido.

El presidente en turno camina de un lado, mientras que los gobernadores lo hacen en una dirección diferente. El desorden federal del que somos testigos surge por diversos factores.

Las facultades de acción con las que cuentan los gobernadores de cada entidad federativa son cada vez mayores, ya que no tienen una debida observación en su actuar: los congresos, tribunales, auditorías y todos los organismos locales están bajo su poder y se desconoce la manera como administran los recursos en cuanto al presupuesto local, obras públicas y adquisiciones, así como compras del gobierno. Esto debilita no sólo a nuestra nación, sino también al Estado de derecho.

La gobernabilidad en algunas entidades ha sido deficiente, lo cual ha creado una disonancia interna mayúscula que ha ocasionado incapacidad de ejecución gubernamental, que ha provocado que las y los mexicanos perciban a su país como fallido.

La falta de organización y de sistemas de correcta planeación y coordinación han afectado a los tres órdenes verticales de gobierno en su operación y en la distribución de sus facultades y competencias.

Otro problema es el desajuste de tiempos entre los estados para homologar leyes: la planeación y ejecución de éstas, así como la rendición de cuentas no evolucionan al mismo tiempo que lo hace el resto del sistema federal. La operatividad es deficiente, porque la cadena de competencias no funciona de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, creando ineficacia, por lo que las necesidades de la población no son respondidas, lo cual a su vez genera la percepción de que el gobierno federal no tiene la voluntad de atenderlas.

Mucho se ha hablado de homologar las leyes locales, sin embargo, ahí en donde las leyes generales no pueden distribuir competencias, entran las leyes diseñadas para cada estado con situaciones particulares. Por lo tanto, se pretende generar políticas internas que combatan la uniformidad mediante proyectos en común, para lograr un balance de poder entre el nivel federal y el estatal.

Aún con las diferencias sociales, estructurales, regionales y de superficie de cada entidad, la nueva política federal que debemos construir es que los intereses y el bienestar sean iguales para todos; la política no puede continuar bajo un patrón estatal, ya que esto provoca desinterés y el nivel de la política se torna local. Es ahí donde entran las contradicciones que actualmente existen.

Se deben homologar los intereses en todos los niveles, el desarrollo no se puede segmentar estatalmente, porque es cuando surgen los contrastes. La territorialidad y la identidad deben ser a nivel nacional y no estatal: la definición de una nación y no de un conjunto de estados.

Así se deben revisar y reordenar las leyes para que podamos darle coherencia y congruencia a nuestro Estado de derecho y con ello, empezar una transformación a través del reordenamiento del federalismo por medio de un Poder Legislativo fuerte, concordante con los gobernantes de cada uno de los estados que conforman la República Mexicana.

Además, es preciso evaluar las situaciones particulares para poder elaborar un diagnóstico de necesidades a fin de coordinar y delegar facultades, así como capacitar a los funcionarios para establecer las necesidades reales y asegurar que los recursos sean debidamente utilizados. Se requiere lograr que las y los mexicanos vuelvan a creer en su identidad y en el propósito por el cual forman parte de nuestro país.

El compromiso es que desde el Senado de la República se puedan cumplir las dos funciones más importantes del federalismo: 1) reestructurar el poder por medio de la división del mismo, a la vez que se garantiza la protección e integración de las entidades territoriales que conforman la nación, y 2) colaborar y coordinarse con el Ejecutivo.

En un sistema federalista como el que tenemos en México, el Senado debe de mediar y unir a los estados, teniendo como meta la integración e igualdad de un Estado confederado que sirva como coordinador y apoyo del presidente, para llevar a cabo una verdadera homologación y transformación basada en los principios básicos de solidaridad.

Un federalismo participativo fomentará que la actividad legislativa se fortalezca, no sólo a través de la división de poderes, sino también de la división funcional de obligaciones y responsabilidades determinado por el sistema constitucional que establezca el carácter unitario.

Desde el Senado se debe crear un sistema de decisiones conjuntas con cada uno de las y los legisladores que representan a su entidad, a través de soluciones negociadas, discutidas y dialogadas en las que todos colaboren entre sí.

La renovación de nuestra República es necesaria y está en nuestras manos, implantando cambios que le den sentido a la vida nacional de forma coherente, y reconstruyendo la gobernabilidad y la institucionalidad.

Debemos superar el desorden para restaurar la confianza en la nación, y situarnos al imperio de la Constitución como el pacto cívico máximo que sostiene a nuestra República y a nuestros derechos, ya que es lo que nos identifica como ciudadanos mexicanos.

La adecuada representación en el Senado de cada uno de los estados que conforman una nación federal y sus intereses, bajo una perspectiva constitucional e institucional, ayudará en la consolidación de un solo territorio multicultural, determinado por la colaboración, lo que también funcionará como un contrapeso del poder y dará lugar a un federalismo cooperativo interestatal basado en la división de poderes y las facultades legislativas concretas, a través de la Constitución y la distribución de competencias y tareas legislativas que generen eficiencia para aumentar las políticas estatales-federales.

Se debe establecer como meta la toma de decisiones que sean socialmente vinculantes, manteniendo la legitimidad y mejorando la capacidad de acción de nuestro sistema político, conduciendo de manera adecuada y coordinada la soberanía estatal en relación con las funciones federales del gobierno.

Interés particular merece el tema de la reforma del federalismo, desde el Senado de la República, siempre en un ambiente de pluralismo y respeto, apertura para la discusión de los temas, de cara a la sociedad, sin más límite que los datos científicos y la reflexión honesta, sincera, que conduzca a los cambios profundos, con destino y rumbo que requiere el país y que reclaman las y los mexicanos²⁹.

Por lo anterior, se considera oportuno compartir aquí algunas reflexiones y conceptos fundamentales de un buen gobierno, implícitos también en el pacto federal, que desde el Senado de la República

29 Monreal Ávila, Ricardo. (2004), *op. cit.*, p. X.

habremos de aplicar en nuestra labor cotidiana, porque son principios rectores de un gobierno democrático elegido por el pueblo, con un claro mandato para sus representantes:

Congruencia, coherencia, entendida como la relación o correspondencia entre lo que hablamos y lo que hacemos, pero también y sobre todo en política, como la armonía de la conducta propia, con las circunstancias y el entorno en que las y los mexicanos viven día a día y la mínima respuesta que exigen del mandato que confiaron a sus representantes.

Este concepto no sólo permea a las acciones de gobierno, sino que define a quienes gobiernan. La congruencia, en política, se confirma y reconoce al priorizar, por encima de cualquier otro interés, el de los representados.

Principios básicos de convivencia, que en la percepción de la población han sido olvidados por quienes gobiernan y que son la esencia del gobierno mismo.

Honestidad, entendida como la necesidad de optimizar el uso y aplicación de los recursos públicos; de hacer más con menos, alejados del beneficio personal, buscando que cada peso invertido se traduzca en los hechos en un beneficio para la población.

Compromiso con el servicio público, porque servir es el propósito fundamental de la política y de la gestión pública, cuyos resultados se deben acreditar en una mejora palpable de las condiciones de vida de la población.

Justicia distributiva, antiguo concepto que a la par es un anhelo que requiere ser actualizado y puesto en práctica. El Estado es el ente regulador que compensa las desigualdades propias de los factores económicos para evitar la inequidad y la brecha creciente entre quienes tienen todo y quienes carecen de todo. Éste es quizá uno de los temas que más urgencia y mayor impacto tiene en la vida cotidiana de la población. No se trata de subsidiar la pobreza, sino de alcanzar mecanismos sustentables de beneficio social.

Rendición de cuentas a las mexicanas y mexicanos que emiten un mandato a sus gobernantes; transformarlo en una herramienta fundamental de eficiencia en el ejercicio del gasto público, no en un tema de persecución o señalamiento. No sólo se debe gastar con escrúpulo y cuidado:

es necesario hacerlo para lograr el mayor beneficio para la población con el menor costo posible, implementando proyectos de alto impacto federal, local y regional.

Diseño y consolidación de un proyecto social, al que se incorporen de manera relevante las variables económicas que se determinen, previo análisis y discusión. A la fecha únicamente se tiene un proyecto económico que cuenta con un componente social, pero, sin desconocer la importancia de la macroeconomía y de estricto cumplimiento de algunas premisas económicas, resulta imperativo colocar el bienestar de la sociedad en el centro de la gestión y del diseño de las políticas públicas y de rendición de cuentas.

Siguiendo estos principios rectores, con toda seguridad lograremos la adecuada transformación y reordenamiento del país.

Capítulo 4

Composición del Senado

*Lo que las leyes no prohíben,
puede prohibirlo la honestidad.*
Séneca

La integración del Congreso se precisa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sección I, titulada “De la Elección e Instalación del Congreso”.

La composición de la Cámara de Senadores se fundamenta en el artículo 56 de la Constitución, en el cual se establece lo siguiente:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

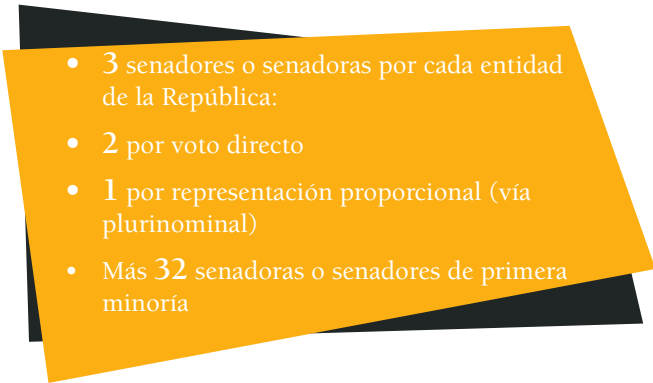
Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

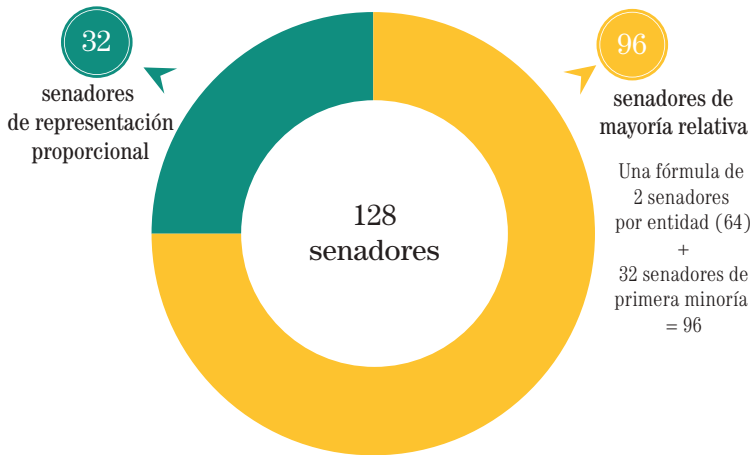
Para comprender mejor este artículo, es necesario diferenciar los tres principios a que se refiere: *mayoría relativa*, *primera minoría* y *representación proporcional*:

- Las y los senadores por **mayoría relativa** son aquellos que son electos por el voto directo de su Estado.
- Las y los senadores de **primera minoría** son asignados a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar.
- Las y los senadores plurinominales o de **representación proporcional** son aquellos que son electos con base en el porcentaje de votos que haya obtenido el partido al que pertenecen, de acuerdo con la posición que ocupan en las listas de candidatos que internamente son elaboradas por el partido, y por el porcentaje de votos que hayan obtenido los candidatos a senadores por mayoría relativa.

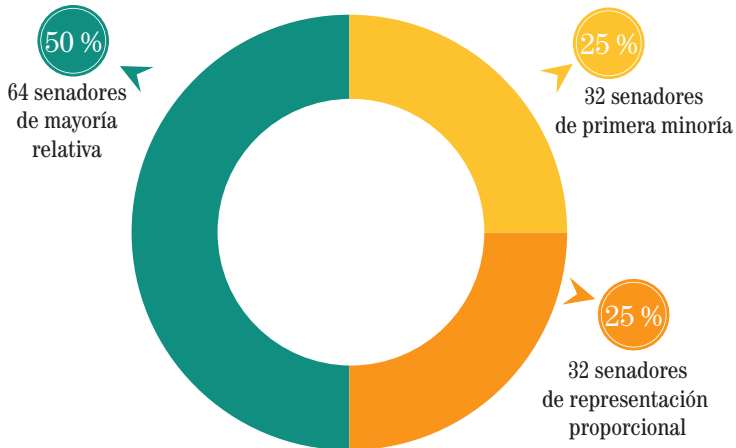
Las funciones legislativas para las y los senadores son idénticas, con independencia del principio por el que lleguen a ocupar un escaño:

- 
- 3 senadores o senadoras por cada entidad de la República:
 - 2 por voto directo
 - 1 por representación proporcional (vía plurinominal)
 - Más 32 senadoras o senadores de primera minoría

Gráfica 1.



Gráfica 2. Conformación por tipo de principio



Asimismo, por cada senador propietario se elegirá un suplente, por disposición del artículo 57 de la Constitución.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 58 que los requisitos para ser senadora o senador serán los mismos que para convertirse en diputada o diputado³⁰, preceptuados en su artículo 55. En tal entendido, serían los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta 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 titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o

30 Excepto el requisito de la edad, que para el caso de la Cámara Alta será de 25 años cumplidos al día de la elección.

consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59³¹.

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, se reformó la Constitución para que los diputados y senadores pudieran reelegirse.

Las senadoras y los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59; mientras que las y los diputados, hasta por cuatro periodos consecutivos. Esta disposición se aplica a partir del año 2018.

La sociedad espera que la reelección, en los términos comentados, motive a las y los legisladores a ofrecer mejores resultados, ante la oportunidad de construir una carrera legislativa, lo cual sólo se podrá lograr con el aval de sus partidos y con el voto de su electorado, y ello

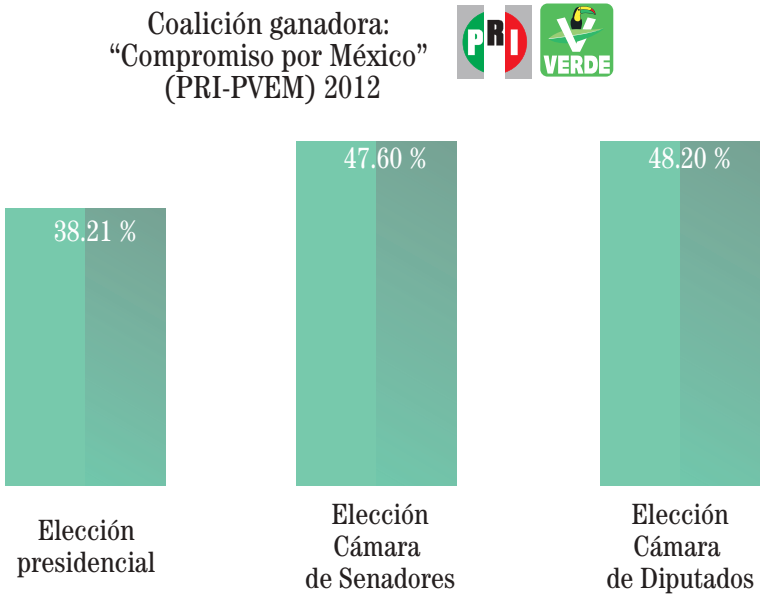
31 **Artículo 59.** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

será posible si transmiten madurez política y son transparentes en su discurso y en su actuar, al tiempo que desempeñan un trabajo más eficiente y responsable, pues es previsible que estarán sometidos a una evaluación constante que seguramente repercutirá, en caso de ser nominados, en su futura reelección.

A continuación, se muestra la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la elección de 2012 y en la elección actual:

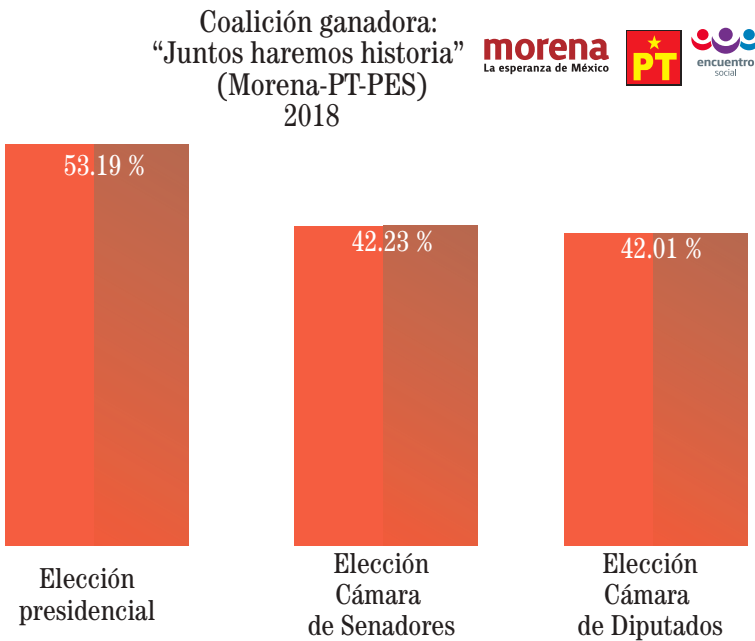
En 2012, la coalición “Compromiso por México”, conformada por el PRI y el PVEM, ganó la Presidencia con un 38.21 % de la votación, y su presencia en la Cámara de Diputados fue de un 48.20 %. En la Cámara de Senadores obtuvo un 47.60 %.

Gráfica 3. Elecciones 2012



En 2018, la elección fue ganada por la coalición “Juntos haremos Historia”, conformada por Morena, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social, la cual obtuvo el 53.19 % de los votos totales. Su presencia en el Senado está apoyada por el 42.23 % de los votos, y en la Cámara de Diputados, por el 42.01 % de los mismos.

Gráfica 4. Elecciones 2018



En 2018, la coalición “Juntos haremos historia” ganó la elección presidencial y obtuvo mayoría relativa en las cámaras de Senadores y de Diputados, lo cual, además de ser trascendental e histórico, resultará fundamental para que el presidente de la República cuente con el apoyo y respaldo suficientes en el Congreso de la Unión para lograr las reformas que el país requiere.

Tres aspectos se mencionan como factores importantes que favorecieron que la coalición lograra un mandato pleno:

1. Deterioro de la figura presidencial
2. Votación copiosa y elecciones transparentes
3. Exigencia ciudadana de un cambio de fondo, no de forma

En la LXIV Legislatura que iniciará el 1 de septiembre de 2018, el compromiso en el Senado es hacer eficiente el sistema; lograr acuerdos que beneficien los intereses de la mayor parte de la sociedad, que son los sectores menos favorecidos; trabajar bajo los principios de la austeridad republicana, con respeto a la pluralidad política y de pensamiento; promover que políticos y servidores públicos tengan capacidad de diálogo, y que estén conscientes de que la actividad pública es un servicio y no un botín para beneficio de unos cuantos.

La división de poderes establece frenos y contrapesos en un régimen democrático, que implican distribuir responsabilidades, para que se limiten entre sí; no obstante, el poder no puede, en esencia, limitar el poder sin la intervención ciudadana, que cede su voz a sus representantes; la ciudadanía da voz a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Las minorías y todas las fuerzas políticas dentro del Senado serán integradas y escuchadas con respeto, racionalizando de manera sensata y equilibrada las propuestas que sean atendibles, las cuales serán reflejadas en los instrumentos jurídicos que se tengan que aprobar o modificar.

4.1 Senadoras y senadores integrantes de la LXIV Legislatura

A continuación, se muestra la conformación de la Cámara de Senadores para la LXIV Legislatura, conforme a los resultados presentados por el Instituto Nacional Electoral, por Lista Nacional y por entidad federativa, así como las estadísticas por partido político, coalición electoral y por género.

Esta legislatura destacará como histórica, no sólo por el nivel democrático de votación, sino porque en cuestiones de género el número de legisladoras sobre el de legisladores es muy equilibrado.

Tabla 6. Número de senadoras y senadores por partido

Partido									
Total 128	55	23	14	8	8	7	6	6	1

Gráfica 5. Porcentaje de senadoras y senadores por partido/coalicón

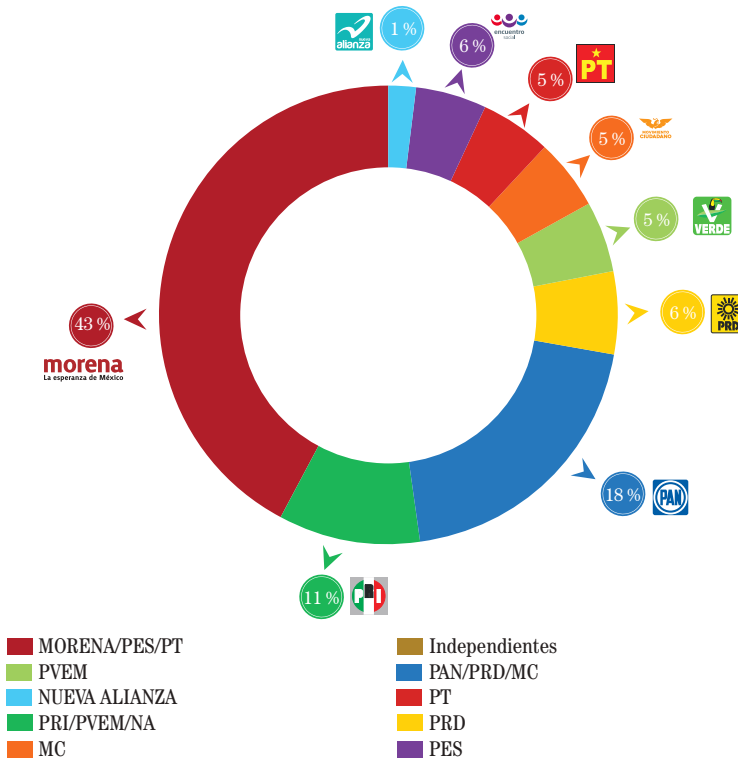


Tabla 7. Número de escaños por coalición

Coalición			Escaños
			69
			21
			38

Gráfica 6. Porcentaje de senadoras y senadores por coalición

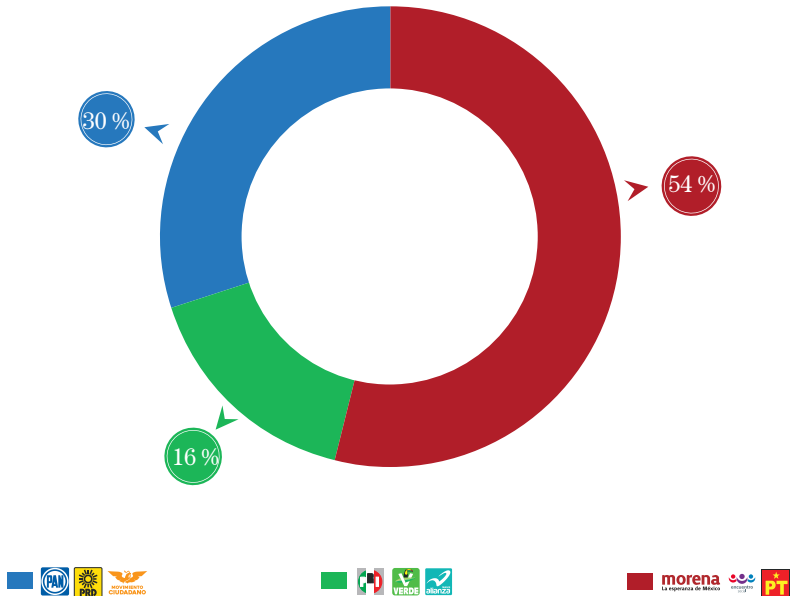










Tabla 8. Representación por partido/género

Partido	Senadoras	Senadores
morena La esperanza de México	25	30
	7	6
	11	12
	6	2
	4	3
	4	2
	3	5
	0	1
	3	4
Total	63	65

Gráfica 7. Representación de escaños por género

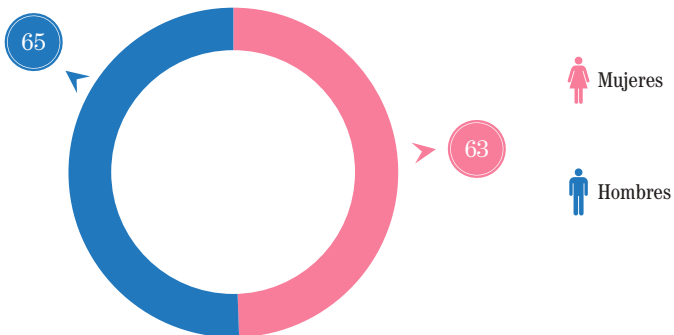


Tabla 9. Lista nacional por partido (representación proporcional)

Senadoras y senadores plurinominales
Lista nacional

morena
La esperanza de México

Blanca Estela Piña Gudiño*
Antares Guadalupe Vázquez Alatorre (suplente)

Aníbal Ostoa Ortega*
Héctor Enrique Vasconcelos y Cruz (suplente)

Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila

Ricardo Monreal Ávila

Ifigenia Martha Martínez y Hernández

Napoleón Gómez Urrutia

Freyda Marybel Villegas Canche*
Elvia Marcela Mora Arellano (suplente)

Germán Martínez Cázares

Nestora Salgado García*
Katya Elizabeth Ávila Vázquez (suplente)

Imelda Castro Castro*
Eunice Renata Romo Molina (suplente)

Casimiro Méndez Ortiz

Claudia Esther Balderas Espinoza

Gabriel García Hernández

* NOTA: Estos senadores y senadoras fueron electos por mayoría relativa; sus suplentes tomarán su espacio por el principio de representación proporcional.



Josefina Eugenia Vázquez Mota

Miguel Ángel Mancera Espinosa

Indira de Jesús Rosales San Román

Damián Zepeda Vidales

Kenia López Rabadán

Rafael Moreno Valle



Claudia Ruiz Massieu Salinas

Carlos Humberto Aceves del Olmo

Miguel Ángel Osorio Chong

Vanesa Rubio Márquez

Beatriz Elena Paredes Rangel

Eruviel Ávila Villegas



Bertha Xóchilt Gálvez Ruiz

Juan Manuel Zepeda Hernández*
Rogelio Israel Zamora Guzmán (suplente)



Dora Patricia Mercado Castro

Dante Alfonso Delgado Rannauro



Alejandra Lagunes Soto Ruiz

Manuel Velasco Coello






Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre

* **NOTA:** Estos senadores y senadoras fueron electos por mayoría relativa; sus suplentes tomarán su espacio por el principio de representación proporcional.

Tabla 10. Lista por entidad federativa (primera minoría y mayoría relativa)³²




Aguascalientes



	Martha Cecilia Márquez Alvarado Mayoría relativa
	Juan Antonio Martín del Campo Mayoría relativa
	Daniel Gutiérrez Castorena Primera minoría

Baja California



	Jaime Bonilla Valdez Mayoría relativa
	Alejandra del Carmen León Gastélum Mayoría relativa
	Gina Andrea Cruz Blakledge Primera minoría

32 NOTA: éste es un directorio preliminar, actualizado al día 6 de agosto de 2018.

Baja California Sur



	Víctor Manuel Castro Cosío Mayoría relativa
	Jesús Lucía Trasviña Waldenrath Mayoría relativa
	María Guadalupe Saldaña Cisneros Primera minoría




Campeche



	Aníbal Ostoa Ortega Mayoría relativa
	Cecilia Margarita Sánchez García Mayoría relativa
	Rocío Adriana Abreu Artiñano Primera minoría




Coahuila



 morena La esperanza de México	Santana Armando Guadiana Tijerina Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	Eva Eugenia Galaz Caletti Mayoría relativa
	Verónica Martínez García Primera minoría




Colima



	Joel Padilla Peña Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	Gricelda Valencia de la Mora Mayoría relativa
	Gabriela Benavides Cobos Primera minoría




Chiapas



 La esperanza de México	Óscar Eduardo Ramírez Aguilar Mayoría relativa
	Sasil Dora Luz de León Villard Mayoría relativa
	Luis Eduardo Lozano Grajales Primera minoría

Chihuahua



 La esperanza de México	Bertha Alicia Caraveo Camarena Mayoría relativa
 La esperanza de México	Cruz Pérez Cuéllar Mayoría relativa
	Gustavo Enrique Madero Muñoz Primera minoría




Ciudad de México



	Martí Batres Guadarrama Mayoría relativa
	Minerva Citlalli Hernández Mora Mayoría relativa
	Emilio Álvarez Icaza Longoria Primera minoría




Durango



	Alejandro González Yáñez Mayoría relativa
	Lilia Margarita Valdez Martínez Mayoría relativa
	José Ramón Enríquez Herrera Primera minoría




Guanajuato



	Alejandra Noemí Reynoso Sánchez Mayoría relativa
	José Erandi Bermúdez Méndez Mayoría relativa
	Martha Lucía Mícher Camarena Primera minoría

Guerrero



	J. Félix Salgado Macedonio Mayoría relativa
	Nestora Salgado García Mayoría relativa
	Manuel Añorve Baños Primera minoría




Hidalgo



	Angélica García Arrieta Mayoría relativa
	Julio Ramón Menchaca Salazar Mayoría relativa
	Nuvia Magdalena Mayorga Delgado Primera minoría

Jalisco



	José Clemente Castañeda Hoefflich Mayoría relativa
	Verónica Delgadillo García Mayoría relativa
	María Antonia Cárdenas Mariscal Primera minoría

México



morena La esperanza de México	Delfina Gómez Álvarez Mayoría relativa
morena La esperanza de México	Higinio Martínez Miranda Mayoría relativa
	Juan Manuel Zepeda Hernández Primera minoría




Michoacán



morena La esperanza de México	Blanca Estela Piña Gudiño Mayoría relativa
morena La esperanza de México	Cristóbal Arias Solís Mayoría relativa
	Antonio García Conejo Primera minoría




Morelos



	Lucía Virginia Meza Guzmán Mayoría relativa
	Radamés Salazar Solorio Mayoría relativa
	Ángel García Yáñez Primera minoría




Nayarit



	Cora Cecilia Pinedo Alonso Mayoría relativa
	Miguel Ángel Navarro Quintero Mayoría relativa
	Gloria Elizabeth Núñez Sánchez Primera minoría

Nuevo León



 MOVIMIENTO CIUDADANO	Samuel Alejandro García Sepúlveda Mayoría relativa
 MOVIMIENTO CIUDADANO	Indira Kempis Martínez Mayoría relativa
	Víctor Oswaldo Fuentes Solís Primera minoría

Oaxaca



morena La esperanza de México	Susana Harp Iturribarría Mayoría relativa
morena La esperanza de México	Salomón Jara Cruz Mayoría relativa
	Raúl Bolaños Cacho Cué Primera minoría

Puebla



	Alejandro Armenta Mier Mayoría relativa
	Nancy de la Sierra Arámburo Mayoría relativa
	Nadia Navarro Acevedo Primera minoría

Querétaro



	Mauricio Kuri González Mayoría relativa
	María Guadalupe Murguía Gutiérrez Mayoría relativa
	Gilberto Herrera Ruiz Primera minoría



Quintana Roo



 encuentro social	Freyda Marybel Villegas Canche Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	José Luis Pech Vázquez Mayoría relativa
	Mayuli Latifa Martínez Simón Primera minoría

San Luis Potosí



	María Leonor Noyola Cervantes Mayoría relativa
	Marco Antonio Gama Basarte Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	Primo Dothé Mata Primera minoría



Sinaloa



 morena La esperanza de México	Rubén Rocha Moya Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	Imelda Castro Castro Mayoría relativa
	Mario Zamora Gastélum Primera minoría




Sonora



 morena La esperanza de México	María Lilly del Carmen Téllez García Mayoría relativa
 morena La esperanza de México	Francisco Alfonso Durazo Montaña Mayoría relativa
	Sylvana Beltrones Sánchez Primera minoría




Tabasco



	Mónica Fernández Balboa Mayoría relativa
	Javier May Rodríguez Mayoría relativa
	Juan Manuel Fócil Pérez Primera minoría

Tamaulipas



	Américo Villarreal Anaya Mayoría relativa
	María Guadalupe Covarrubias Cervantes Mayoría relativa
	Ismael García Cabeza de Vaca Primera minoría

Tlaxcala



	Ana Lilia Rivera Rivera Mayoría relativa
	José Antonio Cruz Álvarez Lima Mayoría relativa
	Minerva Hernández Ramos Primera minoría




Veracruz



	Norma Rocío Nahle García Mayoría relativa
	Ricardo Ahued Bardahuil Mayoría relativa
	Julen Rementería del Puerto Primera minoría




Yucatán



	Jorge Carlos Ramírez Marín Mayoría relativa
	Verónica Noemí Camino Farjat Mayoría relativa
	Raúl Paz Alonzo Primera minoría

Zacatecas



	María Soledad Luévano Cantú Mayoría relativa
	José Narro Céspedes Mayoría relativa
	Claudia Edith Anaya Mota Primera minoría

Capítulo 5

Facultades del Senado

En su conformación política y económica, los Estados Unidos Mexicanos ejercen su poder supremo a través de tres órganos fundamentales, dotados de una función específica: 1) el *Órgano Legislativo* es el encargado de la creación de leyes, y se deposita en el Congreso General; 2) el *Órgano Ejecutivo* se encarga de la administración, y su titularidad corresponde al presidente de la República, y 3) el *Órgano Judicial*, que resuelve aquellas situaciones jurídicas inciertas o controvertidas, mediante la aplicación del derecho al caso en concreto, y cuya máxima autoridad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³³

Esta división de poderes la podemos encontrar explícitamente reconocida y consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en su artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

33 Al respecto, véanse los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que, de manera general, a cada uno de los tres órganos del Estado mexicano la Constitución los dota de facultades puntuales en relación con sus actividades especializadas,³⁴ también lo es que tal distribución competencial no resulta ser monopólica o exclusiva, ya que la propia Carta Magna les asocia funciones distintas a ciertos poderes de la Unión que en un principio le correspondería conocer a diverso poder por su propia naturaleza jurídica. Así, se pueden observar ejemplos significativos de ello en el Poder Legislativo, el cual, de manera paralela a su función legislativa, realiza actos administrativos (como los nombramientos, ratificaciones y designaciones de determinados servidores públicos)³⁵ o jurisdiccionales (como cuando el Senado de la República se erige en Jurado de Sentencia para conocer de la acusación que haga la Cámara de Diputados en contra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, entre otros servidores públicos).³⁶

En este orden de ideas, es relevante enfatizar que en nuestro país el Poder Legislativo es bicameral, es decir, que se conforma por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, cuyos propósitos son, *grosso modo*: 1) equilibrar la fuerza jurídico-política del Ejecutivo federal y del Congreso general; 2) moderar la posible aprobación de asuntos parlamentarios que se encuentren insuficientemente debatidos por parte de la Cámara de origen; 3) facilitar una discusión más amplia y sustancial de los temas que se sometan a consideración del Legislativo; 4) impulsar y reforzar la vigilancia, transparencia y rendición de cuentas del Parlamento.³⁷

34 Cfr. Ackerman, John. "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.) (2010). *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabaza*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 3 y ss.

35 Por ejemplo, la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República; o el nombramiento de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos del artículo 76, fracciones VIII y XII, respectivamente.

36 Al respecto, véase el artículo 110, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

37 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. (2003). *Derecho constitucional mexicano*, 35.ª ed., México: Porrúa, p. 250 y ss.

Dentro de este sistema bicameral, el Senado de la República se constituye como órgano parlamentario que asume como tarea principal la de legislar; tanto en materia ordinaria como constitucional y, como labor secundaria, el cumplimiento de determinadas funciones tendientes a complementar, vigilar o supervisar el ejercicio de las actividades de los demás poderes de la Unión, pero con la responsabilidad adicional de estudiar minuciosamente los asuntos que promueva la Cámara de Diputados,³⁸ a través de una serie de medidas destinadas a conferirle un alto grado de madurez al debate legislativo y a la toma de decisiones políticas, a saber:

1. Conformación por un número de integrantes menor al de la Cámara de Diputados, lo que aumenta la posibilidad de construir consensos políticos al reducirse los intereses a conciliar.
2. Mayor edad requerida para ocupar el cargo, lo que proyecta una gran experiencia y mesura en la toma de decisiones.
3. Mayor duración en el cargo, promoviendo así una visión de mediano y largo plazo para la producción legislativa y la toma de decisiones políticas.

Por otra parte, es preciso destacar que el Senado de la República surge como Asamblea representativa de los estados miembros del pacto federal, tendente a lograr un sano equilibrio democrático que mejore la representatividad en el Poder Legislativo, al incluir a sectores poblacionales que regularmente no tendrían voz, lo cual se consagra en el artículo 56 constitucional: “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría...”; en otros términos, la elección de senadoras y senadores se llevará a cabo por parte de los estados que conforman la República Mexicana.

Tomando en cuenta lo anterior, se deduce de manera categórica que será a través de la Cámara Alta que los estados serán tratados igualmente, de manera que cada uno de ellos, sea cual fuese su extensión territorial, número de población o actividad económica que desarrolle,

38 Cfr. Carrillo Flores, Antonio. (1982). “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, en *Memoria del Colegio Nacional* (T. X, núm. 1), p. 67 y ss.

tendrá el mismo número de senadores. Además, se garantizará la solidaridad política interterritorial y la protección de la soberanía de los estados al momento de discutir los asuntos que afecten a la Federación.³⁹

Finalmente, como producto de la ya descrita naturaleza jurídico-política del Senado de la República, resulta indudable esperar que le sean asignadas funciones exclusivas que refuercen la simetría operativa con su colegisladora pero que, al mismo tiempo, reconozcan la singularidad de su composición, como lo son, por mencionar sólo algunos ejemplos:

1. El nombramiento, ratificación, designación, remoción, renunciaciones y licencias de servidores públicos que comprenden a: i) integrantes del Poder Judicial federal, de tribunales administrativos y tribunales electorales de las entidades federativas; ii) integrantes de órganos autónomos constitucionales; iii) integrantes de dependencias y entidades de la administración pública federal entre otros.
2. La participación en la política exterior, a través de la ratificación de tratados internacionales precedida del análisis correspondiente que desarrolla el Ejecutivo federal.
3. La rendición de cuentas por integrantes de la administración pública federal y de órganos autónomos, mediante comparecencias, interpelaciones y preguntas parlamentarias, rendición de informes, integración de comisiones de investigación, y participación en la resolución de juicios políticos.
4. Los mecanismos de solución de conflictos políticos, como son: a) aquellos que surjan entre los poderes de un Estado; b) la designación de gobernador provisional, en caso de que se constate la desaparición de todos los poderes constitucionales de la entidad federativa que se trate; c) la participación en la solución amistosa de conflictos de límites territoriales de entidades federativas.
5. Los mecanismos de coordinación y colaboración en el ejercicio del poder político, como la aprobación de la estrategia nacional de seguridad pública o del reconocimiento de la jurisdicción de órganos internacionales, como la Corte Penal Internacional.

39 Cfr. Obrador Castro, Rodrigo y Serani Pradenas, Edmundo. (2009). "Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades", en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios* (año 1, núm. 1), Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados de Chile, pp. 29 y 30.

5.1 Justificación histórica

Fue en el año de 1823 cuando, al convocarse al Congreso Constituyente, surgieron diversas ideas que proponían un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras: la primera debería estar integrada con base en el número de habitantes, mientras que la segunda se conformaría según el número de los nacientes estados. Aquella sería la Cámara de Diputados, y ésta la de Senadores.

Al respecto, cabe mencionar nuevamente que fue especialmente Fray Servando Teresa de Mier quien divulgó el gran valor del Senado, y que fue Miguel Ramos Arizpe quien contribuyó de manera decisiva al establecimiento del bicameralismo en nuestro país, al consagrarlo en el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, mismo que contenía las bases a las que se debía circunscribir el Congreso al momento de redactar la Constitución. Por ello, se afirma que este primer documento fue la piedra angular de la Constitución de 1824.

De manera general, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 establecieron: 1) la división y separación de los poderes públicos; 2) la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y 3) la independencia de los estados, la cual se vería limitada únicamente por el interés superior nacional.

Así, transcurrió un periodo durante el cual la Cámara de Senadores fue fuertemente criticada, tanto por razones históricas como políticas. Sobre las razones históricas, se argumentó que la Cámara Alta había sido en anteriores legislaturas, ya sean federalistas o centralistas, una institución aristocrática que atacaba y obstaculizaba la labor de la Cámara de Diputados y del Ejecutivo federal. En cuanto a razones políticas, vale señalar que, terminado el mandato de Antonio López de Santa Anna, el Constituyente contaba con los medios necesarios y suficientes para destruir los rastros de la dictadura conservadora y, paralelamente a ello, acelerar los cambios que reclamaban los liberales radicales. Bajo este contexto se promulgó el denominado *Plan de Ayutla*, en cuyo artículo 5.º disponía que se convocaría a un Congreso extraordinario en los siguientes términos:

A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el presidente interino convocará un Congreso Extraordinario conforme a las

bases de la ley que fue expedida con igual objeto en 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del Ejecutivo provisional de que habla el artículo segundo. Este Congreso Constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.⁴⁰

Se nombró como presidente interino de la República Mexicana a Juan Álvarez, quien se encargó de expedir la convocatoria para el Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855. En los artículos 66 y 67 del documento en referencia, se estipulaba que los diputados se reunirían en Dolores, Hidalgo, el 14 de febrero de 1856, con la finalidad de: 1) iniciar las juntas preparatorias, 2) instalar el Congreso el día 17, y 3) abrir las sesiones al día siguiente. Empero, el artículo 66 fue reformado el 26 de diciembre de 1855 por el entonces presidente sustituto de la República, Ignacio Comonfort, quien señaló a la Ciudad de México como sede del Congreso Constituyente.

Con todo ello, en la sesión del 16 de junio de 1856 de dicho órgano colegiado, la Comisión de Constitución presentó un dictamen por medio del cual se proponía la desaparición del Senado y el establecimiento del *unicamerismo*, que a la postre se materializó en la Constitución de 1857, a través de su artículo 51. Y si bien es cierto que se había decidido la supresión del Senado por medio de una argumentación por demás elemental, también lo es que los partidarios de éste hicieron una defensa con mucho ahínco, destacando, a grandes rasgos, que su desaparición como órgano parlamentario del Poder Legislativo, a la par de otras disposiciones aprobadas –como la supresión del veto presidencial o el juicio político sin garantías–, facilitaba e incentivaba que el Congreso se convirtiese en un omnipotente poder que rompería con el equilibrio de la división de poderes.⁴¹

Transcurrieron algunos años con el sistema unicameral hasta que, al terminar la Intervención francesa y caer el imperio de Maximiliano, Benito Juárez, como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expidió la Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes Fe-

40 *Plan de Ayutla*, promulgado el 1 de marzo de 1854 y reformado en Acapulco, Guerrero, el 11 de marzo de 1854. Consultado en <https://bit.ly/2vBea0k> el 19 de julio de 2018.

41 *Cf.* Herrera y Lasso, Manuel. (1940). *Estudios constitucionales*, México: Polis, p. 69.

derales,⁴² el 14 de agosto de 1867, acompañada de la Circular de la Ley de Convocatoria,⁴³ por medio de la cual, además de convocar a elecciones, se solicitaba al pueblo su autorización para que el Congreso de la Unión adicionara o reformara la Constitución federal y, con ello, se restituyera al Senado de la República, lo cual provocó un gran número de ataques, toda vez que la convocatoria en referencia proponía un procedimiento para reformar la Constitución de 1857, lo que era contrario a lo ordenado por el artículo 127 de la Carta Magna.

La propuesta juarista fracasó tras la celebración de la elección, por lo que se retomó el camino constitucional, enviando la iniciativa de reforma correspondiente que proponía la incorporación del Senado al Congreso, el 13 de diciembre de 1867.

Dos años después de enviada la iniciativa, la cual contaba ya con el apoyo de varias legislaturas y algunos diputados, el Congreso comenzó su tramitación, turnándola a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual presentó el dictamen respectivo⁴⁴ el 24 de diciembre de 1869.

Después de casi siete años y durante el segundo periodo del séptimo Congreso, fueron aprobadas las reformas a la Constitución, y el Senado de la República se restauró en 1874,⁴⁵ iniciando sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.

Así, el mismo planteamiento fue reconocido y recogido para la Constitución de 1917, en donde se conservó la presencia de la Cámara de Senadores, indicándose que ésta debía componerse de dos integrantes por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, tomando en cuenta que, por cada senador propietario, se elegía a un suplente. Al respecto, sería la Legislatura de cada Estado la encargada de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos, por un periodo de ejercicio de cuatro años.

42 Tena Ramírez, Felipe. (1983). *Leyes fundamentales de México 1808-1983*, 12.ª ed., México: Porrúa, p. 682 y ss.

43 *Ibidem*, p. 689 y ss.

44 Cfr. Piza, Agapito. (1882). *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores*, (T. I), México: Imprenta del Gobierno Federal, pp. 25-32.

45 *Ibidem*, p. 33.

A partir de ese momento se han realizado una serie de reformas al texto constitucional, tendentes a reforzar la naturaleza jurídica y operatividad de la Cámara Alta,⁴⁶ subrayando con especial énfasis la reforma constitucional de 1996, en la que se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, y rige hasta nuestros días: el Senado se integra por 128 legisladoras y legisladores, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, por disposición del artículo 56 de la Constitución federal.

Así, en la actualidad del sistema político mexicano es necesario contar con una Cámara de Senadores, pero además se está en la obligación de robustecer su operatividad, funcionamiento y competencia para dotar de consistencia y coherencia el sistema bicameral en el que nos encontramos. Y por tal razón se han realizado una serie de reformas políticas, como las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, el 10 de febrero de 2014, el 27 de mayo de 2015 y el 29 de enero de 2016, en las que se le han detallado a la Cámara Alta diversas atribuciones constitucionales exclusivas, entre las que destacan:

- Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición.⁴⁷

46 Antes de la reforma de 1996, se puede hablar de tres grandes cambios en la composición y duración del Senado de la República, a partir de su reconocimiento como órgano parlamentario del Poder Legislativo en la Constitución de 1917: 1) la reforma de 1933, que introdujo una ampliación al periodo de duración de las y los senadores, quedando en seis años; 2) la reforma de 1986, en la que se estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos integrantes por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, y 3) la reforma de 1993, que estableció que el Senado se integraría con cuatro legisladores de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

47 Con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, según establece el artículo 76, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa.⁴⁸
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada.
- Nombrar a los comisionados del organismo garante que establezca el artículo 6.º de la Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley.
- Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal.

48 El nombramiento del titular del Poder Ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los integrantes presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del Poder Ejecutivo en los comicios que se verifiquen, en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso, tal y como se establece en el artículo 76, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.2 El Senado de la República dentro de la organización constitucional

Como parte integrante del sistema bicameral en México, el Senado de la República se constituye como órgano parlamentario cuya función principal consiste en legislar, tanto en materia ordinaria como constitucional, y teniendo como tarea secundaria el cumplimiento de determinadas funciones tendentes a complementar, vigilar o supervisar el ejercicio de las actividades de los demás poderes de la Unión, en términos de los artículos 71, 72, 73 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para cumplir con su mandato constitucional, la Cámara Alta se estructura de la siguiente forma:⁴⁹

- a) **Pleno.**⁵⁰ Es la máxima instancia del Senado, en la cual se discute y, en su caso, se aprueba el trabajo legislativo que se ponga a su consideración. Se integra con los 128 senadores y senadoras.
- b) **Mesa Directiva.**⁵¹ Se conforma por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que son elegidos en sesión plenaria, con votación por cédula. Sus integrantes duran en ejercicio un año legislativo, aunque pueden ser reelectos. La elección se efectúa dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del Congreso.

La Mesa Directiva tiene, entre otras, las siguientes funciones: 1) presidir los trabajos de la Cámara; 2) conducir los debates y votaciones del Pleno; 3) remitir los asuntos a las comisiones, de acuerdo con la materia que les corresponde; 4) conducir las relaciones con la Cámara de Diputados, los poderes Ejecutivo y Judicial federales, y con los poderes de los estados y de la Ciudad de México, así como la diplomacia parlamentaria, designando a quienes deben representar a la Cámara en eventos de carácter internacional; 5) elaborar las normas para la organización de las secretarías generales, Tesorería y del Servicio Civil

49 Cfr. Senado de la República. (2018). "Organización y funcionamiento", consultado en: <https://bit.ly/2tIDEcd> el 21 de julio de 2018; y "Organización Técnica y Administrativa", consultado en <https://bit.ly/2OFGgAe> el 21 de julio de 2018.

50 Al respecto, véase el Título Quinto del Reglamento del Senado de la República.

51 Véanse artículos 62-70 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 32-43 del Reglamento del Senado de la República.

de Carrera; 6) expedir los nombramientos y remociones de las y los funcionarios de la Cámara.

El presidente o presidenta de la Mesa Directiva es quien se encarga de representar jurídicamente a la Cámara, y tiene como atribuciones fundamentales: 1) dirigir, abrir, clausurar y suspender los trabajos del Pleno; 2) conducir los debates del Pleno; 3) firmar las leyes y decretos que expida la Cámara de Senadores, junto con uno de los secretarios de la Cámara, cuando sea facultad exclusiva del Senado o con el presidente o presidenta y un secretario de la Cámara de Diputados, cuando se trate de leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión.

- c) **Junta de Coordinación Política.**⁵² En ésta se representa la pluralidad de la Cámara, al estar conformada por las y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, más dos senadores del Grupo Parlamentario mayoritario y uno del Grupo Parlamentario que constituya la primera minoría. Tiene como principales tareas: 1) promover acuerdos para agilizar los trabajos legislativos; 2) presentar, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas con punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que tengan una posición política de la Cámara; 3) proponer la integración de comisiones y de la Comisión Permanente, y 4) elaborar la agenda de cada periodo legislativo.
- d) **Comisiones legislativas.**⁵³ Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Cámara Alta dispone de con una serie de comisiones que trabajan en las materias de su competencia, las cuales cuentan con un Presidente y dos secretarios. Se conforman hasta por 15 senadores de los distintos grupos parlamentarios,⁵⁴ quienes podrán pertenecer hasta a cinco de ellas; sus reuniones podrán ser públicas y las decisiones tomadas son aprobadas por la mayoría de votos de sus integrantes.

52 Véanse artículos 80-84 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 44 y 45 del Reglamento del Senado de la República.

53 Véanse artículos 85-105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Título Sexto del Reglamento del Senado de la República.

54 Quienes permanezcan en el cargo de Presidente o vicepresidentes de la Cámara de Senadores no podrán integrarse a ninguna Comisión, tal y como señala el artículo 92 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se podrán nombrar comisiones con carácter transitorio, con la finalidad de que conozcan exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o para desempeñar un cargo específico, así como comisiones conjuntas, con la participación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, para atender asuntos comunes.

- e) **Grupos parlamentarios.**⁵⁵ Las y los senadores pertenecientes a un mismo partido político, para el mejor cumplimiento de sus tareas, podrán organizarse en grupos parlamentarios, en los que se formulan los criterios para orientar y facilitar la participación de sus integrantes en el proceso legislativo. Se conformarán por, al menos cinco senadoras y senadores, debiéndose nombrar un coordinador y otros cargos directivos para su representación; quien coordine participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

Por otra parte, para el desahogo propiamente de las tareas administrativas, la Cámara de Senadores cuenta con las siguientes unidades:

- a) **Secretaría General de Servicios Parlamentarios.**⁵⁶ Tiene por objeto proporcionar el apoyo requerido por la Mesa Directiva, la Comisión Permanente, las comisiones legislativas, senadoras, senadores, grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política, para su participación en los actos y tareas plenarios, en la elaboración del programa legislativo para el periodo de sesiones, en la precisión de conceptos técnico-jurídicos que requieran en todas las tareas legislativas que realizan, promoviendo, además, las acciones necesarias para la conservación y enriquecimiento del acervo bibliográfico y documental del Senado.
- b) **Secretaría General de Servicios Administrativos.**⁵⁷ Su propósito es proporcionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, los recursos y servicios que requieran las y los senadores,

55 Véanse artículos 71-79 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 25-31 del Reglamento del Senado de la República.

56 Véase artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

57 Véase artículo 110 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

órganos de gobierno, comisiones legislativas, la Comisión de Administración y las unidades parlamentarias, administrativas y técnicas, para el funcionamiento óptimo del Senado.

- c) **Tesorería de la Cámara.**⁵⁸ Se encarga de planear, coordinar, dirigir y controlar la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos, la gestión de recursos, y su aplicación y registro correspondiente, de conformidad con los acuerdos de los órganos de gobierno y la normatividad vigente, en apoyo al desarrollo del trabajo legislativo.

Asimismo, para el desahogo de las tareas técnicas, la Cámara de Senadores cuenta con las siguientes unidades:

- a) **Coordinación de Comunicación Social.** Su objetivo es difundir con objetividad las actividades del Senado, para reforzar el conocimiento del público sobre el mismo, privilegiando sus rasgos de identidad y fortaleciendo su imagen institucional.
- b) **Canal de Televisión del Congreso General de los Estados.**⁵⁹ Para la difusión de las actividades del Congreso de la Unión, se cuenta con este órgano, encargado de reseñar y difundir, a través de las distintas plataformas de comunicación y canales de programación, la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las cámaras del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la difusión de la cultura democrática y los valores nacionales.
- c) **Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”.** Tiene como objeto: i) realizar estudios, investigaciones y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; ii) prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades del Senado en materia de política exterior; y

58 Véase artículo 111 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

59 Véase artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- iii) auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios, senadoras y senadores que así lo requieran, en materia de diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.
- d) **Instituto Belisario Domínguez.** Su propósito es el desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa del Senado de la República, con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor cumplimiento de sus facultades y competencias. Su presidencia recae en una senadora o senador.
- e) **Contraloría Interna.**⁶⁰ Es el área responsable de auditar el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Cámara, así como el ejercicio de los recursos asignados a los grupos parlamentarios, para lo cual deberá presentar al Pleno un informe semestral, por conducto de la Mesa Directiva, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la misma a la Auditoría Superior de la Federación para los efectos legales conducentes. Le corresponde también: i) evaluar la gestión de las unidades parlamentarias, administrativas y técnicas del Senado; ii) realizar el desahogo de procedimientos administrativos en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos, inconformidades, recursos de revocación y conciliaciones; y, iii) intervenir, dentro del ámbito de sus atribuciones, en materia de adquisiciones, actas de entrega-recepción y obligaciones patrimoniales de legisladoras, legisladores y no legisladores del Senado de la República.
- f) **Unidad de Transparencia del Senado de la República.** Tiene por encargo planear, coordinar y dirigir la instrumentación de los sistemas, procedimientos y actividades necesarios, para garantizar a toda persona el acceso a la información del quehacer público de las unidades legislativas, parlamentarias, administrativas y técnicas del Senado, en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

60 Véanse artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- g) **Unidad Técnica para la Igualdad de Género.** Se encarga de planear, promover y dirigir las acciones tendentes a la institucionalización de la perspectiva de género al interior del Senado, bajo el principio de igualdad y no discriminación, y en cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos e igualdad entre mujeres y hombres.

5.3 Facultades del Senado de la República

En este apartado se abordarán aquellas facultades reconocidas al Senado de la República como parte del Congreso de la Unión, y que comparte con su colegisladora: la Cámara de Diputados. Más adelante se desglosarán las facultades que le son reconocidas exclusivamente a la Cámara Alta. Así, en términos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le han conferido al Congreso de la Unión y, por tanto, al Senado de la República, una serie de facultades legislativas, administrativas y económicas.

5.3.1 Facultades legislativas

Sobre las facultades legislativas que le han sido otorgadas al Senado de la República como órgano integrante del Congreso de la Unión, se encuentran legislar sobre:⁶¹

- Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; así como en materia del trabajo.
- La declaración de buenas o malas las presas de mar y tierra, y lo relativo al derecho marítimo de paz y guerra.

61 Al respecto, véase artículo 73, fracciones X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVIII, XXIX-A, XXIX-B, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-H, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-M, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-O, XXIX-P, XXIX-Q, XXIX-R, XXIX-S, XXIX-T, XXIX-U, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Y, XXIX-Z y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La reglamentación de las instituciones armadas de la Unión.⁶²
- La reglamentación para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.
- Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad.
- Vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- La organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.
- Los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, así como en materia de delincuencia organizada.

- La materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
- Las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.
- La organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como para establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

62 Que son: el Ejército Nacional, la Marina de Guerra Nacional y la Fuerza Aérea Nacional.

- Derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.
- Contabilidad gubernamental que registrarán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal.

- Las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales.
- Asentamientos humanos.
- Planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.
- La programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
- La promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
- Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- La institución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debiendo dotarlo de plena autonomía para dictar sus fallos, establecer su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.
- Las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

- Cultura física y deporte.
- Turismo.
- Pesca y acuicultura.
- Seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- La constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, estableciendo las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.
- Cultura.
- Protección de datos personales en posesión de particulares.
- Derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales en la materia de los que México sea parte.
- Iniciativa ciudadana y consultas populares.
- La armonización y homologación de la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.
- Los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
- La organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y sobre la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

- La distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales.
- La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
- Responsabilidad hacendaria que tenga por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y la Ciudad de México.
- Derechos de las víctimas.
- Los principios y bases en materia de mejora regulatoria.
- Los principios y bases en materia de justicia cívica e itinerante.
- La legislación única en materia procesal civil y familiar.

5.3.2 Facultades administrativas

Sobre las facultades administrativas que le han sido otorgadas al Senado de la República como órgano integrante del Congreso de la Unión, se encuentran las siguientes:⁶³

- Admitir nuevos estados a la Unión Federal
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes⁶⁴

63 Al respecto, véase el artículo 73, fracciones I, III, V, XI, XII, XIV, XIX, XXII, XXV, XXVI y XXVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

64 Para esos efectos, es necesario que: 1) la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados cuenten con una población mínima de 120 000 habitantes; 2) se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política; 3) sean oídas las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación

- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones
- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión
- Fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación
- Establecer el Servicio Profesional Docente; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación
- Conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto
- Aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

respectiva; 4) se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido; 5) sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras; 6) la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, y 7) si las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de las demás entidades federativas, en términos del artículo 73, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.3.3 Facultades económicas

Sobre las facultades económicas que le han sido otorgadas al Senado de la República como órgano integrante del Congreso de la Unión, se encuentran las siguientes:⁶⁵

- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional
- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público
- Establecer las bases generales para que los estados, la Ciudad de México y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones
- Analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión
- Impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones

65 Al respecto, véase el artículo 73, fracciones VII, VIII, X, XVIII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- Establecer contribuciones: i) sobre el comercio exterior; ii) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4.º y 5.º del artículo 27; iii) sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; iv) sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y, v) especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal; y, g) producción y consumo de cerveza.

5.4 Facultades exclusivas del Senado de la República

Si se toma en cuenta que la naturaleza jurídica del Senado es la de un órgano parlamentario que consagra y ratifica el pacto federal, resulta razonable conferirle diversas atribuciones específicas en relación con la administración del país, que no comparta con su colegisladora, la Cámara de Diputados; es decir, que su ejercicio corresponda exclusivamente a la Cámara de Senadores.

En este sentido, las facultades en referencia han sido plasmadas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en distintas leyes, por lo que, para efectos de este trabajo, serán mencionadas en dos grandes bloques: 1) facultades reconocidas en la Constitución federal y 2) facultades reconocidas en leyes federales.

En ambos bloques, las atribuciones serán clasificadas atendiendo al contenido y características de las mismas, aclarando que tal clasificación no limita el hecho de que algunas de ellas puedan ser incluidas en dos o más criterios: 1) en materia de nombramientos; 2) en materia jurisdiccional; 3) en materia de control; y, 4) en materia de política exterior.

5.4.1 Facultades reconocidas en la Constitución federal

Las atribuciones que se han otorgado al Senado de la República en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son:

- i. En materia de nombramientos:
 - Aprobar la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco Central, por disposición del artículo 28, séptimo párrafo.
 - Aprobar la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tal como se establece en el artículo 26, Apartado B, tercer párrafo.
 - Designar a los comisionados del organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, por mandato de los artículos 6.º, apartado A, fracción VIII, octavo párrafo y 76, fracción XII.
 - Designar a las y los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, según se señala en el artículo 3.º, fracción IX, segundo párrafo.
 - Designar y remover al presidente del organismo público que provea el servicio de radiodifusión, de conformidad con el artículo 6.º, apartado B, fracción V, tercer párrafo.
 - Elegir a los nueve integrantes del Consejo Ciudadano del organismo público que provea el servicio de radiodifusión, como se estipula en el artículo 6.º, apartado B, fracción V, segundo párrafo.
 - Nombrar a los diez integrantes del Consejo Consultivo del organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, por disposición del artículo 6.º, apartado A, fracción VIII, decimotercer párrafo.

- Nombrar al presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica, tal como se establece en el artículo 28, vigésimo segundo párrafo.
 - Nombrar al presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por mandato del artículo 28, vigésimo segundo párrafo.
 - Ratificar la designación de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, según se señala en el artículo 76, fracción II.
 - Ratificar la designación de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con el artículo 76, fracción II.
- ii. En materia jurisdiccional:
- Aprobar, en cada caso, la facultad del Ejecutivo federal en la que reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, como se estipula en el artículo 21, octavo párrafo.
 - Autorizar, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas, por disposición de los artículos 46, primer párrafo y 76, fracción X.
 - Designar a dos consejeros de la Judicatura Federal, tal como se establece en el artículo 100, segundo párrafo.
 - Designar a los magistrados de los tribunales agrarios, por mandato del artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo.
 - Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se señala en los artículos 76, fracción VIII; 89, fracción XVIII; y, 96, primer párrafo.
 - Designar al titular del organismo descentralizado que tiene a su cargo la función conciliatoria a nivel federal en conflictos laborales y el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los

procesos administrativos relacionados, de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción XX, sexto párrafo.

- Elegir a las autoridades electorales jurisdiccionales locales, como se estipula en el artículo 116, fracción IV, inciso c), quinto párrafo.
- Elegir a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por disposición del artículo 99, undécimo párrafo.
- Elegir a los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tal como se establece en el artículo 102, apartado B, sexto párrafo.
- Elegir al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, séptimo párrafo.
- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos, según se señala en los artículos 76, fracción VII y 110, quinto párrafo.
- Llamar, a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones que formule dicha Comisión, de conformidad con el artículo 102, apartado B, segundo párrafo.
- Nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, como se estipula en el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.
- Nombrar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, por disposición del artículo Décimo Octavo Transitorio

del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

- Objetar el nombramiento y remoción de los fiscales especializados en materia de delitos electorales y combate a la corrupción, tal como se establece en el artículo 102, apartado A, quinto párrafo.
- Objetar la remoción de los titulares de las fiscalías especializadas para la Atención de Delitos Electorales, y en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, por mandato del artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.
- Otorgar o negar la aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se señala en el artículo 76, fracción VIII.
- Ratificar la designación de magistrados de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con el artículo 73, fracción XXXIX-H, sexto párrafo.
- Ratificar la designación de magistrados de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como se estipula en el artículo 73, fracción XXXIX-H, sexto párrafo.

iii. En materia de control:

- Aprobar el convenio y el programa del gobierno de coalición, por disposición del artículo 89, fracción XVII, segundo párrafo;.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que presente el presidente de la República, tal como se establece en los artículos 69, tercer párrafo y 76, fracción XI.
- Aprobar los nombramientos de los miembros independientes del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la

Estabilización y el Desarrollo, por mandato del artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

- Autorizar a quien ocupe provisionalmente la Presidencia de la República, la designación o remoción de secretarios de Estado, según se señala en el artículo 84, segundo párrafo.
- Autorizar al presidente de la República a ausentarse del territorio nacional por más de siete días, de conformidad con el artículo 88.
- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional, como se estipula en los artículos 76, fracción IV y 89, fracción VII.
- Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular provisional del Poder Ejecutivo, por disposición del artículo 76, fracción V.
- Designar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, tal como se establece en el artículo Décimo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.
- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; designar a dicho servidor público y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, por mandato de los artículos 76, fracción XIII y 102, apartado A, fracciones I y III.
- Ratificar el nombramiento que el Ejecutivo federal haga del secretario de Relaciones, según se señala en el artículo 76, fracción II.

- Ratificar el nombramiento que el Ejecutivo federal haga del secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 76, fracción II.
 - Ratificar los nombramientos de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, como se estipula en los artículos 76, fracción II y 89.
 - Ratificar los nombramientos de integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía, por disposición del artículo 76, fracción II.
 - Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los empleados superiores del ramo de Relaciones, tal como se establece en el artículo 76, fracción II.
 - Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, por mandato del artículo 76, fracción II.
 - Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, según se señala en el artículo 76, fracción VI.
- iv. En materia de política exterior:
- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 76, fracción I, primer párrafo.
 - Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, como se estipula en los artículos 76, fracción I, segundo párrafo y 133.
 - Autorizar al Ejecutivo federal para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas; por disposición del artículo 76, fracción III.

- Ratificar los nombramientos de embajadores y cónsules generales, tal como se establece en el artículo 76, fracción II.

5.4.2 Facultades reconocidas en leyes federales

Al respecto, se debe destacar que las atribuciones que le han sido otorgadas al Senado de la República en diversas leyes federales se circunscriben a los nombramientos, designaciones y ratificaciones que la Cámara Alta realiza respecto a funcionarios pertenecientes a la administración pública y a organismos estatales; ello atiende a una cuestión de interés nacional que sólo un órgano que se ha constituido como legítimo representante de la Federación está en capacidad de realizar. A continuación, se enlistan los cargos en los que el Senado de la República tiene participación dentro del proceso de selección, para lo cual se hará extensiva la clasificación utilizada en el numeral inmediato anterior.

- i. En materia de nombramientos:
 - Aprobar la designación de los vocales de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, por mandato de los artículos 75, primer párrafo y 76 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
 - Designar a los nueve integrantes de la Comisión de Selección encargada de nombrar a quienes conformarán el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, según se señala en el artículo 18, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
 - Designar al Procurador de la Defensa del Contribuyente, de conformidad con el artículo 9, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
 - Elegir a los comisionados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como se estipula en el artículo 85 de la Ley General de Víctimas.
 - Elegir a los integrantes del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por disposición del artícu-

lo 76, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

- Nombrar a los integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, tal como se establece en el artículo 60, segundo párrafo, de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Objetar o no el nombramiento del director general de Notimex, por mandato del artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

ii. En materia de jurisdiccional:

- Ratificar las designaciones que haga el presidente de la República de magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según se señala en el artículo 43, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ratificar la designación de Magistrados de Sala Regional, de Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y de Magistrados Supernumerarios de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con el artículo 43, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

iii. En materia de control:

- Aprobar el nombramiento de los integrantes independientes del Comité del Fondo Mexicano del Petróleo, como se estipula en el artículo 9 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Designar a los comisionados de los órganos de gobierno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, por disposición del artículo 6.º de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

- Designar al comisionado presidente de los Órganos de Gobierno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, tal como se establece en el artículo 7.º de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
 - Ratificar el nombramiento del comisionado nacional de Seguridad⁶⁶ y del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que realice el titular del Poder Ejecutivo federal, por mandato del artículo 27, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - Ratificar la designación de cinco consejeros independientes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, según se señala en el artículo 15, fracción III, de la Ley de Petróleos Mexicanos.
 - Ratificar la designación de cuatro consejeros independientes del Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con el artículo 14, fracción III, de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- iv. En materia de política exterior:
- Ratificar las designaciones de jefes de misiones diplomáticas y permanentes ante estados y organismos internacionales, respectivamente, de embajadores especiales y de cónsules generales, como se estipula en el artículo 23, primer párrafo, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
 - Recibir el informe general de actividades de embajadores y cónsules generales que considere las acciones realizadas en su circunscripción, correspondientes al año inmediato ante-

66 Párrafo declarado inválido en la porción normativa que indica: “*El Comisionado Nacional de Seguridad...*”, por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve la Acción de Inconstitucionalidad 1/2013, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de febrero de 2015 y el 19 de marzo de 2015. Al respecto, véase: *Diario Oficial de la Federación*. (2015). Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 1/2013, promovida por los Diputados y Diputadas integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión; así como el Voto Aclaratorio formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz. México: Secretaría de Gobernación, consultado en: <https://bit.ly/2vuawWM> el 22 de julio de 2018.

rior, por disposición del artículo 19-BIS de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

5.5 El Senado de la República como Parlamento abierto

Es pertinente comenzar por establecer qué se entiende por *Parlamento abierto*; así se denomina a la institución que rinde cuentas y pone a disposición de la sociedad información de forma transparente, sencilla y accesible, por medio del uso de tecnologías de la información y la comunicación, con la finalidad de redefinir el vínculo con la ciudadanía, y permitiendo así establecer un canal bidireccional que además de informar se pueda retroalimentar.⁶⁷

En ese sentido, el Senado de la República adoptó la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, que es reconocida internacionalmente como la base para el diálogo entre los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia gubernamental y legislativa, a fin de asegurar una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y una sociedad más democrática.⁶⁸

Con el fin de consolidar la transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en materia de Parlamento abierto, el Senado de la República, como órgano parlamentario integrante del Congreso de la Unión, se encuentra obligado a observar las siguientes medidas:⁶⁹

- Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente.
- Generar las condiciones que permitan la participación de ciudadanos y grupos de interés en el proceso legislativo, de conformidad con su legislación interna.

67 Cfr. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. (2014). *Semana de la transparencia y Parlamento abierto. Del acceso a la información a la apertura gubernamental*, México: Senado de la República, p. 1, consultado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/reu/docs/informe_260314.pdf el 22 de julio de 2018.

68 Cfr. *OpeningParliament.org*. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, consultado en: <https://bit.ly/1ly2bsy> el 22 de julio de 2018.

69 Al respecto, consúltense los artículos 66 y 67 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en la Cámara.
- Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con el Senado.
- Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones.
- Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las cámaras.
- Promover la eficacia, tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.
- Publicar información legislativa con formatos abiertos.
- Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales.
- Desarrollar programas de divulgación dirigidos a personas jóvenes y comunidades históricamente marginadas.
- Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria vayan de acuerdo con los estándares internacionales.

De lo anterior se podrá apreciar que surgen dos conceptos de gran importancia para la vida democrática de todo país, como elementos del nuevo paradigma del Parlamento abierto: la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, es trascendental precisar que la transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas: si bien es cierto que se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, también lo es que no significan lo mismo.⁷⁰ Por un lado, la transparencia hace referencia a un conjunto de prácticas y procesos organizacionales que aseguran un flujo constante de información con determinadas características; se trata de una política pública en la que el actor es el gobierno, y la ciudadanía es la destinataria de la información que genera la propia actividad gubernamental.⁷¹

70 Cfr. López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México: Secretaría de la Función Pública, pp. 14 y 15.

71 Cfr. López Ayllón, Sergio, "La transparencia gubernamental", en Salazar Ugarte, Pedro, *et. al.* (coords.) (2017). *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (T.II), México: UNAM-IJ-Instituto Belisario Domínguez, p. 283.

Por otro lado, la rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos cuyo propósito radica en fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas, sancionando, en su caso, a los sujetos obligados que no respeten tales parámetros.⁷²

Sobre estos temas, los principios que la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria han establecido para la promoción de una cultura de transparencia, son: 1) propiedad pública de la información parlamentaria; 2) promover la cultura de la transparencia a través de la legislación y de la supervisión; 3) promover la educación cívica; 4) involucrar a la ciudadanía y a la sociedad civil; 5) garantizar una sociedad civil independiente; 6) habilitar el monitoreo parlamentario eficaz; 7) intercambiar buenas prácticas; 8) garantizar el recurso legal; 9) proporcionar información completa, de manera oportuna, y 10) asegurar la exactitud de la información.

En cuanto hace a los principios sobre rendición de cuentas, la Declaración en mención señala que los parlamentos deberán: 1) adoptar políticas de transparencia parlamentaria; 2) proporcionar información acerca de las funciones parlamentarias, sobre los integrantes del Parlamento, del personal y de la administración parlamentaria; 3) informar sobre la agenda parlamentaria; 4) publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas; 5) grabar los votos parlamentarios; 6) publicar actas de deliberación plenarias; 7) publicar informes realizados o proveídos al Parlamento; 8) proporcionar información del presupuesto; 9) revelar activos y asegurar la integridad de miembros; 10) divulgar información sobre conflictos de interés y conducta ética, y 11) proporcionar acceso a la información histórica.

A continuación, se desglosarán las obligaciones que, sobre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, se han reconocido en nuestro sistema jurídico mexicano para el Senado de la República.

72 Cfr. López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio, *op. cit.*, p. 16.

5.5.1 Obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información

La Cámara de Senadores, como sujeto obligado en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, deberá garantizar el acceso de toda persona a la información de sus actividades parlamentarias, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes de la materia, el Reglamento del Senado de la República y la normatividad expedida por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.⁷³ Por ello, la Cámara Alta se encuentra obligada a:

- a) Constituir el Comité de Transparencia, la Unidad de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna.
- b) Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia.
- c) Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte del Comité y la Unidad de Transparencia.
- d) Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable.
- e) Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles.
- f) Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.
- g) Reportar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éste determine.

⁷³ Como los Lineamientos Generales de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de abril de 2016 y los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2018.

- h) Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- i) Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éste.
- j) Cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- k) Dar atención a las recomendaciones del INAI.
- l) Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia.
- m) Difundir proactivamente información de interés público.
- n) Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido, o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley.
- o) Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.
- p) Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable, excepto en casos en que el tratamiento de los datos se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley.
- q) Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable.

- r) Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación.
- s) Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Por otra parte, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados complementa las obligaciones referidas, al añadir que el Senado de la República, en su condición de sujeto obligado en la materia, deberá:⁷⁴

- a) Observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales.
- b) Sujetar el tratamiento de datos personales a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiera.
- c) Justificar por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera, todo tratamiento de datos personales que efectúe.
- d) Omitir obtener y tratar datos personales, a través de medios engañosos o fraudulentos, privilegiando la protección de los intereses del titular y la expectativa razonable de privacidad.
- e) Deberá contar con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de datos personales, el cual será otorgado de forma libre, específica e informada, excepto cuando no se esté obligado a recabarlo.
- f) Tratándose de datos personales sensibles, el responsable deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca.

74 Al respecto, véanse artículos 16 a 30 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- g) Adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere su veracidad.
- h) Establecer y documentar los procedimientos para la conservación y, en su caso, bloqueo y supresión de los datos personales que lleve a cabo, en los cuales se incluyan los periodos de conservación de los mismos.
- i) Tratar solamente los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento.
- j) Informar al titular, a través del aviso de privacidad, la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, a fin de que pueda tomar decisiones informadas al respecto.
- k) Establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico, para la protección de los datos personales, que permitan resguardarlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción, o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.
- l) Documentar e integrar en un sistema de gestión las medidas de seguridad para el tratamiento de los datos personales.
- m) Llevar una bitácora de las vulneraciones a la seguridad en las que se describan éstas, la fecha en que ocurrieron, su motivo y las acciones correctivas implementadas de forma inmediata y definitiva.
- n) Establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales, guarden confidencialidad respecto a éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo.

Paralelamente a ello, la Cámara de Senadores instauró el Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia, en cumplimiento de dis-

posiciones en materia de transparencia, derivadas de las leyes General y Federal, por medio de las cuales se ha puesto a disposición de los particulares la información relativa a las obligaciones comunes y específicas,⁷⁵ tanto en el sitio de internet del Senado de la República como en la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante los formatos de publicación de la información que permiten asegurar que ésta sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable.

Tampoco se debe pasar por alto el hecho de que el Senado de la República haya suscrito el *Convenio General de Colaboración para el Fortalecimiento en Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con la finalidad de cumplimentar de forma efectiva sus obligaciones previstas en la diversa normatividad aplicable en la materia.⁷⁶

5.5.2 Obligaciones en materia de rendición de cuentas

Si bien es cierto que el acceso a la información y la transparencia conforman mecanismos sustantivos necesarios en toda sociedad democrática, también lo es que, para cumplir con una adecuada rendición de cuentas que permita valorar el desempeño de los sujetos obligados, es menester que cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo publiquen un conjunto de información vinculada al ejercicio de sus propias responsabilidades y a los principales indicadores de gestión y administración de recursos públicos, tales como sueldos y salarios, directorios, funciones, marco normativo, contrataciones, resultados de auditorías, entre otros.

En ese sentido, es importante señalar que el Senado de la República se encuentra obligado a facilitar el acceso de la población a la información de los procesos legislativos que en él se desarrollan, así como de

75 Al respecto, véanse artículos 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

76 El Convenio fue suscrito el 17 de junio de 2015, y con él se promueve, entre otros objetivos, la elaboración de programas de investigación y difusión con aspectos o temas relativos a la publicación de la información de oficio, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

la administración de los recursos públicos a su cargo, bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, atendiendo los objetivos a los que se destinan. Por ende, la Cámara Alta deberá poner a disposición del público y mantener actualizada la siguiente información:

- a) La asistencia de cada una de las sesiones que celebren las comisiones y comités.
- b) Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación.
- c) Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro.
- d) Las contrataciones de servicios personales, señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de comisiones y comités.
- e) El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, comisiones, comités, grupos parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación.

Ahora bien, es pertinente aclarar que los grupos parlamentarios, al dotárseles de recursos públicos para el desarrollo de sus actividades, fueron reconocidos de manera expresa como sujetos obligados a cumplir con las normas relativas en materia de transparencia y rendición de cuentas, siendo la información que deben poner a disposición del público, y actualizar:⁷⁷

- a) Las contrataciones de servicios personales que reciben, señalando el nombre del prestador/a del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato respectivo.
- b) El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros que reciben.

Para estar en posibilidad de que los grupos parlamentarios cumplieran con sus responsabilidades en materia de transparencia, la Ley Gene-

⁷⁷ Cfr. Artículo 72, fracciones XII y XIII de la Ley General Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública estableció un régimen transitorio que permitiese a cada Cámara la aprobación de un programa de reorganización administrativa, cuya integración e implementación es autónoma en cada una de ellas.⁷⁸ En lo que respecta a los grupos parlamentarios del Senado de la República, ese programa comprende, al menos, los siguientes aspectos:⁷⁹

- a) Las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los propios grupos parlamentarios.
- b) Las obligaciones de los grupos parlamentarios en cuanto a los recursos que a través de éstos se asigna a las y los legisladores.
- c) El régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios.
- d) Las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso.

De esta manera, se permite cumplir, por un lado, con los principios establecidos en el artículo 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas, y con aquéllos consagrados en el artículo 134 del ordenamiento en referencia, sobre la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez aplicables a la administración de los recursos públicos económicos, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

El Senado de la República se ha visto afectado en su operatividad e, inclusive, en su propia existencia, debido a las manifestaciones que en la realidad social, económica y política de nuestro país se han presentado con el paso del tiempo. Sin embargo, la relevancia que tiene su

78 Véase el artículo Décimo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

79 Al respecto, véase el marco normativo: *Programa de reorganización administrativa previsto en el numeral décimo tercero transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Senado de la República, consultado en: <https://bit.ly/2nnLMeh> el 22 de julio de 2018.

presencia en los estados democráticos contemporáneos permite reconocerle un espacio propio, especial y permanente en la organización del Estado mexicano. Para sostener esta afirmación, baste recordar la evolución operativa-funcional que la Cámara Alta ha tenido en México.

En un primer momento, el Senado funcionó como una cámara revisora que buscaba depurar los contenidos de los proyectos de ley discutidos por la Cámara de Diputados; no obstante, paulatinamente fue adquiriendo un papel trascendental dentro del proceso legislativo como un efectivo freno político que lograba generar equilibrios partidistas, regionales y sectoriales.

Esta labor fue reconocida y exaltada en los debates para la reinstauración de la Cámara de Senadores que finalmente se logró en 1874. Efectivamente, un órgano legislativo difícilmente restringiría el ejercicio de sus facultades, ya que, si éste establece los criterios con los cuales se desarrollan sus discusiones y la toma de sus decisiones, resultaría inevitable pensar que en el momento en que éste arbitrariamente lo decidiera, podría relajar sus requerimientos para acelerar o frenar el estudio de los asuntos de los que conozca, empobreciendo así el análisis, estudio, y debate, puesto que en limitadas ocasiones insistiría en realizar un examen más profundo y pormenorizado para considerar todas las implicaciones que su actuación produciría en la sociedad.

Al respecto, vale la pena precisar que, si bien existe el temor fundado de que el unicamerismo genere un Poder Legislativo irreflexivo y precipitado, en realidad lo que se busca evitar con un sistema bicameral es que el Parlamento aumente el poder del que dispone, que extienda su influencia y control más allá de los asuntos de los cuales estaba facultado originariamente para conocer. En síntesis, si la totalidad del Legislativo residiera en una única asamblea, no se podría colocar contrapeso alguno al ejercicio de este poder. Como consecuencia, la presencia del Senado de la República otorga garantías contra una legislación intempestiva y peligrosa, al reconocer diversos filtros de análisis que permitan subsanar las deficiencias en el análisis y debate antes que se vuelvan fatales para la sociedad.

Con el tránsito a la democracia, la existencia del Senado encontró otro argumento más a su favor: representar efectivamente los intereses de las entidades federativas. En un comienzo, se consideraba que esta necesidad se podría cubrir con una segunda votación por diputaciones para ciertos casos; sin embargo, ello representaba tanto una inefi-

ciente medida para la consecución del objeto que se buscaba como un enrevesado procedimiento.

En ese sentido, la Cámara Alta, al estar compuesta por senadoras y senadores elegidos por cada estado de la República, se distingue como una verdadera institución de representación natural de las entidades políticas, la cual ha buscado los mecanismos más efectivos para lograr ese fin, siendo aquél reconocido actualmente en el artículo 56 de la Constitución federal el que ha prevalecido hasta ahora como el más práctico para lograrlo: que cada estado y la Ciudad de México elija a dos senadores según el principio de votación por mayoría relativa, y que asigne a uno a la primera minoría. Los treinta y dos legisladores restantes se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El Senado de la República, como integrante del Congreso General, encuentra una de sus más destacadas virtudes como órgano político y de Estado al realizar uno de los roles político-administrativos con mayor repercusión dentro del funcionamiento de la administración pública: el contrapeso constitucional y democrático frente a los poderes Ejecutivo y Judicial, consistente en el nombramiento, ratificación y designación de servidores públicos titulares de instituciones clave del Estado mexicano.

Es precisamente debido a la trascendencia política de cada nombramiento, que el Senado de la República sigue un proceso riguroso de exigencia técnica, de definición de perfiles, criterios de selección, mecanismos de revisión y análisis de candidatos, respetuoso de los principios del Parlamento abierto, con la finalidad de aportar cualitativamente al fortalecimiento de la rendición de cuentas de aquellas instituciones cuyos titulares ratifica o designa.

Finalmente, reviste significativa importancia contar con el Senado de la República para respetar y garantizar principios mínimos fundamentales de legalidad y debido proceso, cuando el Poder Legislativo conozca de los juicios políticos por las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Al respecto, es razonable que existan, dentro de los juicios políticos en alusión, un órgano que se constituya como gran jurado de sentencia, y otro que haga las veces de jurado de acusación, toda vez que se evitaría con ello instaurar un organismo tendenciosamente inquisitivo que fuese, al mismo tiempo, el

encargado de acusar y resolver, rompiéndose con ello toda presunción de imparcialidad y objetividad.

Ahora bien, si se estima que el anterior planeamiento puede ser subsanado creando una comisión o jurado de acusación especializado nombrado por las diversas legislaturas que conforman nuestra Federación, se debe tomar en cuenta la poca viabilidad que tendría esta alternativa por su ociosidad, pues resultaría gravoso para las finanzas públicas y sería sumamente improductivo que existiera una entidad pública administrativo-parlamentaria inactiva, que esperase el inicio de un juicio político para justificar su existencia.

Montesquieu, jurista y filósofo francés, enunciaría que dentro del poder existe una tendencia constante y común: la de que quien tiene poder, tiene una tendencia natural a abusar de él hasta que no se tope con límites, y fue así como se estableció una regla práctica que buscara contrarrestar tal tendencia, para poder conservar la libertad.

“Le pouvoir arrête le pouvoir”
“Que el poder detenga al poder”

Montesquieu afirmaba que resulta necesario establecer pesos y contrapesos entre los poderes, con el objetivo de lograr libertad ciudadana, pero él incluso recomendaba que el Poder Legislativo no frenara al Ejecutivo, sino que el primero se encargara de examinar cómo se cumplen las leyes que emitiera el segundo. El Legislativo no debe tener la capacidad de juzgar al Ejecutivo, ni viceversa.

Básicamente, se trataba de crear un “equilibrio constitucional”, a modo de que cada clase, estando representada en el seno del Poder Legislativo, pudiera impedir toda tentativa de perjudicar sus intereses por medio de reformas legislativas. El equilibrio intangible de la Constitución se convierte así en el mismo equilibrio social. Lo importante para él era el equilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como su armonización, para que pudieran construirse los distintos intereses y estratos sociales existentes en cada país.

Para que el abuso de poder pueda ser prevenido, las tres funciones de los tres poderes tienen que ejecutarse por órganos distintos, pero debe haber una coordinación entre todos ellos para que cada órgano lleve a cabo una función principal, pero pueda ser partícipe y pueda cooperar en el correcto cumplimiento de los demás poderes.

Las siguientes tablas resumen de manera breve las facultades, ya expresadas, que el Senado tiene en materia de nombramientos y ratificaciones de Servidores Públicos, y la normatividad referente al tipo de votación y mayoría requerida para que surtan efecto.

Tabla 11. Abreviaturas

COFECE:	Comisión Federal de Competencia Económica
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF:	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
IFT:	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INEE:	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LCNDH:	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
LPPEMEX:	Ley de Petróleos Mexicanos
LPAB:	Ley de Protección al Ahorro Bancario
LSNIEG:	Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
LFCE:	Ley Federal de Competencia Económica
LFCPo:	Ley Federal de Consulta Popular
COFECE:	Comisión Federal de Competencia Económica
LORCME:	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
LFRASP:	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFTyR:	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
LOPDC:	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
LOTA:	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
LOCGEUM:	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LOPJF:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LOTFJA:	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
LCANEM:	Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano
LRFV-A76:	Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República
LRFVI-A76:	Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
RSR:	Reglamento del Senado de la República
RPGICGEUM:	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LGSNA:	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Tabla 12. Resumen

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Designación, a propuesta del titular del Ejecutivo, de los integrantes de la Junta de Gobierno del INEE	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 3, párrafo tercero, fracción IX	El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas designará al integrante que deba cubrir la vacante o, durante los recesos de ésta, la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resuelve dentro del plazo, ocupará el cargo aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo federal.
Designación de comisionados del INAI	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 6, Apartado A, fracción VIII, en relación con el artículo 76, fracción XII	La Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. En caso de que el presidente objete la designación, se deberá presentar una nueva propuesta.

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Comisionados del INAI Segunda propuesta	Por cédula	Mayoría calificada de tres quintas partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo noveno	En caso de que la segunda propuesta sea objetada por el presidente de la República, el Senado, en una nueva votación, designa de manera definitiva al comisionado.
Integrantes del Consejo Consultivo del INAI	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo tercero	La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.
Elección de los integrantes del Consejo Ciudadano del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 6, apartado B, fracción V	Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.
Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 6, apartado B, fracción V LFTyR. Artículo vigésimo sexto transitorio	El presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo federal, por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría. El Senado o, en su caso, la Comisión Permanente, deberá designar al presidente del Sistema dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en que reciba la propuesta del Ejecutivo federal. Previa participación del Comité de Evaluación que prevé la CPEUM.

Capítulo 5
Facultades del Senado

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Aprobar el reconocimiento que realiza el Ejecutivo federal de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 21, párrafo octavo RSR. Artículo 248	El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
Aprobar la designación que realiza el titular del Ejecutivo federal de los integrantes de la Junta de Gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 26, apartado B LSNIEG. Artículo 67	Los integrantes de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de la CPEUM. La Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del Instituto, y está conformado por cinco integrantes designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta última, de la Comisión Permanente.
Designar a los magistrados de los tribunales agrarios, propuestos por el Ejecutivo federal	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 27, fracción XIX LOTA. Artículos 15, 16 y 17	Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente a propuesta del presidente de la República. La designación se realizará en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden. Los magistrados rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, y durarán en su encargo seis años. Si concluido dicho término fueren ratificados serán inamovibles.

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Aprobar la designación hecha por el presidente de la República de los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 28, párrafo séptimo</p>	<p>La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; sólo podrán ser removidas por causa grave.</p>
<p>Resolución de la remoción de integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México.</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>LBM. Artículo 44</p>	<p>Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción, debiendo hacerlo a solicitud del presidente de la República o de cuando menos dos de sus integrantes. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación. El dictamen, con la documentación que lo sustente, será enviado al Ejecutivo federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Ratificación a la propuesta del Ejecutivo para los Comisionados integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Senado presentes	CPEUM. Artículo 28, párrafo 21 y párrafo 30	Los órganos de gobierno se integran por siete comisionados, incluyendo el presidente, designados en forma escalonada. La ratificación se hará dentro de los treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará al Senado.
Ratificación a la propuesta del Ejecutivo para los Comisionados integrantes del Instituto Federal de Telecomunicaciones	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Senado presentes	CPEUM. Artículo 28, párrafo 22	En caso de que el Senado rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, éste someterá una nueva propuesta. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.
Nombramiento del presidente de la COFECE y del presidente del IFT	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Senado presentes		El presidente de cada uno de los órganos será nombrado de entre los comisionados (que expresen interés), por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Remoción de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	<p>CPEUM. Artículo 28, párrafo vigésimo primero, fracción IX</p> <p>LFCE. Artículo 22, 23 y 25 párrafo quinto</p>	<p>Los comisionados de los órganos podrán ser removidos por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>Los comisionados serán sujetos de juicio político en términos del Título Cuarto de la CPEUM y del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>El Senado de la República podrá remover a los comisionados de su cargo, por las siguientes causas establecidas en el artículo 23 de la LFCE.</p> <p>En caso de actualizarse alguna causal de remoción, el Órgano Interno de Control notificará inmediatamente y sin demora a la Cámara de Senadores, a fin de que resuelva.</p> <p>La Cámara de Senadores acordará la creación de una Comisión Especial que fungirá como instructora en el procedimiento.</p> <p>La Mesa Directiva será la encargada de notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con la LFRASP.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Remoción de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IX LFTyR. Artículo 32	Los comisionados de los órganos podrán ser removidos por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que dispone la LFTyR. En caso de actualizarse alguna causal de remoción, el titular del Órgano Interno de Control del Instituto notificará inmediatamente al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, a fin de que resuelva. La Cámara de Senadores acordará la creación de una Comisión Especial que fungirá como instructora en el procedimiento. Aprobada la remoción, ésta quedará firme y será notificada tanto al infractor como al titular del Órgano Interno de Control del Instituto para su inmediato cumplimiento.
Nombramiento del presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 28, párrafo vigésimo segundo	Se elige de entre los comisionados, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.
Nombramiento del presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los intergrantes presentes	CPEUM. Artículo 28, párrafo vigésimo segundo	Se elige de entre los comisionados, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Expedir, junto con la legisladora, la convocatoria para consultas populares sobre temas de trascendencia nacional	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 35, fracción VIII LFCFPo. Artículos 26 al 31	<p>A petición del presidente de la República o el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión. En estos casos deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara.</p> <p>En el supuesto de que la petición provenga de al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, se seguirá el procedimiento establecido en la LFCFPo.</p> <p>Declarada la constitucionalidad por la Suprema Corte, el Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el DOF.</p>
Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 72, inciso C	<p>Será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p>
Proyecto de ley o decreto, desechado en su totalidad por la Cámara de revisión	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 72, inciso D	<p>Se devuelve a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Proyecto de ley o decreto que fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 72, fracción E</p>	<p>La nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.</p> <p>Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A.</p> <p>Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A.</p> <p>Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus integrantes presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes en sus respectivas sesiones	CPEUM. Artículo 73, Fracción III, numeral	Facultad conjunta con la Cámara de Diputados. Conforme a los requisitos que establece la CPEUM previa consulta con las entidades de que se traten y al Ejecutivo de la Federación y que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.
Ratificar la designación de magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Por oédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 73, fracción XXIX-H LOTFJA. Artículo 43	Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.
Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción I y 89 fracción X RSR. Artículos 230, fracción I, 234 y 266 al 264	Dicho análisis se realiza en Pleno o en comisiones y versa sobre el cumplimiento de los principios de la política exterior, con base en los informes que presentan el titular del Ejecutivo federal y el secretario del despacho. En el contexto del informe el Senado puede convocar a comparecer a los servidores públicos obligados para que informen o respondan preguntas o interpellaciones.

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enviar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción I RSR. Artículo 229 y 230 fracción II	Analizar y aprobar, en su caso, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como las decisiones y procedimientos relacionados con los mismos.
Ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado, en caso de un gobierno de coalición (con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina;	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción II En relación con el 89, fracción III RSR. Artículo 240	Cuando corresponde al Senado aprobar, ratificar u objetar el nombramiento de servidores públicos que realiza el titular del Ejecutivo federal y no existan disposiciones expresas que regulen el procedimiento relativo en la Constitución o las leyes correspondientes, se está a lo dispuesto por el RSR. En todo caso, se garantizará el derecho de audiencia de los servidores públicos de que se trate.
del secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal;	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción II	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
del secretario de Relaciones Exteriores	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción II	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Ratificar los nombramientos de los embajadores y cónsules generales y de los empleados superiores del ramo de Relaciones	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción II RSR. Artículo 234, fracción IV	Recibida la comunicación del Ejecutivo, la Mesa da cuenta al Pleno y turna el expediente a las comisiones. Verificado el cumplimiento de los requisitos legales, elaboran el dictamen previa comparecencia de los candidatos. Emitido el dictamen se hace del conocimiento del Pleno para su aprobación y, en su caso, ratificación del nombramiento.
Ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes presentes	LORCME. Artículo 6 y 7	La vacante que se produzca en un cargo de comisionado será cubierta por la persona que designe el Senado de la tema propuesta por el titular del Ejecutivo federal.
Ratificar los nombramientos de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción II RSR. Artículo 234, fracción VI	Por práctica parlamentaria y en consideración a que las propuestas de ratificación de grados navales y militares se acompañan de las hojas de servicios de cada candidato, no se les cita a comparecer ante comisiones.
Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción III RSR. Artículos 229, 230 fracción IV y 247	El procedimiento inicia con el oficio que remite el Ejecutivo federal con la solicitud correspondiente. La solicitud se remite a las comisiones a efecto de que se dictamine y presente al Pleno una iniciativa con proyecto de decreto, que al ser discutido y en su caso aprobado, se remite al titular del Ejecutivo federal para que se publique en el DOF.

Capítulo 5
Facultades del Senado

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículo 76, fracción IV RSR. Artículo 247	La participación del Senado se sustenta en la representación que esta Cámara tiene de las entidades federativas. El procedimiento inicia con el oficio que remite el Ejecutivo federal con la solicitud correspondiente. Tal solicitud se remite a las comisiones a efecto de que se dictamine y presente al Pleno una iniciativa con proyecto de decreto, que al ser discutido y, en su caso, aprobado se remite al titular del Ejecutivo federal para que se publique en el DOF.
Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular provisional del Poder Ejecutivo	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 76, fracción V LRFV-A76. RSR. Artículos 229 y 230 fr. V	El nombramiento del titular del Poder Ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República y en los recessos, por la Comisión Permanente. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del Poder Ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.
Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, median-do un conflicto de armas.	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 76, fracción VI LRFVI-A76. RSR. Artículos 229 y 230 fr. VI	Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional, para este efecto solicitará del presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. Si transcurrido el plazo de tres días, el Ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su directiva someta a su consideración.

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las fallas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la CPEUM.</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes</p>	<p>CPEUM. Artículo 76, fracción VII y 110 RSR. Artículos 229 y 230 fr. VII</p>	<p>Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de estas 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 integrantes presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. Conocido de la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los integrantes presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos.	Por cédula	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículo 76, fracción VIII, 89 y 96 RSR. Artículos 229 y 230 fracción VIII y 255	La designación se hará dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.
Autorizar mediante decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes	CPEUM. Artículos 46 y 76, fracción X, en relación con el 105 fracción I RSR. Artículos 229 y 230 fracciones X y 265	Las entidades federativas pueden arreglar entre sí por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.
Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM. Artículos 69 y 76, fracción XI	En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde. En caso de que el Senado no se pronuncie ésta se entenderá aprobada;

Desafíos

El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Aprobar el convenio y programa respectivos de un gobierno de coalición, presentado por el titular del Ejecutivo</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 89, fracción XVII</p>	<p>El titular de Ejecutivo puede en cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p>
<p>Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</p>	<p>Por cédula</p>	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes</p>	<p>CPEUM. Artículo 99, párrafo décimo primero LOP-JF. Artículo 198</p>	<p>Los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada. La Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta. Si ninguno de los candidatos de la tema obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva tema, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.</p>
<p>Designar a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 100 RSR. Artículo 255 fracción III</p>	<p>En designaciones anteriores la Junta de Coordinación Política ha emitido el acuerdo por el que se convoca a los grupos parlamentarios a presentar propuestas de candidatos a ocupar el cargo. El documento que se realice se turna a comisiones para que emita el dictamen correspondiente y se presente al pleno para su análisis y en su caso aprobación.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público</p>	<p>Nominal: Para la lista</p> <p>Por cédula: para la nombrar al Fiscal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 76, fracción XIII y 102 apartado A, párrafo tercero</p>	<p>A partir de la ausencia definitiva del fiscal general, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, la cual enviará al Ejecutivo federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una tema y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el fiscal general designado podrá formar parte de la tema.</p> <p>Recibida la lista, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una tema y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>El Senado, con base en la tema y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la tema a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al fiscal general de entre los candidatos de la lista propuesta originalmente por esta Cámara.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al fiscal general de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la tema respectiva.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
<p>Objeción a la remoción del fiscal general de la República que realice el titular del Ejecutivo</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría absoluta</p>	<p>CPEUM. Artículo 102, Apartado A, párrafo tercero, fracción IV</p>	<p>Deberá realizarse dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p>
<p>Objeción al nombramiento realizado por el fiscal general de la República, de los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes</p>	<p>CPEUM. Artículo 102, Apartado A, quinto párrafo</p>	<p>Si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.</p>
<p>Elección de los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p>	<p>Nominal</p>	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes</p>	<p>CPEUM. Artículo 102, Apartado B</p>	<p>En el periodo de receso pueden ser electos por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.</p>
<p>Elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p>	<p>Por cédula</p>	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes</p>	<p>CPEUM. Artículo 102, Apartado B, párrafo séptimo LCNDH. Artículo 10 RSR. Artículo 255, Fracción IV</p>	<p>El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. En los recesos del Senado podrá ser electo, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.</p>

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Reformas de la Constitución	Nominal	<p>Mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes</p> <p>Mayoría absoluta de las Legislaturas de las entidades federativas</p>	<p>CPEUM. Artículo 135, fracción IV</p> <p>RSR.</p> <p>Artículo 224 y 225</p>	<p>Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ésta, se requiere que ambas cámaras aprueben las reformas o adiciones, y que éstas a su vez sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Cuando el Senado como Cámara revisora en el proceso legislativo de reformas a la Constitución, aprueba un proyecto, el presidente procede de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Envía el texto del proyecto a cada una de las legislaturas de los estados, anexando al expediente los antecedentes y demás elementos de información necesarios para su examen; 2. Recibe de cada Legislatura estatal los decretos correspondientes, conforme se vayan pronunciando respecto de la aprobación o no del proyecto; 3. Aprobado el proyecto por un mínimo de dieciséis legislaturas estatales, realiza el cómputo correspondiente, informa al Pleno y formula la declaratoria; 4. Integra un expediente el cual suscribe conjuntamente con un secretario de la Mesa Directiva del Senado y recaba la firma del Presidente y un secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. <p>Hecho lo anterior, emite la declaración de haber sido aprobadas las reformas, para la remisión del decreto al titular del Poder Ejecutivo Federal, a efectos de su publicación en el DOF.</p>

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Designación del procurador de la Defensa del Contribuyente	Por cédula	Mayoría absoluta	LOPDC. Artículo 9	En su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre la tema que someta a su consideración el presidente de la República. El procurador de la Defensa del Contribuyente durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado para un segundo periodo.
Aprobar la designación que realiza el titular del Ejecutivo de los vocales de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores	LPAB. Artículo 75	La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal y aprobados por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente.
Objetar la designación del director general de la Agencia realizada por el titular del Poder Ejecutivo federal	Nominal	Mayoría absoluta	LCANEM. Artículo 16	Cuando el Senado se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo federal.

Facultad	Votación	Mayoría requerida	Fundamento	Observaciones
Ratificación de cinco consejeros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, designados por el Ejecutivo federal	Nominal	Mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes	LPPEMEX. Artículo 15	Ejercen sus funciones de tiempo parcial y no tienen el carácter de servidores públicos. Para estos efectos, el Ejecutivo federal envía la designación. La Cámara de Senadores ratifica la designación, sin la comparecencia de la persona designada, dentro del plazo de treinta días naturales. Si no se alcanzaren los votos o la Cámara no resuelve dentro del plazo señalado, se entenderá rechazado el nombramiento, en cuyo caso el Ejecutivo federal envía una nueva designación. Si esta segunda designación fuere también rechazada, el Ejecutivo federal hará la designación del consejero directamente.
Aprobar el nombramiento que realice el Ejecutivo de los empleados superiores de Hacienda			CPEUM. Artículo 89, fracción III RSR. Artículo 279, fracción V	Respecto de los empleados superiores de Hacienda a que se refiere la CPEUM, el Senado debe emitir, a propuesta de la Mesa, el acuerdo que especifique los cargos a considerar. Las reformas respecto a esta facultad han dejado prácticamente sin efectos esta atribución.
Nombramiento de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana	Nominal	Mayoría absoluta	CPEUM Artículo 113, fracción II LGSNA Artículo 18, fracción I y II	El Senado de la República constituirá una Comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años. El cargo de integrante de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años. La Comisión de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

Capítulo 6

La Cuarta Transformación

*En política sólo triunfa quien pone la vela
donde sopla el aire; jamás quien pretende
que sople el aire donde pone la vela.*

Antonio Machado

Las mexicanas y los mexicanos, sin importar filias ni fobias, hemos celebrado recientemente el bicentenario del inicio del movimiento que dio origen al actual Estado-nación libre e independiente; asimismo, el centenario de la Revolución, que impulsó cambios radicales en el contenido social de nuestra Constitución, en la institucionalización del Estado y de sus elementos de poder político, y en el diseño de las instituciones; sin embargo, el proceso de transformación de la América mexicana se ha dado de manera continua e ininterrumpida durante más de seis siglos.

Estos dos movimientos de carácter eminentemente social constituyen, junto con la Reforma, las tres transformaciones que han definido nuestra manera de concebirnos y nuestra forma de ser como nación.

Comprender la actualidad de estas transformaciones nos remite necesariamente al repaso de sus orígenes, las aspiraciones que las motivaron, el largo camino que encierra la construcción de complejos

procesos de maduración de una identidad y de construcción de una realidad llena de grandes retos que requieren ser atendidos en la inmediatez, pero con un plan y visión de largo plazo.

Las tres primeras transformaciones de la nación mexicana son el reflejo de la lucha incansable de nuestro pueblo, de quienes habitamos el país “de las contradicciones y de las erupciones volcánicas sorprendentes [...] un pueblo tan enigmático como sencillo”⁸⁰.

La Independencia rompió el contexto económico y social de su época: pobreza en gran parte de la población, un sistema de castas que ponía a los españoles por encima del resto de los habitantes y, de marcada manera, discriminación hacia los indígenas.

La Reforma y las leyes emanadas de esta etapa nos legaron la separación de la Iglesia y el Estado, reduciendo las tensiones económicas y señalando la hegemonía de este último sobre los intereses particulares de los grupos que lo componen.

La Revolución ha sido la última gran transformación mexicana que nos ha heredado la Constitución que nos rige actualmente, y que puso en evidencia las grandes contradicciones en el plano económico y social, el cual se resume en el *ya basta* que pondera la necesidad de entendernos en el contexto de un pueblo que se expresa frente a la pretensión autoritaria surgida de la simulación democrática. De esa primera constitución social del siglo xx surge la convicción de atender las necesidades de quienes son excluidos del incipiente proceso de desarrollo.

Comentado de manera sucinta y sin contextualizar, parecería que la búsqueda del bienestar del pueblo mexicano es un proceso acabado, o bien, en el extremo contrario, se podría resolver que las tres transformaciones anteriores no han servido de mucho, o que su agotamiento y desgaste paulatinamente neutralizaron sus logros, pero en esencia se consideraría más bien que las realidades y el impulso final no han sido suficientes para lograr el bienestar perseguido.

Es un hecho que estas transformaciones de nuestro país, y cualquier otra, requieren como condición inexcusable la voluntad, la decisión, el empeño, el compromiso y la suma de todos los mexicanos y las mexicanas.

80 Regler, Gustav. (2003). *País volcánico, país hechizado*, México: Editorial Planeta, p. 78.

La Cuarta Transformación que propone el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, es, a diferencia de las anteriores, pacífica, pero tiene en común con ellas el cambio “desde abajo”, puesto que se pretende llevar a cabo con el apoyo de las bases sociales, para beneficio común, pero especialmente de las personas más necesitadas.

Asimismo, esa Cuarta Transformación involucra sin duda a todos los ámbitos y todos los niveles de gobierno, pues para que las reformas contempladas se materialicen será imprescindible el trabajo conjunto tanto en el Poder Judicial, como —particularmente— en el Congreso de la Unión, en los gobiernos estatales y municipales, así como en las legislaturas locales.

Todos los esfuerzos ejecutados día con día fortalecen los pilares de nuestra nación, dan solidez a las acciones, se nutren del pasado, se actualizan en el presente y dan viabilidad a los proyectos del futuro.

La construcción del México justo, democrático, libre, seguro, solidario, pujante, al que aspiramos todas y todos se construye desde nuestra historia, pero también a partir del propósito, el compromiso y la convicción de hacer historia juntos.

6.1 El contexto

“Si el recuerdo de antiguas hazañas
De tus hijos inflama la mente,
Los laureles del triunfo, tu frente,
Volverán inmortales a ornar.”
Himno Nacional mexicano⁸¹

Huitzilopochtli ordenó a los aztecas dejar atrás su condición de marginación, y abandonar Aztlán para fundar su nuevo hogar en el sitio en donde encontrarán “un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente”.

81 El Himno Nacional completo se compone de 84 versos, repartidos en el coro de introducción (que incluye cuatro), y diez estrofas, de ocho versos cada una. A partir de la Revolución de Ayutla se dejaron de cantar las estrofas IV y VII por su alusión a Santa Anna e Iturbide. Posteriormente, en el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se definieron los fragmentos oficiales del himno. En el presente capítulo se hace referencia a diversas estrofas del mismo en su versión original, que fueron tomadas de: Konzevik C., Adriana y Gabriela Vélez Paz. (2010). *Himno Nacional Mexicano. Su historia*. México: Cámara de Diputados. LXI Legislatura.

Siguiendo este designio, los mexicas iniciaron una larga peregrinación en busca de la señal divina. También les ordenó que dejaran de llamarse *aztecas*, porque a partir de ese momento serían todos *mexicas*⁸².

En algún momento de esa larga y tortuosa peregrinación, llegaron a la región lacustre del actual Valle de México; las costas y áreas vecinas ya se encontraban pobladas. Pasaron por varios pueblos, hasta que se asentaron en territorio de los tepanecas de Azcapotzalco, a quienes les sirvieron durante un tiempo como guerreros mercenarios.

Finalmente, en un islote del lago de Texcoco encontraron el sitio señalado por Huitzilopochtli. La mayor parte de las fuentes datan la fundación de México-Tenochtitlán en el año 1325⁸³. Esta fecha corresponde a la establecida por los propios indígenas en los años siguientes a la caída de la Gran Ciudad.

Con el asentamiento de los mexicas en el islote, la promesa de Huitzilopochtli se había cumplido, y este pequeño acontecimiento originó las bases de lo que con el paso de los años los europeos llamarían el *Gran Imperio Azteca*. Su área de influencia alcanzó desde las costas del Pacífico hasta las del Atlántico, y desde los territorios del actual norte de México hasta la frontera de Centroamérica con América del Sur.



Códice Boturini o Tira de la Peregrinación.

- 82 *Códice Aubin* o manuscrito de 1576 (la copia original del códice está en el Museo Británico, en Londres) y *Códice Durán* o *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme* (pertenece a la colección de la Biblioteca Nacional de España).
- 83 *Códice Boturini* o *Tira de la Peregrinación*. Hecho con papel indígena, es una tira de 5.49 m, dividida en 22 láminas de 19.8 cm x 25.5 cm, pintadas por un solo lado.

6.2 El esplendor de México - Tenochtitlán

“Y tus templos, palacios y torres
Se derrumben con hórrido estruendo,
Y sus ruinas existan diciendo:
De mil héroes la Patria aquí fue.”

En 1518, en la escalinata sagrada de la gran pirámide, los nobles y los guerreros reunidos en torno al tlatoani Moctezuma, la representación del poder y el mando supremo del pueblo azteca, se hallaban en la ceremonia de mayor trascendencia y significado, en espera de la hora crepuscular para iniciar el ritual simbólico del nuevo y quinto sol.

En la cosmogonía azteca se asienta el registro del primer sol en el año 19 conejo, que se repitió en secuencia de 21 años en el 1300, 1321 y 1342.

La celebración puntual y suntuosa, además de un acto señorial, era una ofrenda de gratitud para dar cuenta de los dones recibidos y para efectuar sacrificios y ofrendas que destacaran los dones de la vida y de la tierra.

Era una celebración ritual, para las élites religiosas y guerreras, para los gobernantes y para el pueblo en general. El nacimiento del nuevo sol testimoniaba que el mundo seguiría existiendo durante los siguientes cincuenta años.

Formaban parte de la celebración los combates, los bailes rituales, las ofrendas al rey sol, y los ecos de los cánticos y las danzas que resonaban en la noche fresca de julio, apenas iluminada por antorchas ceremoniales.

Aquella ocasión, como en las cuatro anteriores, el nuevo sol no sólo significaba la esperanza de que la vida continuaría, sino también la gratitud por las batallas ganadas, los nuevos territorios conquistados, las esclavas y esclavos capturados. Todo ello mostraba el señorío en expansión.

Un señorío mejor conocido en el Viejo Mundo como *imperio*, en el que el bienestar, la paz y la felicidad se expresaban. Era, sin duda, “una sociedad en que el hombre no era un individuo aislado, sino la célula que realizaba una serie de funciones necesarias para el cuerpo

social y que descansaba en el orden cósmico y en las aspiraciones de grandeza del pueblo mismo y de su religión”⁸⁴.

A pesar de que los aztecas fueron un pueblo conquistador, siempre destacaron por su apegado actuar conforme a sus valores, principios y cosmovisión. Incluso los pueblos sojuzgados vivían con dignidad, con lujos y libertades previamente pactadas, sin carencias más allá de las naturales de las sociedades complejas. Bajo la protección de los aztecas coexistían muchas poblaciones en una especie de paraíso terrenal.

Las celebraciones fueron un éxito de gran dimensión para este pueblo, la vida continuaba y la tierra seguiría existiendo por muchos soles más. Se trazaron nuevas obras por ejecutar y nuevos planes de conquista. Pero el esplendor reservaba para el imperio duras pruebas que afrontar.

Ocho presagios funestos de la caída de Tenochtitlán⁸⁵ pondrían límite al esplendor previo:

1. **Un cometa de fuego:** diez años antes de la conquista se observó en el cielo una estrella que se movía, con espigas de fuego, como si goteara: un cometa.
2. **Un rayo poderoso:** en el templo de Xiuhtecutli cayó un rayo, pero no llovía fuertemente, sólo lloviznaba, y el trueno rompió sin sonido alguno.
3. **El fuego que no se apaga:** el templo de Huitzilopochtli, aun siendo de piedra, comenzó a arder por sí mismo en la noche. Cuando el pueblo arrojó agua para sofocar las llamas, éstas se avivaron con más fuerza.
4. **Lago en llamas:** el lago de Texcoco ardió; sus aguas se levantaron al hervir y azotaron las casas, arrastrando a muchas de ellas consigo y matando a numerosos pobladores.
5. **El llanto nocturno de Cihuacóatl:** por las noches, una mujer lloraba desconsoladamente a las orillas del lago de Texcoco,

84 Bernal Gómez, Beatriz. (2010). *Historia del Derecho*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 36.

85 Cfr. León-Portilla, Miguel. (2008). *La visión de los vencidos*, México: UNAM, pp. 20-22.

aterrada por no poder esconder a sus hijos: “¡Ay, hijitos míos, tenemos que irnos lejos! ¡Ay, hijitos míos!, ¿a dónde los llevaré?”

6. **El espejo de la guerra:** se encontró en el lago de Texcoco un ave extraña, con un cráneo deformado, el cual se pensaba que era un espejo en donde se podían ver las estrellas. Moctezuma vio un mal presagio al mirar por segunda vez y observar en él una guerra.
7. **La lluvia de fuego:** del cielo cayó una estrella de fuego que desprendió colas de humo.
8. **Apariciones de seres deformes:** a veces se lograba ver a seres de dos cabezas y cuerpos humanos; criaturas extrañas que, al poco tiempo de ser vistas, desaparecían.

Moctezuma, perturbado por los presagios, hizo llamar a sabios y hechiceros, para interrogarlos. Quería averiguar si había señales de próximas guerras, de desastres imprevistos, o de cualquier otra desgracia.

A los pocos días llegó al palacio del tlatoani un macehual (hombre del pueblo), quien le expresó:

Señor y rey nuestro, perdóname mi atrevimiento. Yo soy natural de Mictlancauhtla; llegué a las orillas de la mar grande, y vide andar en medio de la mar una sierra o cerro grande, que andaba de una parte a otra y no llega a las orillas, y esto jamás lo hemos visto, y como guardadores que somos de las orillas de la mar, estamos al cuidado [...]»⁸⁶.

Las noticias alarmantes de seres extraños arribando a las costas de lo que hoy es Veracruz abren una incógnita en el tiempo que resulta imposible llenar. La certeza de que algunos de estos seres tenían una imagen desconocida que los mostraba como hombres con características de animales, poderosos e invencibles, generó preocupación y zozobra en la otrora poderosa clase gobernante. Las creencias fundadas en profecías fastas que auguraban el retorno inminente de Quetzalcóatl aconsejaron a los soberanos a recibir a los visitantes en la capital del imperio de Tenochtitlán como a verdaderos dioses.

86 *Idem.*

Moctezuma mandó hacer una cadena de oro con esmeraldas, dos brazaletes de oro, con muy rica plumería y muchos otros fastuosos obsequios, con la finalidad de hacerlos llegar a los desconocidos, con el único afán de detenerlos y conocer sus intenciones. Estos actos sólo lograron interesar más al compacto grupo de españoles, quienes montados en sus bestias lograban el apoyo cada vez mayor de pueblos y guerreros de los territorios sojuzgados.

El avance del pequeño ejército de Hernán Cortés sumó las voluntades del señorío tlaxcalteca, el cual contaba ya con una importante experiencia en enfrentamientos y alianzas con otros pueblos indígenas.

El 8 de noviembre de 1519, Cortés y su ejército fueron recibidos y alojados en el palacio de Axayácatl. En Tenochtitlán su estancia fue pacífica, hasta la muerte del capitán Juan de Escalante. Este hecho provocó la entrega de Cuauhpopoca (integrante de la nobleza), a quien Cortés ordenó ejecutar. A ello se suma la matanza dispuesta por Pedro de Alvarado el 10 de mayo de 1520, provocando la revuelta que intentó sacar a los españoles de Tenochtitlán.

A partir de este suceso, la lucha entre españoles y mexicas se intensificó, y reducido en número, Cortés intentó huir por la calzada de Tepeyac, hecho que estuvo a punto de cambiar la historia, pero finalmente logra escapar hacia Tlaxcala para reorganizarse y preparar la conquista de Tenochtitlán.

La caída de Tenochtitlán abrió el camino para explorar y someter los territorios al norte y al sur de México.

6.3 Trescientos años de coloniaje

“Antes, patria, que inermes tus hijos
Bajo el yugo su cuello dobleguen,
Tus campiñas con sangre se rieguen,
Sobre sangre se estampe su pie.”

El 13 de agosto de 1521, Cuauhtémoc decide rendirse ante el asedio de los españoles. Su objetivo fundamental era evitar mayores sufrimientos a la población, ya mermada. En su visión del mundo, jamás

imaginó que lo que estaba por suceder era el inicio del exterminio sistemático de su pueblo, que para entonces había alcanzado un esplendor mayor que el de muchas ciudades europeas.

En las crónicas españolas se menciona el pasaje en el que el tlatoani, vencido, pide a Hernán Cortés que lo mate, pues la misión de luchar por su pueblo había llegado a su fin⁸⁷.

A partir de ese momento inició un proceso de sumisión que duraría trescientos años, en los que prácticamente desaparecería la cultura originaria.

La grandeza imperial azteca, se transformó en una derrota total:

- La derrota de los dioses y las creencias originales
- La destrucción de los templos y del esplendor cultural
- La derrota de sacerdotes, guerreros, nobles y del pueblo
- La destrucción de la cultura, la identidad y el orgullo
- El mestizaje y el abuso de los españoles a las mujeres indígenas
- El trabajo esclavo
- La exclusión de la educación y el conocimiento
- La imposibilidad de participar en los asuntos públicos

Éstos, entre otros agravios, conformaron la identidad del vencido.

Al paso de los años, en tres siglos, la historia de esta tierra daría un vuelco totalmente inesperado, pero la grandeza de su gente permanecería para la posteridad, en las grandes pirámides hoy ausentes de dioses, pero irónica y literalmente, que fueron los cimientos de las instituciones del poder actual.

Con la caída de Tenochtitlán, los españoles reconstruyeron la antigua ciudad y establecieron el centro del imperio español, la Nueva España.

87 Cfr. "Captura de Cuauhtémoc y caída de Tenochtitlan", en revista *Arqueología Mexicana*. Tomado de: Vela, Enrique. *Los tlatoanis mexicas. la construcción de un imperio*, en revista *Arqueología Mexicana* (Especial 40). Consultado en: <https://bit.ly/2vVS6O0> el 28 de julio de 2018.

Trajeron consigo una nueva y diferente cosmovisión fundada en el cristianismo e iniciaron el proceso de conversión impuesta de los indígenas. Asimismo, comenzaron el proceso de explotación económica colonial.

6.4 La Primera Transformación: el movimiento de Independencia

“¡Guerra, guerra! En el monte, en el valle,
Los cañones horrisonos truenen,
Y los ecos sonoros resuenen
Con las voces de ¡Unión! ¡Libertad!”

Durante los tres siglos de predominio, España mantuvo cerradas al mundo sus colonias, y el catolicismo se apoderó de una gran parte de las riquezas y el poder político.

Pero esta situación propició la creación de dos grupos de pensamiento antagónicos que, al paso del tiempo, determinarían el futuro de la región: los conservadores y los liberales:

Al primer grupo correspondían la oligarquía criolla, el alto clero y una jerarquía militar que buscaban, hasta cierto punto, la continuación del sistema virreinal, con el fin de proteger, conservar y perpetuar sus intereses. El segundo grupo estaba integrado por una burguesía criolla ilustrada, influida por las ideas liberales imperantes en Europa y Estados Unidos de Norteamérica [sic], que propugnaba, además de la libertad irrestricta frente a la Corona española, la igualdad de derechos frente al español o peninsular y la tolerancia religiosa.⁸⁸

Una serie de variables internas y externas influyeron en el pensamiento de los pobladores de la Nueva España para iniciar la Guerra de Independencia.

6.4.1 Influencia externa

Tres fueron las circunstancias que en el ámbito internacional propiciaron el anhelo mexicano de libertad:

88 Bernal Gómez, Beatriz, *op. cit.*, p. 183.

1. **La Independencia de Estados Unidos de América.** El nacimiento de esta nación reforzó la idea libertaria que para entonces prevalecía en las colonias de América. El éxito, visto desde afuera como desarrollo, fue el detonante final para el surgimiento de una nueva generación de pensadores que discrepaban en la manera como ingleses y españoles imponían sus instituciones y leyes a los diferentes lugares en donde ejercían su dominio.

Los primeros establecimientos del Reino Unido en el territorio del actual Estados Unidos de América proceden del siglo xvii y son las colonias de Virginia (1607), Maryland (1632), Plymouth (1620), Massachusetts (1630), Nueva York (1664) y Pennsylvania (1681). Las restantes, hasta constituir las primeras trece colonias en 1772⁸⁹.

A principios de 1700, cada colonia norteamericana ya contaba con una asamblea elegida y su propio gobierno funcional. Los colonos habían establecido las bases de nuevos gobiernos que comenzaban a tomar un camino diferente al impuesto por la Corona inglesa. Las circunstancias particulares y la necesidad de adaptación a la nueva realidad de los habitantes de América, hacía necesario dotar al gobierno de atribuciones fácticas, para su ejercicio en beneficio de los habitantes. La inmensa carga fiscal impuesta a la población, desde la lejanía de la isla británica, fue uno de los factores fundamentales para enraizar las diferencias con la Corona y cultivar la idea de independencia.

Una de tantas diferencias con la Corona se comenzó a dar en la aplicación del derecho. Los juristas abogaban por la creación de una nación soberana y la necesaria creación de un sistema jurídico basado en la Constitución, hecha a medida de las necesidades de las colonias. Esta premisa sentó las bases del sistema jurídico estadounidense, y tuvo consecuencias no sólo jurídicas, sino también sociales, que llevaron a la Guerra de Independencia y plasmaron finalmente en la Constitución los ideales del fortalecimiento de los poderes federales, principalmente del Ejecutivo, necesario en la época para afrontar a la Corona y para la abolición de la esclavitud.

89 González Martín, Nuria. (2010). *Sistemas jurídicos contemporáneos* (Serie Cultura Jurídica), México: UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, p. 67.

En 1775 se inicia la guerra en contra del dominio inglés; tan solo un año después fue aprobada por el Congreso Continental la Declaración de Independencia de las Trece Colonias. Con este hecho, los Estados Unidos de América se convirtieron en una república federal, adoptando una organización constitucional muy diferente de la heredada por la tradición inglesa, en la cual se reconoce un derecho federal y un derecho local que sentaría las bases de la organización política y social de esta nación. Asimismo, en las constituciones federal y locales, se establecieron los principios de lo que más tarde sería conocido como *Bill of Rights*: los derechos individuales inviolables de los ciudadanos.

La influencia de la independencia y constitución estadounidenses es clara, y el país ha sido señalado como “modelo de virtud política y rectitud moral, [nación que] progresa bajo el sistema de república federal, que ha sido adoptado entre los mexicanos por el acto más espontáneo de que hay memoria [...]”⁹⁰.

La Corona inglesa reconoció la independencia de sus colonias americanas el 3 de septiembre de 1783.

2. **La Revolución francesa.** En 1789, la Revolución francesa representó uno de los cambios más importantes en la historia del mundo. Fue tan relevante su influencia de pensamiento en el Viejo Mundo, que se afirma que con ella dio inicio a la época moderna.

La historia de Luis XVI y de su esposa María Antonieta es un claro ejemplo del ya patente declive político, institucional y social de la época. Ellos encarnaron la tragedia cotidiana de las y los ciudadanos de entonces. El gran imperio inglés acababa de reconocer la independencia de sus colonias americanas, cuando a la otra gran corona de Europa le explotó en las manos el descontento social.

En aquellos años, los monarcas estaban convencidos de su derecho divino sobre su pueblo, no imaginaban siquiera la idea de rendir cuentas, puesto que era un concepto que no lograban comprender. Es una época en la que “los pensadores, los po-

90 Palabras del presidente Guadalupe Victoria, en su informe del 1 de enero de 1826. En: Ampudia Ricardo. (1997). *Los Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México*, México: FCE-SRE, p. 40.

líticos y los artistas duda[ba]n al distinguir entre el desorden social y político que genera un caos que contradice la obra de Dios y la esperanza de una vuelta a los orígenes que reafirme las leyes divinas perdidas en las traiciones de la historia”⁹¹.

La Toma de la Bastilla, fue un acontecimiento que se convirtió en icono de la revolución, pues era impensable que pudiese haber sucedido en una de las ciudades más importantes de la época. El monarca logró huir a París, en donde obligado por las circunstancias, fungió como rey constitucional.

Era tal el impacto y la incompreensión de los acontecimientos en las calles y la vida real de los ciudadanos, por parte del monarca, que, con el fracaso de su intento de huir en 1791, la hostilidad contra la monarquía se acrecentó notablemente.

Las consecuencias fueron fatales para los ciudadanos y para el monarca. Con la insurrección de 1792, el terror revolucionario cobró entre sus primeras víctimas la vida del rey tan solo un año después, dando paso a la República e inaugurando una era de pensamiento de libertad, igualdad y fraternidad, la cual sirvió de ideal de la Revolución y cambió la concepción del mundo.

Al paso del tiempo, los ideales de la Revolución francesa tuvieron un impacto directo en el movimiento de Independencia de México, y éste, a su vez, en los de América del Sur, en donde se encendió la llama de los movimientos independentistas, que cambiaron la vida de la población americana, pero también definieron un nuevo mapa político en el mundo.

Los ideales de la Revolución francesa no necesariamente fueron llevados a la práctica de manera inmediata. Como toda revolución y movimiento social, tuvo un periodo en el que estuvo bastante lejos de los ideales que consagró. La guerra, la lucha interna, los bloques políticos, la persecución de los adversarios, entre otros, fueron hechos que crearon un escenario social y político que permitió el establecimiento de un nuevo tipo de monarquía, la de Napoleón.

91 Martín, Jean-Clément. (2013). *La Revolución francesa*. Barcelona: Crítica (Colección Serie Mayor), p. 19.



José María Morelos y Pavón.

3. La situación política imperante en España fue otra de las causas externas, que favoreció el movimiento insurgente.

En 1808, durante la invasión francesa, cuando el impopular rey español Carlos IV abdicó a favor de su hijo, quien tomó el nombre de *Fernando VII*, el emperador Napoleón Bonaparte forzó a éste a devolver la corona a su padre Carlos IV quien, a su vez, cedió “A mi aliado y caro amigo, el emperador de los franceses, todos mis derechos sobre España e Indias”.⁹² El emperador francés decidió enviar a su hermano José Bonaparte a gobernar España.

El pueblo español reaccionó y luchó heroicamente contra el invasor, movimiento que fue reprimido en forma sangrienta por Murat, cuñado de Napoleón. Dan testimonio de ello no sólo los historiadores, también los pinceles de Goya, que narran aquellos días de horror y barbarie.

En efecto, el llamado *bajo pueblo* opuso al invasor su sentido de lealtad, de amor a la patria y de libertad, grandeza que, por otra parte, latía ya entre los insurgentes mexicanos.

Al iniciar en la Nueva España la lucha por la independencia, reinaba en España José Bonaparte (1808-1813), así que, en estricto rigor jurídico e histórico, se puede afirmar que los insur-

92 Aguirre Catón, Armando. (2008). *La otra historia de México, Hidalgo e Iturbide, la gloria y el olvido*, México: Diana, p. 31.

gentes buscaban independizarse de España cuando lo que hoy llamamos *México* le pertenecía a Francia.

Dos cuestiones más se deben considerar también de aquel periodo. Con el apoyo inglés, se instauró en España, en Aranjuez, una Junta Suprema Gubernativa del Reino, con lo cual se pretendía iniciar una guerra de tipo liberal, y en 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz, hecho en el que participó Miguel Ramos Arizpe.



Cubo artístico del Senado, de Jorge González Camarena (detalle).

6.4.2 Influencia interna

1. **Factores económicos.** Además de otros aspectos importantes, el económico ha estado presente en todas las conmociones sociales que registra la historia. Nuestro movimiento de Independencia de 1810 no es la excepción.

A principios del siglo XIX, las condiciones sociales, económicas y políticas en España y Nueva España eran poco favorables.

El establecimiento de la encomienda, a pesar de la simulación y desacato a las leyes, redujo a los indígenas a una condición, al menos, de semiesclavitud.

A pesar de ciertas leyes expedidas desde el reinado de Isabel la Católica, se puede afirmar que durante la Colonia existió una gran discriminación que favorecía a los españoles peninsulares en todos los aspectos; al inicio de la conquista, fue respetada la dignidad de los indígenas o *indios*, como se llamaba a nuestros antepasados, pero ello obedecía a efectos meramente políticos, lo cual desapareció al paso del tiempo.

Los criollos, aun cuando la distancia respecto a los peninsulares era abismal, formaban una clase intermedia entre éstos y los indios, lo cual tuvo gran influencia, preparó los ánimos para la emancipación social y concluyó con la proclamación y consumación de la independencia.

Asimismo, el orden corporativo impedía el crecimiento de la economía; el régimen de privilegios era una traba infranqueable para la producción y el comercio.

La única actividad verdaderamente importante para la Corona era la minería: la extracción de plata y oro servía para sufragar gastos de la monarquía y para la importación; baste señalar que para 1803, a fin de no participar en un nuevo conflicto con Inglaterra, se firmó un tratado con Francia, a la que se le entregarían 6 millones de libras mensuales pagaderos por conducto de las tesorerías americanas, en particular la de la Nueva España.

Las causas internas y externas que imperaban en Europa y en la Nueva España, en su conjunto, constituyeron el caldo de cultivo para iniciar el movimiento libertario de 1810⁹³.

La Nueva España en crisis económica y eclesiástica

La Nueva España fue una fuente de ingresos para mantener la opulencia de aquellos que la gobernaban y para sostener al Imperio es-

93 Cfr. *Nueva Historia General de México*. (2014). México a través de los siglos (T. II y III), México: Editorial Cumbre.

pañol, por eso se caracterizó por imponer altas cargas tributarias a sus habitantes.

A principios del 1800, la Nueva España se encontraba atravesando una crisis financiera que desde lejos no era posible ver, pues era el mayor productor de plata en el mundo; sin embargo, existían severos problemas financieros. Asimismo, a fines del siglo XVIII, esta colonia vivía una crisis agraria y minera, y una baja en los ingresos de la población, con un alza en los precios de los productos básicos.

Entre 1780 y 1810, además de aumentar sus impuestos, se endeudaba no para cubrir gastos locales, sino externos, pues la mayoría del dinero se le entregaba a la metrópoli para sus gastos financieros o militares a causa de las guerras en las que tuvo que involucrarse el Imperio, incluyendo la invasión de Napoleón a España.⁹⁴

La Nueva España incluso solicitó préstamos a instituciones laicas y religiosas, y sus habitantes, además de tener que cumplir con altas tasas impositivas ordinarias de productos como pólvora y tabaco, también debían pagar contribuciones temporales, para cubrir fines específicos, que terminaban volviéndose permanentes.

Estas contribuciones, además de afectar la economía de la sociedad en general y aumentar el descontento social, no ayudaban en nada al gobierno colonial, pues en su mayoría eran entregadas al Imperio. Existen cálculos que estiman que entre 1805 y 1808 la Nueva España entregaba a la metrópoli 10 millones de pesos al año⁹⁵. Se puede afirmar que, hasta cierto punto, fue la excesiva salida de capitales, es decir, la forzada extracción de capitales públicos y privados para financiar a la metrópoli lo que provocó la crisis financiera en la colonia, lo cual generó la pérdida de credibilidad en el modelo imperial y aumentó el descontento que estaba permeando a todos los individuos, sin importar su origen o casta.

Después de 1810, la Real Hacienda no podía seguir exprimiendo económicamente al país, pues ya le quedaba poco, se dice que incluso la

94 Marichal, Carlos. (1999). *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México: FCE-El Colegio de México, pp. 2-8.

95 Marichal, Carlos. "La bancarrota del virreinato, finanzas, guerra y política en la Nueva España, 1770-1808", en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.). (1992). *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano: el impacto de las reformas borbónicas*, México: Nueva Imagen, pp. 153-186.

platería de las iglesias y casas particulares había sido distribuida entre las causas bélicas de la metrópoli.⁹⁶

Por otra parte, existía una crisis eclesiástica derivada de una pugna económica entre el Alto y el Bajo Clero: los pertenecientes al Clero que eran españoles peninsulares eran preferidos sobre los criollos, y así era la remuneración de los mismos, siempre más alta para los primeros que para los segundos.

Este periodo de la historia mexicana que constituye la Primera Transformación inició el 15 de septiembre de 1810 y concluyó el 27 de septiembre de 1821. Generalmente, al referirse a la Independencia de México, se habla de cuatro etapas, la primera es el inicio del movimiento, que principia el 16 de septiembre de 1810, con el grito proclamado por Miguel Hidalgo y termina el 30 de julio de 1811, fecha en la que el mencionado héroe es asesinado. Esta fase, además de dar inicio al movimiento armado, se caracteriza por ser el periodo en que los ideales independentistas se dispersaron, al mismo tiempo que los precursores eran perseguidos.

A la segunda etapa, se le conoce como la *de organización*, y va de los años 1812 a 1815. En este periodo se puede percibir cómo el sentir nacionalista estaba permeando por todo el territorio. Fue José María Morelos y Pavón el protagonista de ese momento, no sólo con su texto *Sentimientos de la Nación*, sino porque, como estrategia, logró organizar a los insurgentes. Esta etapa culmina con el asesinato del Siervo de la Nación el 22 de diciembre de 1815.

La tercera etapa que comprende los años de 1816 a 1820, conocida como *La resistencia*, fue una época de desorden. El virrey decidió indultar a rebeldes, y logró contener a grupos insurgentes; sin embargo, lo anterior no impidió que otros líderes surgieran con el ánimo de resistir y continuar con el objetivo de lograr la independencia. Entre ellos se puede nombrar a Guadalupe Victoria y Francisco Javier Mina.

En la etapa final, o cuarta etapa, conocida como *La consumación*, mediante los Tratados de Córdoba, en 1821, Juan O'Donojú, jefe político de la Nueva España, reconoce la independencia de México.

96 TePaske, John Jay. (1991). "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la Colonia", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* (núm. 19), México: Instituto Mora-CONACyT. Consultado en: <https://bit.ly/2MFhu1T> el 10 de agosto de 2018.

6.5 La Segunda Transformación: la Reforma como consolidación del Estado

“Como al golpe del rayo la encina
Se derrumba hasta el hondo torrente,
La discordia vencida, impotente,
A los pies del arcángel cayó.”

La pugna entre los grupos conservadores y liberales colocó en el foco de atención el papel de la Iglesia en el naciente orden de cosas. Como era de esperarse, los liberales estaban dispuestos a enfrentarse al poder del Papa, al episcopado mexicano y a la amenaza de excomuniones.

Así daba inicio el periodo conocido como *Reforma*, el cual significó la profunda transición de la estructura política aún vigente de la Colonia y del Imperio, a la formación del Estado nacional, basado en la Constitución.

Esta transformación se basó fundamentalmente en la imperiosa necesidad de una reestructuración del orden social y del gobierno, cuya finalidad era acabar con los privilegios de las clases dominantes, y restituir a las personas menos afortunadas.

Esta etapa de la historia no puede entenderse sin aquel difícil periodo de las intervenciones extranjeras: primero la norteamericana de 1847, que terminó con la pérdida de los territorios del norte, y posteriormente la francesa, que logró instaurar el Segundo Imperio mexicano.

Se considera que la Guerra de Reforma o de los Tres Años inició el 17 de diciembre de 1857, con la promulgación del Plan de Tacubaya, y llegó a su fin el 1 de enero de 1861, con la entrada triunfal a la Ciudad de México del general Jesús González Ortega. Este conflicto se libró entre los grupos conservador y liberal: los primeros buscaban la permanencia del estado de cosas de la Colonia, en tanto favoreciera sus privilegios, y que la economía primero se consolidara al interior del país; por su parte, los liberales pugnaban por la transformación social hacia una estructura política moderna, con énfasis en el mercado externo.

El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la nueva Constitución Política que regiría al país, la cual, además de declarar la abolición de la esclavitud o la libertad de enseñanza y de cultos, hacía desaparecer

los fueros militar y eclesiástico. Estas ideas innovadoras, provenientes de la filosofía moderna europea y los conceptos de la Ilustración, no fueron bien recibidas por los grupos conservadores, quienes se apoyaban en buena medida en altos mandos del Ejército, los cuales se veían afectados, al perder su fuero militar.

En la Ciudad de México se preparó una sublevación bajo el nombre de “Plan de Tacubaya”; las fuerzas reunidas, que sumaron un efectivo de aproximadamente 1200 elementos de tropa, y estuvieron al mando del general Félix Zuloaga, marcharon el 17 de diciembre de 1857, de Tacubaya a la Ciudadela, en donde se incorporaron las tropas de la guarnición que se encontraban a las órdenes del general Joaquín Rangel. Ante esta situación crítica, el general Ignacio Comonfort, presidente electo en aquel momento, se adhirió al Plan⁹⁷.

Las indecisiones del presidente Comonfort originaron que Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, fuera hecho prisionero; sin embargo, fue liberado el 11 de enero de 1858, después del pronunciamiento hecho ese mismo día mediante el cual se desconoció al presidente Comonfort y se nombró como jefe del movimiento del Plan de Tacubaya al general Félix María Zuloaga.

Después de ser liberado, Benito Juárez salió de la capital, ya que, por ministerio de ley según la Constitución de 1824, y al tener el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia, en ausencia del presidente de la República, le correspondía la responsabilidad de dirigir al país; por este motivo se trasladó a Querétaro y luego a Guanajuato, en donde el 19 de enero estableció su gobierno; posteriormente se dirigió a Guadalajara, en donde estuvo a punto de ser fusilado.

En estas circunstancias se enfrentaron dos bandos con ideales diferentes: por un lado, los conservadores, guiados por el general Zuloaga y, por otro, los liberales de Juárez.

La influencia de Estados Unidos de América fue determinante en la política del país, pues al reconocer el gobierno de Juárez, el 6 de abril de 1859, se inició una guerra civil que duró tres años, desde el 17 de diciembre de 1857 hasta el 1 de enero de 1861, polarizando y radicalizando abiertamente a los grupos antagónicos.

97 Cfr. Secretaría de la Defensa Nacional. (2015). “La Guerra de Reforma”, en *Historia del Ejército Mexicano*, consultado en: <https://bit.ly/2DbFN2G> el 6 de agosto de 2018.

Para la década de 1850 había sido derrocado Antonio López de Santa Anna, quien había establecido una suerte de presidencia vitalicia desde la pasada Guerra de Los Pasteles (1838-1839).

El gobierno en ejercicio, de pensamiento abiertamente liberal, comenzó a promulgar algunas leyes que tendían a reducir sustancialmente el poder y la injerencia de la Iglesia en los actos de gobierno, y el de los militares en los asuntos políticos de la nación. Estas leyes se conocieron como *Leyes de Reforma*, y son el legado histórico de la época y del presidente Juárez.

En 1857 se promulgó la nueva Constitución, que consagraba la separación entre la Iglesia y el Estado, y ese mismo año el presidente Ignacio Comonfort se alió con el general Félix Zuloaga, plantando un golpe de Estado del gobierno contra sí mismo, con la finalidad de mantener a Comonfort en la Presidencia, y derogando la recién promulgada Constitución de 1857. Con este hecho se buscaba restituir a los militares y a la Iglesia los privilegios perdidos con las Leyes de Reforma juaristas. A Juárez se le requirió para que se sumase al golpe, pero se negó, por lo cual fue apresado.

En un principio, Comonfort se adhirió al golpe de Estado de los conservadores, pero ante el escenario político y la trascendencia de las Leyes de Reforma y su efecto al revocarlas, se negó a brindar su apoyo. Intentó calmar el conflicto, dejando en libertad a Juárez, sin embargo, la polarización del país estaba en plena eferescencia y la guerra, en desarrollo, todo lo cual provocó que Comonfort tomara la decisión de salir del país.

Juárez asumió la Presidencia, provisionalmente, en Guanajuato, mientras que Zuloaga la usurpaba en la Ciudad de México. Las hostilidades entre ambos grupos se recrudecían. Para ese momento, el grupo conservador era el único que contaba con un ejército regular, por lo que en ese momento tenían una ventaja al ocupar la capital del país. Ante este escenario, el presidente Juárez tuvo que trasladarse por diferentes ciudades, llegando hasta el puerto de Veracruz.

El gobierno instalado en Veracruz afrontó diversos intentos para derrocarlo, debido a que los conservadores habían logrado una importante alianza con España, que estaba interesada en reinstaurar una monarquía en manos de un español. Debido a esta situación los liberales también buscaron apoyo en el exterior, encontrando en los

Estados Unidos un aliado que sería al paso del tiempo definitivo en el desenlace del conflicto, en razón de que brindó apoyo militar a cambio de privilegios en el paso de personas y mercancías.

Esas acciones de los liberales ayudaron a repeler los intentos conservadores de tomar Veracruz, que comenzaron a tener dificultades internas y perder apoyos que les eran importantes, por lo que dio inicio un deterioro en su fuerza militar y política, que coincidió con el fortalecimiento liberal.

El 22 de diciembre de 1860 tuvo lugar la Batalla de Calpulalpan, donde finalmente los liberales vencerían a los conservadores. El 1 de enero del siguiente año Benito Juárez entró victorioso a la Ciudad de México dando por terminada la Guerra de Reforma.

El 15 de junio de 1861, Benito Juárez rindió protesta como presidente de la República, señalando la urgente necesidad de sanear las finanzas del Estado. Esta premisa fue parte fundamental de su gobierno, que se caracterizó por el pago puntual en todos los compromisos de la administración, por la amortización de una parte importante de la deuda pública, y por el esfuerzo para construir vías de comunicación y reparar las que fueron severamente dañadas por la guerra. En esta etapa se vivió una época fortalecimiento de la identidad nacional y un profundo patriotismo las acciones de gobierno y de la sociedad.

Celebrando el aniversario de Independencia en 1869, Juárez propuso un sinnúmero de reformas e iniciativas en materia administrativa y de crédito público destinadas a facilitar la enajenación, aún pendiente, de los bienes nacionalizados, admitiendo en parte del precio créditos de la deuda pública; a modificar las leyes de hipotecas para el Distrito Federal con el fin de facilitar el movimiento de la riqueza, y evitar que la propiedad permaneciera estancada, y, por último, a regular la colonización y deslinde de terrenos baldíos, y modificar la Ordenanza de las aduanas marítimas y fronterizas⁹⁸.

El avance en la administración permitió la atención de todos los ramos sin hacerse exacciones irregulares, ni pedirse anticipos de impuestos o derechos, ni celebrarse ningún contrato o compromiso que reflejara gravámenes para el erario, se observaron mejoras materiales en el

98 Instituto de Investigaciones Jurídicas. "De 1857 A 1861. La Guerra de Reforma", consultado en: <https://bit.ly/2PaeqfV> el 6 de agosto de 2018.

Presupuesto, y gracias al aumento en la recaudación de impuestos se pudieron sufragar los gastos exigidos por las operaciones militares.

Las Leyes de Reforma significaron el fin de un largo predominio de la Iglesia Católica en la toma de decisiones del Estado. Como era de esperarse, después de la inmensa acumulación de riqueza de la institución y de sus prelados y del enorme cúmulo de privilegios ejercidos con singular autoridad, los inmuebles fueron expropiados y vendidos, para utilizar los recursos en la consolidación del Estado, laico y soberano.

El Vaticano consideró esto como una grave afrenta a su poder divino, la cual, además, significó un duro golpe a su fuente de riqueza. La Iglesia mexicana cerró filas, y se mantuvo leal al poder del papado.

6.6 La Tercera Transformación: la Revolución mexicana

“Y que al golpe de ardiente metralla
De la Patria en las aras sucumba,
Obtendrá en recompensa una tumba,
Donde brille de gloria la luz.”

Inició en el año 1910. Fue un gran movimiento popular caracterizado por ideales antilatifundistas y antiimperialistas, que fueron plasmados posteriormente en la Constitución de 1917, convirtiéndose en principios rectores que provocaron importantes transformaciones sociales en México, en donde hasta ese momento existía una supremacía de la burguesía sobre las instituciones del Estado.

Esta revolución ha sido por mucho tiempo de gran interés para historiadores e investigadores sociales, en razón de ser considerada como una de las revueltas mejor documentadas en la historia, con registros periodísticos y fotográficos, además de los relatos de personas sobrevivientes.

Su objetivo inicial fue la intención de finalizar con la dictadura impuesta por el general Porfirio Díaz. Diversos grupos y líderes militares y agrarios se manifestaron a favor de importantes cambios en el gobierno, algunos de ellos con la consigna de derrocar al presidente y tomar el poder de la Federación.

Entre los líderes destacaron Francisco Villa, Venustiano Carranza, Francisco I. Madero y los sectores campesinos y sociales a los que representaban, ya que uno de los objetivos fundamentales de la revolución fue reordenar el estado hacendario y la propiedad de las tierras agrarias, teniendo como resultado una participación social de gran magnitud.

La Revolución mexicana inició el 20 de noviembre de 1910. Dirigida en sus inicios por Francisco I. Madero en contra del entonces presidente Porfirio Díaz, buscaba redefinir el orden establecido, pero a medida que transcurrió el tiempo y en virtud de los acontecimientos que al interior del gobierno y del propio movimiento se fueron dando, se transformó en una verdadera guerra civil, con frentes liberales, agraristas, socialistas y populistas.

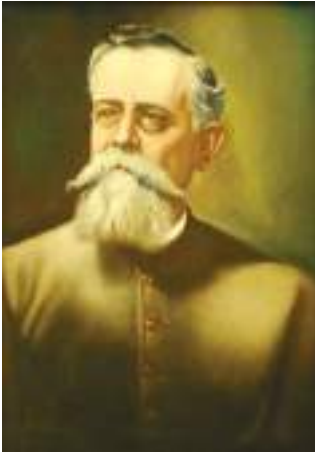


Emiliano Zapata.

Desde el año 1876, Porfirio Díaz ejerció la Presidencia de una manera dictatorial, pero a pesar de ello, logró que México creciera económicamente, alcanzando crecimiento y desarrollo y asegurando la estabilidad política del país. Lamentablemente, este progreso no se hizo sentir en las clases sociales más desprotegidas, lo que generó un gran descontento en ese sector. Esta situación fue aprovechada por aquellos que deseaban terminar con el porfiriato, y así comenzaron los levantamientos.

La fecha exacta en que la semilla del cambio germinó en el ideal de la sociedad fue el 18 de febrero de 1908, cuando Porfirio Díaz aseguró que se retiraría una vez que finalizase su mandato, sin pretender la reelección, en una famosa entrevista ofrecida a un reportero estadounidense.

Esa idea generó en la oposición una fuerte convicción de la necesidad de cambio, y en Madero se proyectó ese ideal, llevándolo a realizar giras por todo México para formar un partido político.



Venustiano Carranza.

Ante esto, Porfirio Díaz volvió a presentar su nueva candidatura a la Presidencia, y Madero fue castigado con arresto, bajo el argumento de sedición. Durante su encarcelamiento se realizaron las elecciones en las que el general Díaz nuevamente resultó victorioso.

Poco tiempo después, Madero sale de prisión y se refugia en Estados Unidos de América. Ahí, desde San Antonio Texas, proclama el Plan de San Luis Potosí. Este particular llamado convocaba a los mexicanos a levantarse en armas contra el gobierno de Porfirio Díaz el 20 de noviembre de 1910.

Las primeras batallas se libraron en el norte del país, pero pronto se expandieron al resto de la República. Con el tiempo, el general Díaz terminó renunciando al cargo, exiliándose en Francia cuando los revolucionarios tomaron Ciudad Juárez.

Para 1911 fue posible la celebración de nuevas elecciones, resultado vencedor Madero; pero ante la efervescencia de la época, pronto se enfrentó al levantamiento de quienes en otro momento fueran sus aliados: Emiliano Zapata y Pascual Orozco.

Durante la presidencia de Madero (1911-1913) se modificaron los artículos 78 y 109 de la Constitución, quedando prohibida la reelección de los cargos de presidente y vicepresidente. En mayo de 1912 se reformó la ley electoral que buscaba limitar la intervención del Estado en las elecciones y permitir el voto a la mayoría de los ciudadanos.



Francisco I. Madero.

En 1913, un movimiento contrarrevolucionario comandado por Félix Díaz, Victoriano Huerta y Bernardo Reyes, da un golpe de Estado, mediante una revuelta conocida como la *Decena Trágica* que culmina con la captura y el asesinato del presidente Francisco I. Madero, el vicepresidente Pino Suárez y Gustavo, hermano de Madero.

6.7 La Cuarta Transformación de México: la construcción de un estado de bienestar

“Vuelva altivo a los patrios hogares
El guerrero a contar su victoria,
Ostentando las palmas de gloria
Que supiera en la lid conquistar.
Tornarase sus lauros sangrientos
En guirnaldas de mirtos y rosas,
Que el amor de las hijas y esposas
También sabe a los bravos premiar.”

Previamente hemos expresado y contextualizado las características y circunstancias en que México ha vivido las tres grandes transformaciones a las que el actual presidente electo ha hecho referencia en forma reiterada, como antecedente de lo que ha definido como la *Cuarta Transformación*.

En síntesis, se puede afirmar, con base en las referencias históricas, que el esplendor del imperio mexica fue interrumpido abruptamente por la conquista española, que durante tres centurias generó un grave retroceso en las condiciones de vida de la población original.

Esta situación, agravada, propició el movimiento de Independencia, reconocido como la primera gran transformación.

La segunda transformación, si bien con propósitos específicos, conocida como *Reforma*, buscaba, esencialmente, mejorar las condiciones económicas del país, para elevar la calidad de vida de la población, especialmente de la más desprotegida.

La Revolución mexicana, considerada la tercera transformación, más allá del contenido político entendido como la legitimación democrática del poder, estableció como propósito mejorar las condiciones de vida de campesinos y obreros, y el fortalecimiento de las clases medias, plasmando esa obligación en la primera constitución social del siglo xx, redactada por el Constituyente en Querétaro.

Ciento ocho años después de materializada formalmente la tercera transformación en una nueva constitución, ha iniciado la Cuarta Transformación.

Es preciso establecer cuáles son los elementos para considerar que efectivamente esta elección y sus resultados constituyen el inicio de la Cuarta Transformación de la vida pública del país, como lo ha considerado quien es hoy el presidente electo de México gracias a la voluntad ciudadana expresada en una votación sin precedente que le dio a la coalición “Juntos haremos historia” un triunfo abrumador el pasado primero de julio.

En principio hay que decir que la Cuarta Transformación no inicia con la victoria alcanzada en las urnas: comienza, en realidad, con la construcción de un movimiento social encabezado por el licenciado Andrés Manuel López Obrador y por un grupo de correligionarios que compartieron un sueño al que se sumó un importante número de líderes sociales, empresarios, intelectuales, artistas, dirigentes sindicales, personalidades ajenas a la política, líderes de opinión y millones de mujeres, jóvenes, campesinos, obreros y maestros, mexicanas y mexicanos todos que convergen en torno a la idea de transformar a México desde sus raíces y desde la responsabilidad social del Estado, expresado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los ejecutivos locales, en las legislaturas de los estados, y en las autoridades municipales. Un movimiento social que, por su contenido ideológico y por sus propósitos, logró permear en la sociedad de cada uno de los ámbitos del país.

Durante su recorrido por todos los rincones de México, el hoy presidente electo prometió mayor desarrollo en áreas estratégicas, como el campo, la industria de la construcción y el sector energético.

Sus propuestas también contemplan una mayor inversión del Estado para ofrecer mejor atención médica que incluya medicamentos gratuitos, elevar la calidad de la educación y aumentar al doble la pensión de personas adultas mayores. Asimismo, adelantó en campaña la creación de la Red de Tutores para que, en colaboración, gobierno y empresas, se pueda enseñar a trabajar a las y los jóvenes.

Asimismo, se emprenderá una lucha contra la corrupción y la violencia, eliminando sus causas, es decir: combatiendo la desigualdad y la pobreza, para que la paz y la tranquilidad sean frutos de la justicia social.

Conducir la Cuarta Transformación es un enorme reto histórico, pero queda claro que existe esa voluntad, recogida de la expresión de las mayorías; se trata de una transformación que incorpora el compromiso de cubrir las deudas sociales de los tres anteriores hitos históricos para lograr, así, en una revolución pacífica, modificar las condiciones del México actual para mejorar el futuro de las y los mexicanos.

Destaca la importancia de considerar, como se ha dicho, los tres movimientos anteriores, para así no repetir aquellos errores que limitaron el desarrollo proyectado. Uno de estos factores, fue justamente la falta de reconciliación nacional que incluyera a todos aquellos grupos que, inevitablemente, se vieron afectados por los cambios y medidas políticas y económicas.

Asimismo, otro de los puntos que debe ser atendido es la institucionalización de la Cuarta Transformación, pues si bien es un movimiento social con amplio respaldo por parte de la población, también es fundamental darle cauce a través de las reformas legales y de las instituciones.

La Cuarta Transformación pasa, necesariamente, como condiciones previas y de manera relevante por:

- Un diagnóstico preciso (que ya se tiene).
- La incorporación de las demandas sociales recogidas en los diversos recorridos del país durante los últimos 15 años.
- La necesidad de revisar el contenido del contrato social.
- La redefinición del régimen político de México.

- La coordinación estrecha con los poderes estatales, con pleno respeto a la soberanía plasmada en el pacto federal.
- La incorporación de los actores excluidos de los acuerdos cupulares de casi el 50 % de la población marginada.
- La austeridad republicana en el servicio público.

Es claro el compromiso de que la Cuarta Transformación se debe expresar, desde ahora, en cuestiones concretas y objetivas para la población, especialmente para la más desprotegida, a través de:

- El beneficio derivado de programas sociales transparentes y sustentables.
- El combate frontal a la corrupción.
- La eliminación de la violencia y la inseguridad.
- Una mejor distribución de la riqueza.
- La eliminación de las diferencias abismales entre quienes todo tienen y aquellos a quienes todo les falta.
- La incorporación de mujeres y jóvenes a la educación y el empleo, en condiciones de igualdad.
- La reducción de los privilegios de unos a costa del sacrificio de otros.

En esencia, la Cuarta Transformación representa la oportunidad de saldar las deudas sociales acumuladas o generadas a través de la historia de nuestro país.

Se trata, en gran medida, de construir un federalismo actuante y moderno. No resulta lógico que las entidades federativas libres y soberanas resuelvan ceder parte de su soberanía para construir una Federación que ha centrado sus esfuerzos en favorecer sólo a unas cuantas regiones, marcadamente en el norte y centro del país, y abandonado a otras en la sierra central y en el sureste, sin causa explicable.

Se busca eliminar todo argumento de justificación respecto a que en México conviven varios *méxicos*, con marcadas diferencias de desarrollo.

Se intenta reconstruir una Federación con niveles de bienestar homogéneos y preferentemente estandarizados. Se trata, en suma, de regresar a lo básico, a la convicción de que sólo debe existir un México de oportunidades, de bienestar, justicia e igualdad, como iguales debemos ser, a través de la ley, todas y todos los mexicanos.

Se trata de poner en el centro de las prioridades nacionales a la población, mediante un nuevo modelo social con una importante variable económica, contrariamente a la tendencia actual de privilegiar el modelo económico sobre lo social.

En el plano individual, no existe peor nivel de injusticia que tratar como iguales a los desiguales. Las leyes y el marco jurídico, procurando la igualdad a través de la ley, habrán de atenuar esa injusticia.

La Cuarta Transformación es, sin duda, un proceso dinámico; es una forma nueva de vivir en sociedad y de concebir el futuro de todas y todos. Es un proceso ya iniciado, que habrá de consolidarse jurídicamente y en la práctica, con efectos inmediatos, pero con una visión de largo plazo.

Tabla 13. Causas y propósitos del proceso de transformación (resumen)

Causas	Objetivos	Logros
<p>Causas internas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deseo general de acabar con el dominio extranjero. • El Virrey José de Iturrigaray accede junto con los criollos a la creación de una junta para el gobierno de la Colonia. • Descontento criollo. Considerados inferiores a los españoles, los criollos no podían ocupar ningún cargo público. • Desigualdad de castas / estratificación social. Existían indígenas, mestizos, zambos, mulatos y moriscos, afrodescendientes todos esclavizados y violentados por no proceder de los españoles, con pocas oportunidades e innumerables prohibiciones. • Los estancos y los latifundios, el sistema tributario, la riqueza del clero y el despojo de la tierra indígena. • Los españoles eran privilegiados y ocupaban mejores cargos. • Pobreza • Explotación de los Indígenas. Era quienes trabajaban el campo, servían en las casas, y vivían en situaciones precarias. • Abuso de los encomendados. Los peones nunca recibían salario porque estaban endeudados de por vida y las deudas se heredaban a familiares. <p>Causas externas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos muy elevados. • La Ilustración (siglo XVIII) • Revolución francesa (1789) • Independencia de EUA (1776) • Invasión francesa en España (1808) 	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia de México. • Liberarse de la Corona española. • Acabar con la desigualdad social. • Que los españoles devolvieran las tierras a los indios. 	<ul style="list-style-type: none"> • La independencia de México • La creación de un nuevo país. • Constitución de 1824. • Eliminación del sistema de castas en las clases sociales. • Abolición de la esclavitud en 1829 <p>Sin embargo, las élites (comercial y agraria) asumieron el mando político del país, gobernándolo de acuerdo con sus intereses y se desató una crisis económica y política.</p> <p>En el nivel social poco cambió, pues la pobreza y la desigualdad continuaron.</p> <p>Además, las carencias materiales y la falta de participación política efectiva permanecieron para los numerosos pobres mexicanos, que componían la mayoría de la población.</p>

Causas	Guerra de Reforma (1857 – 1860)	Objetivos	Logros
<p>Derrocar al dictador Antonio López de Santa Anna, quien gobernó por diez periodos, había derogado la Constitución de 1824, y se hacía llamar <i>Su Alteza Serenísima</i>.</p> <p>Plan de Ayutla: (marzo 1854) cesó el poder de Antonio López de Santa Anna y se convocó a un Congreso que creó la Constitución de 1857.</p> <p>Leyes de Reforma: separación Iglesia / Estado; limitación de los privilegios del clero y nacionalización de los bienes eclesiásticos; se limitaron también los privilegios en el ámbito militar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Juárez - Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios (1855): eliminar los privilegios a militares y religiosos, eliminar los tribunales especiales, a fin de igualar a todos los individuos ante la ley. • Ley Lerdo - Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Cíviles y Religiosas de México (1856) Crear una clase media rural para sanear las finanzas estatales, eliminar obstáculos para la prosperidad, impedir al Ejército y a la Iglesia adquirir otros bienes que no fueran estrictamente necesarios para el desarrollo de su actividad. <p>Ley de Iglesias – Ley de Obvenciones Parroquiales (1857): pretendía que los pobres no pagaran por bautizarse, casarse o enterrar a familiares, servicios que la Iglesia prestaba de manera exclusiva.</p>	<p>Guerra civil entre liberales y conservadores</p> <p>Liberales: habían tomado el poder en 1854 con el Plan de Ayutla, promulgado las Leyes de Reforma y la nueva Constitución de 1857.</p> <p>Buscaban un reordenamiento social que intentara finalizar con los beneficios de las clases dominantes, reactivar la economía y restaurar el trabajo.</p> <p>Conservadores: rechazaban la legitimidad del gobierno y se oponían a las reformas radicales de las Leyes de Reforma.</p> <p>Plan de Tacubaya, exigía la anulación de la Constitución de 1857, por ir en contra de los intereses de la Iglesia católica, la enseñanza laica, la enajenación de bienes raíces y la eliminación de los privilegios que fueran institucionales.</p> <p>Tales disposiciones radicalizaron a la población por su devoción al catolicismo</p>	<p>Victoria de los liberales en la Batalla de Calpulalpan, y la entrada de Benito Juárez a la capital del país el 1 de enero de 1861.</p> <p>Sin embargo, el descontento de los conservadores, la crisis financiera causada por la guerra y la suspensión de pagos de la deuda externa, permitieron que sucediera la Segunda intervención francesa en México (1862–1867).</p> <p>En el nivel social poco cambió, pues la pobreza y la desigualdad continuaron.</p> <p>Además, las carencias materiales y la falta de participación política efectiva permanecieron para los numerosos pobres mexicanos, que componían la mayoría de la población.</p>	

Causas	Objetivos	Logros
<p>Constitución de los Estados Unidos Mexicanos - 5 de febrero de 1857:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reconocimiento de ciertas garantías individuales “De los derechos del hombre”: Libertad de expresión, de asamblea y de portación de armas.<ul style="list-style-type: none">◆ Abolición de la esclavitud.◆ Eliminación de la prisión por deudas civiles y de las formas de castigo por tormento, incluyendo la pena de muerte.◆ Prohibición de títulos de nobleza, honores hereditarios y monopolios.◆ Principio de legalidad y de irretroactividad.◆ Libertad de enseñanza y culto.• Eliminación de las alcabalas y aduanas internas.• Disposiciones radicales contra propietarios y beneficios de la Iglesia católica y del Ejército; ambos, los grupos más poderosos de México.• En materia de amparo, se refirió en general a los de actos de autoridad.		

Causas	Revolución (20.11.1910 – 1920)	Objetivos	Logros
<ul style="list-style-type: none"> • Porfirato: 30 años de centralismo. • Los poderes del Estado (Legislativo y Judicial), subordinados a las decisiones del Ejecutivo. • La división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existían escritos en la Carta Magna. • Imperaba la ley marcial. • La justicia servía para legalizar los despojos de los poderosos. • Latifundios y terratenientes. • Crecimiento y estabilidad económicos, con un esquema que explotaba e ignoraba por completo a la clase trabajadora, al pueblo. • Empresas extranjeras se apropiaron de la riqueza nacional (ferrocarriles, minas) y negocios. • Desigualdad social muy marcada, pirámide social • Descontento entre los campesinos debido al despojo de tierras, el cual fue aplicado desde 1883 con la Ley de deslinde y colonización de tierras baldías. • Abuso de los poderosos sobre la clase obrera y campesina, quienes reclamaban tierras y protección. • Pobreza campesina. Los campesinos ganaban una miseria, tiendas de raya a precios más caros; se convertían en servidumbre. • Ausencia de legislación laboral. • Sin protección legal para los obreros y campesinos, huelgas prohibidas. 	<p>Derrocar un régimen obsoleto, mediante el voto efectivo de la ciudadanía; acabar con la reelección presidencial.</p> <p>Hacer efectivos los derechos ciudadanos.</p> <p>Democracia y soberanía.</p> <p>Libertad de expresión y derechos humanos.</p> <p>Legislación laboral: los obreros soñaban con una legislación que les ofreciera un mínimo de protección contra el abuso de los poderosos.</p> <p>Los campesinos querían tierras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se terminó la dictadura • Se restauró la Constitución de 1857, se estableció el sufragio popular y se prohibió la reelección. • Plan de Ayala (Zapata): se distribuyeron tierras bajo el lema "La tierra es para quien la trabaja" • Cambio de la propiedad de la tierra. <p>A principios de la década de los años cuarenta, más de la mitad de la población rural pertenecía a los ejidos (aldeas) y poseía más de la mitad de la totalidad de las tierras cultivables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La proclamación de la Constitución de Querétaro (1917), que poco a poco sentó las bases para consagrar los ideales de la Revolución, consideradas como conquistas sociales: <ul style="list-style-type: none"> ♦ Jornada de 8 horas de trabajo. ♦ Salario mínimo. ♦ Descanso dominical. ♦ Indemnización por accidentes de trabajo. 	

Causas	Objetivos	Logros
		<ul style="list-style-type: none"> ◆ Derecho de huelga ◆ Relación laboral: patronos y obreros. ◆ Prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes, menores de 16 años. ◆ Prohibido el trabajo nocturno industrial. ◆ Reforma agraria. ◆ Nacionalización del petróleo. <p>El nuevo México con su nueva conciencia nacional encontró expresión en la obra de artistas y escritores nacionales: David Alfaro Siqueiros, Diego Rivera y José Clemente Orozco.</p> <p>En el nivel social poco cambió, pues la pobreza y la desigualdad continuaron.</p> <p>Además, las carencias materiales y la falta de participación política efectiva permanecieron para la mayoría de personas pobres mexicanas, que componía la mayoría de la población.</p>

Causas	Objetivos	Logros
<p>Cuarta transformación (2018- 2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un Estado de derecho • Descontento social • Corrupción • Falta de confianza en la política y en el poder • Desigualdad • Pobreza • Hambre • Marginación • Delincuencia organizada • Violencia • Desempleo • Destrucción del tejido social • Impunidad • Influentismo • Políticos corruptos • Tráfico de influencias • Inseguridad • Ilegalidad al amparo del poder público • Descontento hacia reformas: Enfoje por parte de ciertos sectores por las reformas energética y educativa, las cuales son apoyadas por otro sector. 	<p>Objetivos generales</p> <p>Una revolución pacífica; mediante la democracia, hacer realidad la transformación de México.</p> <p>Auténtico Estado de derecho, bajo la premisa liberal de que “al margen de la ley, nada, y por encima de la ley, nadie”.</p> <p>Buscar la unidad: sólo el pueblo unido y organizado puede salvar a la nación.</p> <p>Juntos haremos historia: se puede ser feliz buscando la felicidad de los demás.</p> <p>No mentir; no robar; no traicionar al pueblo.</p> <p>Como decía Juárez: “Nada por la fuerza, todo por la razón y el derecho”.</p> <p>Que el gobierno atienda a todas y todos, y los respete, pero dé preferencia a las personas pobres.</p> <p>La honestidad como forma de vida y como modo de gobierno.</p> <p>El Estado dejará de ser un comité al servicio de una minoría y representará a todos los mexicanos: a ricos y pobres.</p>	<p>Presidencia:</p> <p>Reformar el artículo 102 constitucional para que el presidente en funciones pueda ser juzgado por delitos de corrupción.</p> <p>Revocación del mandato.</p> <p>Cancelar las pensiones a expresidentes.</p> <p>Eliminar del gobierno los lujos, como que el titular del Ejecutivo federal no habite en la Residencia Oficial de Los Pinos, dejar de usar el avión presidencial, así como los servicios del Estado Mayor Presidencial.</p> <p>Impulsar el desarrollo:</p> <p>Destinar el ahorro al desarrollo del país.</p> <p>Apoyo a las actividades productivas de las comunidades indígenas y campesinas.</p> <p>Construcción de carreteras y caminos pavimentados, sobre todo en los 362 municipios que no los tienen.</p> <p>Se promoverán radiodifusoras y televisoras locales.</p> <p>Desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec (dos puertos y un ferrocarril).</p> <p>Construcción de ferrocarriles de pasajeros.</p> <p>Construcción de dos refineras.</p> <p>Impulsar la industria de la construcción y la dedicada a la fabricación de ropa, calzado y otras mercancías.</p>

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Causas	Objetivos	Logros
	<p>Objetivos específicos</p> <p>Acabar con la corrupción, los privilegios y la impunidad.</p> <p>Acabar con la inseguridad.</p> <p>En lo social:</p> <p>El pueblo trabajador será lo más importante.</p> <p>Acabar con la desigualdad económica y social, la paz no se podrá alcanzar si sigue habiendo tanta pobreza.</p> <p>Ayudar a las personas pobres; por el bien de todos, primero los pobres.</p> <p>Apoyo y protección a la clase media.</p> <p>Respeto a los derechos humanos.</p> <p>Acceso general a internet.</p> <p>Crear empleos para todos, priorizando a los pobres y a los jóvenes.</p> <p>Aumentar el sueldo de maestros, enfermeras, médicos y soldados.</p> <p>Las y los mexicanos no tendrán que abandonar el país por necesidad: aquí habrá trabajo.</p> <p>Aumentar al doble la pensión a personas adultas mayores.</p> <p>Atención médica y medicamentos gratuitos.</p>	<p>Producir las gasolinas, el diésel, el gas y la energía eléctrica que utilizamos, y reducir los precios de estos insumos en beneficio de los consumidores y de las empresas nacionales.</p> <p>Crecimiento del 4 % anual al inicio, y del 6 % al final del sexenio.</p> <p>Inversión:</p> <p>Unir la inversión pública con la privada, tomando en cuenta al sector social.</p> <p>Por cada peso de inversión pública, 30 pesos de inversión privada en todo el país.</p> <p>Impuestos:</p> <p>No se aumentarán los impuestos.</p> <p>No habrá <i>gasolinazos</i></p> <p>Bajará el IVA en la frontera norte al 8 %</p> <p>Varios:</p> <p>Frontera sin militarización, sin intervencionismos, ni muros que nos dividan.</p> <p>Utilizar las riquezas naturales del país.</p> <p>No aumentar la deuda.</p> <p>Acabar con monopolios en telefonía, internet, refrescos, etcétera.</p> <p>Impulsar la investigación científica y tecnológica.</p> <p>Rescatar al campo del abandono en que se encuentra, producir lo que se consume.</p>

Causas	Objetivos	Logros
	<p>Trabajo y bienestar en sus lugares de origen, donde están sus familias, sus costumbres y su cultura. Acabar con la inseguridad, el hambre y la desigualdad</p> <p>Educación: Garantizar el derecho al estudio y al trabajo de las y los jóvenes. Escuelas suficientes. Cancelar la reforma educativa para elaborar, con maestros y padres de familia, un plan para mejorar la calidad de la enseñanza, sin afectar los derechos laborales del magisterio.</p>	<p>Desaparecer el CISEN, nadie será espiado, perseguido, reprimido o desterrado. Constitución Moral No privatización del agua. Fomento al deporte y a la cultura. Respeto a las distintas ideas y religiones. Garantizar el derecho a disentar. El presupuesto se orientará a reactivar la economía, a crear empleos y a combatir la pobreza. Se rescatará el sector energético.</p>

6.8 La Cuarta Transformación desde el Senado

El compromiso irrenunciable de la Cámara de Senadores, como la institución que cuenta con atribuciones que le permiten la elaboración y aprobación de las leyes, y que dispone de facultades exclusivas en materia de ingreso, de política internacional y de control frente al Ejecutivo, está llamada a poner su fortaleza, fundada en la pluralidad de la República, para ejercer sus atribuciones en apoyo al diseño formal y a la construcción de la Cuarta Transformación de México.

El Senado tiene el mandato, expresado en las urnas, de trabajar sin descanso en la formulación del marco jurídico de actuación del Estado mexicano, con disposiciones jurídicas alineadas con la construcción de un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos. Está obligado también a redefinir su tamaño y costo presupuestal, con racionalidad y alta productividad, y con la responsabilidad que se exige a quienes tienen el privilegio de desempeñarse como servidores públicos.

No es necesario elaborar un diagnóstico, porque ya se tiene, ni definir cuál es el modelo y cuáles sus propósitos, porque ya fueron votados y mandatados el primero de julio.

Con amplia mayoría, ganó el modelo que exige la Cuarta Transformación, el cual están comprometido con:

- La construcción de un Senado de la República, plural, republicano, eficiente y austero, al servicio de todas y todos los mexicanos, pero en particular de quienes más necesitan ser apoyados.
- Impulsar decisiones acordadas en la pluralidad con el más amplio consenso, incorporando a las minorías parlamentarias.
- Producir un Estado de derecho que erradique la corrupción y promueva la justicia social.
- Generar leyes que apoyen una política social sostenible y eficaz, que, debidamente instrumentada por las instancias correspondientes, promueva niveles tangibles de bienestar a sus destinatarios, y progreso en las comunidades.

- Coadyuvar con el Ejecutivo federal para construir una política interior sólida que sustente una política exterior activa y respetuosa de los principios internacionales de colaboración y protección de los intereses nacionales, y de defensa de las y los mexicanos en el exterior.
- Mantener interlocución activa y coordinación respetuosa con las entidades de la República representadas en la Federación, como promotor de acuerdos fundamentales, para acelerar la marcha homologada de la nación en su conjunto.
- Tener cercanía con los proyectos de desarrollo del campo como factor de crecimiento, de la infraestructura de comunicaciones, de impulso a las cuencas hídricas; de la promoción del incremento del contenido nacional en sectores estratégicos, de la creación de centros productivos en zonas urbanas marginadas, del cuidado y preservación de la ecología y los recursos naturales, entre otros rubros.

Desde el Senado de la Republica estamos llamados por el mandato ciudadano; todas las senadoras y senadores, los grupos parlamentarios, los órganos de gobierno, la estructura parlamentaria y administrativa con sus trabajadoras y trabajadores, a contribuir, impulsar, dar seguimiento y acompañar con responsabilidad y entusiasmo la Cuarta Transformación de México.

Capítulo 7

El desafío de la nueva comunicación en el Senado de la República

Como se ha señalado, el 1 de julio pasado, más allá de preferencias y partidos, las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos vivimos la esencia de la democracia: el voto de la gente decidiendo su futuro en las urnas.

Esa votación, sin precedente por lo abrumadora, demanda cambios sustanciales y de fondo en la vida pública de México: una transformación que se traduzca en un estado de real bienestar en el que primen la austeridad republicana, la transparencia, la fiscalización en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

La comunicación, como herramienta valiosa para conseguir la gobernabilidad, tendrá que aprovechar la coyuntura para también transformarse hacia el cambio del modelo comunicacional que se ha aplicado en los últimos tres sexenios y que se puede resumir en que, a mayor gasto de comunicación social, menor credibilidad en el gobierno y las instituciones.

Es imperativo privilegiar la información, el servicio a las y los gobernados, la rendición de cuentas, y descartar la promoción personal de las figuras públicas; que importen las instituciones, para fortalecerlas, y no los funcionarios públicos, que son transitorios y cuya responsabilidad es servir y ofrecer resultados a quien los eligió.

La estrategia de comunicación en el Senado no puede estar desligada de la que aplicará el Ejecutivo como parte de la transformación nacional, de la participación de la ciudadanía en las decisiones que le afectan, y de la información como una necesidad colectiva y un derecho en nuestra democracia.

En el largo periodo de transición que va de la jornada electoral y la declaración de presidente electo, hasta la toma de posesión el próximo 1 de diciembre, el régimen que aún no asume el poder es ya sujeto del golpeo derivado de los intereses que anticipadamente se sienten afectados y de la propia dinámica de los medios, en una relación de décadas de intercambio de beneficios económicos y políticos.

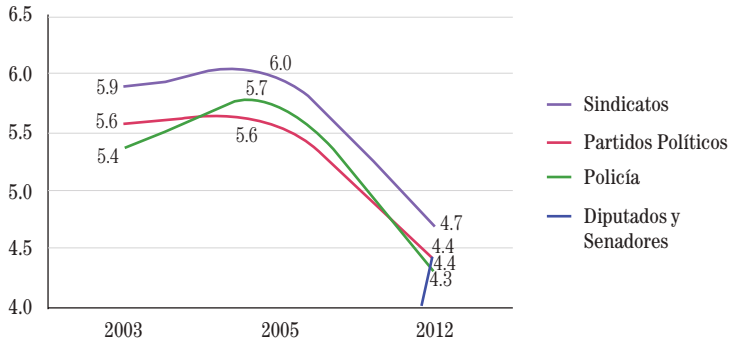
Transformar esa relación, erradicar los fenómenos de corrupción, fortalecer a los medios de comunicación y los canales de comunicación institucionales hacia los diversos sectores de la sociedad, son algunos de los retos del nuevo gobierno.

En estos momentos de transición, la credibilidad y la confianza ciudadana en las instituciones de la República es baja, reprobatoria, y se refleja en las percepciones de la sociedad sobre la actividad política y sus actores. El Congreso, y específicamente el Senado, se encuentran en esta situación⁹⁹:

99 De la O López, Felipe. (2017). *La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, México: Senado de la República, LXIII Legislatura-Instituto Belisario Domínguez.

Gráfica 8.¹⁰⁰ Análisis de la confianza, INEGI y SEGOB, 2012

En una escala de calificación de 0 a 10, en la que 0 significa nada, y 10, mucho, por favor, dígame, ¿qué tanto confía en...?



La ciudadanía reconoce que el Senado es una institución significativa, pero desconfía y desapruueba a las y los legisladores. Esta percepción puede ser producto del desempeño del Poder Legislativo, del desconocimiento de sus funciones y la mala imagen de los partidos políticos¹⁰¹, pero también a la ineficiencia y las fallas de los modelos comunicacionales aplicados.

Existe un sentimiento de que la información que proporcionan las instituciones del Estado no es creíble, y se juzga su desempeño como corrupto e ineficiente, expresado en el uso distorsionado de los recursos públicos para realizar campañas publicitarias que son poco creíbles, e incluso agraviantes.

100 Fuente: Secretaría de Gobernación. (2013). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012. Principales Resultados*, consultada en: <https://bit.ly/2rDtPMp> el 27 de julio de 2018, p. 33.

101 De la O López, Felipe, *op.cit.*

Confianza

Es una actitud adquirida por el ser humano que consiste en colaborar con los otros y las instituciones para obtener beneficios mutuos. Implica un acto de tolerancia que permite que los demás se beneficien de lo que beneficia a una persona. Confiar es estar seguro de que convivir trae más beneficios que males-tares. La confianza en las instituciones es el producto de un consenso a favor del funcionamiento institucional.

Credibilidad

Es el producto del cumplimiento de lo que se ha acordado o prometido. No es sólo una percepción, sino una valoración sobre el desempeño y la respuesta oportuna a las necesidades. Las causas de la baja credibilidad son la frustración y la decepción por el incumplimiento de lo pactado. Los medios de comunicación y las redes sociales son cruciales para construir el compromiso, pero también para verificar y visibilizar el cumplimiento o incumplimiento del mismo. La información y la comunicación no son la credibilidad, pero sí su soporte.

Esta percepción refiere a un problema de gobernabilidad, la cual estamos en condiciones de recuperar: las instituciones no tienen capacidad para responder a las demandas ciudadanas en forma asertiva, y existe una laguna de desconocimiento sobre lo que, por ejemplo, el Senado en su función legislativa puede y no puede hacer.

Recuperar la confianza y la credibilidad de las y los senadores y de la Cámara Alta implica, por supuesto, respetar y, en su caso, fortalecer la pluralidad e independencia del Senado. Se trata de reconstruir la credibilidad esta institución, a partir de establecer una nueva relación con la ciudadanía, sirviéndose de los recursos de la información y la comunicación, lo cual implica reconocer que las funciones sustantivas de una comunicación institucional republicana son informar y comunicar a la sociedad con objetividad, relevancia y veracidad.

7.1 La historia viene de lejos

La relación de los medios de comunicación con el poder se ha desarrollado a lo largo de nuestra historia. También, el ejercicio de una prensa libre y comprometida con las demandas del pueblo, con todos los riesgos que eso ha implicado en ciertas etapas del pasado. No nos extenderemos en el control que, como en otros ámbitos de la vida nacional, ejercía el régimen porfirista, entre la censura y el subsidio a la prensa para acallar cualquier intento de crítica, pero es de todos conocido el papel histórico que jugaron periodistas de oposición y revolucionarios, y su influencia en el movimiento revolucionario de 1910; con toda certeza, los más emblemáticos fueron los hermanos Flores Magón y su periódico *Regeneración*.

Al triunfo del movimiento armado, durante el breve régimen de Francisco I. Madero, la prensa vivió un florecimiento como no había tenido hasta ese momento en México. También ha sido materia de análisis el ambiente que generó el golpeteo sistemático que desde innumerables publicaciones recibió el presidente, y que éste fue uno de los factores para la crisis de gobernabilidad que culminó con la *Decena Trágica* y el golpe huertista¹⁰².

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se institucionalizó la comunicación gubernamental, al crearse mediante acuerdo presidencial, publicado el 17 de junio de 1936 en el *Diario Oficial de la Federación*, la Dirección de Publicidad y Propaganda, adscrita inicialmente a la Secretaría de Gobernación, pero que al final de ese mismo año fue

102 Hernández Bertha. (2016). "La mala prensa de Francisco Madero", en *CRÓNICA.com.mx*, consultado en: <https://bit.ly/2AYCork> el 27 de julio de 2018.

convertida en el Departamento de Publicidad y Propaganda, que no dependía ya de Gobernación y contaba con presupuesto propio.

El acuerdo de creación le confirió las siguientes funciones:

1. Publicidad y propaganda oficiales, de carácter general, respecto del plan integral de las actividades del gobierno;
2. Dirección y administración de los órganos periodísticos destinados a realizar la publicidad y propaganda a que se refiere el párrafo anterior;
3. Información oficial:
 - a) A la prensa nacional y extranjera;
 - b) A las agencias cablegráficas e informativas;
 - c) A las autoridades civiles y militares; y
 - d) A los representantes de México en el extranjero.
4. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero;
5. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes, etc.), en los términos del párrafo primero;
6. Edición de películas cinematográficas informativas y de propaganda;
7. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida;
8. Dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que forman parte de la Red Nacional y las que dependan de las secretarías de Educación y Guerra y Marina;
9. Supervisión y reglamentación de la propaganda y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales establecidas en la República;

10. Propaganda directa por circulares, cartas y otros medios semejantes;
11. Propaganda indirecta por carteles, periódicos murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes;
12. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda;
13. *Diario Oficial* y publicación de toda clase de leyes, reglamentos y disposiciones del gobierno federal;
14. Talleres Gráficos de la Nación con su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo federal.

El Departamento desapareció en el siguiente sexenio, pero a partir de entonces se establecieron oficinas de prensa, relaciones públicas y, más tarde, de comunicación social, en todas las dependencias federales, con estructuras, presupuestos y personal que con el tiempo fueron creciendo en un modelo que hasta la fecha opera y que se replicó más tarde en prácticamente todas las entidades de la Administración Pública Federal, en el Poder Legislativo y en el Judicial, en los gobiernos estatales e incluso en los municipales.

Posteriormente, las áreas de comunicación nacieron también en instituciones privadas; entes académicos, como universidades; *agrupaciones no gubernamentales*, como entonces dieron en llamarse, y por supuesto, en los partidos y organizaciones políticas.

La necesidad de divulgar sus actividades y propósitos, alcanzar visibilidad en la sociedad a través de los medios de comunicación, y hasta proyectar la imagen e impulsar las carreras personales o de grupo de sus líderes, se combinaron con la emergencia de la sociedad civil, mayores niveles educativos de la población, la velocidad con que corría la comunicación a nivel planetario y, por lo tanto, la influencia más notoria de las culturas y los procesos de transformación en otras latitudes, todo lo cual privilegió la demanda de la información como un derecho ciudadano y una obligación de gobiernos e instituciones.

En el gobierno de José López Portillo se reformó la Constitución, para añadir en su artículo 6.º la frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. En ese mismo lapso, se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en que se asigna a la Secretaría de Gobernación la función de “formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos [sic] de información”.

Para entonces, el Estado monolítico acusaba sus primeras grietas, y los movimientos sociales cuestionaban un sistema de fachada democrática, pero con una creciente separación de las aspiraciones populares.

Hasta entonces había funcionado un esquema de control de los medios de comunicación; la prensa impresa estaba sujeta por el monopolio del papel que ejercía una empresa estatal —Productora e Importadora de Papel, PIPSA—, y cautiva por diversas canonjías: desde la compra discrecional de publicidad, lo mismo en desplegados y campañas abiertas de propaganda que en el pago de “gacetillas”. Es decir, información oficial facturada, pero presentada como si fuera noticia, o la elusión por parte de las empresas de impuestos o de cuotas al IMSS, en una derrama económica que alcanzaba incluso a reporteros y personal de las mesas de redacción, a través de una nómina de dádivas en efectivo o en costosos regalos y privilegios.

En los medios electrónicos el esquema era parecido, reforzado además porque las empresas radiodifusoras o de televisión operaban al amparo de una concesión entregada discrecionalmente por el Estado y que, por tanto, podía ser cancelada de la misma manera. Sólo hasta después de 1988 se otorgaron las primeras concesiones por la vía de una licitación, y es hasta recientemente que el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha licitado y asignado de forma pública y transparente frecuencias radiofónicas y canales de televisión.

Al inicio de la alternancia en nuestro país, en el año 2000, el gobierno plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de una estrategia de comunicación social, y a la vez, una política de transparencia y racionalidad en el gasto en ese rubro.

En concordancia con lo anterior, la Secretaría de Gobernación publicó el 23 de enero de 2001, a pocas semanas de iniciado ese régimen, un

acuerdo que establece los lineamientos a los que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para sus erogaciones en publicidad y propaganda. Estos lineamientos, que desde entonces hasta la fecha se actualizan para cada año fiscal, obligan a todas las instancias del Ejecutivo a elaborar un programa de comunicación social, que en realidad es un listado de campañas de publicidad y un calendario de erogaciones de acuerdo con su techo presupuestal, todo lo cual debe ser autorizado por la Segob para su ejercicio.

De entonces data también la distribución de los tiempos oficiales, utilizados en alguna época sólo por el Poder Ejecutivo, y luego ya repartidos con cierta proporción también con el Legislativo y el Judicial, salvo en época de campañas políticas, cuando el INE los ejerce para su propia propaganda y la de los partidos políticos.

Asimismo, el 12 de junio de 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, la cual obligó por primera vez a todas las autoridades de los tres poderes de la Unión y de los organismos autónomos constitucionales a dar respuesta a las solicitudes de información de cualquier persona, de manera sencilla y en plazos perentorios, y dio lugar a la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, encargado de hacer cumplir esa ley.

7.2 El contexto actual de la comunicación gubernamental en México

La estrategia de comunicación gubernamental se perfiló en los últimos tres sexenios con un modelo centrado en la difusión de campañas intensivas en radio y televisión, hablando de los logros de gobierno y aun de la promoción personalizada.

El gasto sexenal que de manera oficial se conoce, por concepto de publicidad, durante el gobierno de Ernesto Zedillo fue de 5 000 millones de pesos, cantidad que se triplicó durante el mandato de Vicente Fox, con más de 16 000 millones, nivel que a su vez fue también multiplicado en la administración de Felipe Calderón, alcanzando los 40 000 millones, para culminar en la gestión de Enrique Peña Nieto, que al final de su mandato se estima que habrá alcanzado o rebasado

los 50 000 millones de pesos, según cálculos de la organización Artículo 19, esto sin considerar el gasto de los estados y municipios, que en muchos casos es opaco u objeto de triangulaciones presupuestales.

Adicionalmente, los registros muestran que desde hace por los menos una década, mientras cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación autoriza cifras descendentes para comunicación social, la brecha entre lo programado y la ejercido crece cada vez más. 2016 fue un año de gasto histórico en esa partida, ya que se aproximó a los 10 000 millones de pesos¹⁰³.

Otra faceta del derroche es el bombardeo de *spots* que hablan de los logros gubernamentales y sus funcionarios, pero que, a juzgar por los resultados electorales, no sólo no convencen a la población, sino que la saturan y la distancian más. El gasto en ese tipo de materiales y en publicidad, multiplicado en cada sexenio, no sirvió, por ejemplo, para que el mandatario en curso conservara el poder. Por lo menos así ocurrió con Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. Con Fox sucedió otra historia que todos conocemos, y que no es tema de este trabajo.

En la percepción ciudadana hay un desgaste de la figura de los políticos y de las instituciones, que reclama cambiar la manera de trabajar, también en materia de comunicación.

Este gasto creciente con rendimientos decrecientes tiene que ver también con el descontento y el desencanto popular; con el desprestigio y la falta de credibilidad de la función gubernamental; con la irritación causada por la insensibilidad, ostentación y corrupción de funcionarios públicos y representantes populares; pero también con la irrupción del fenómeno de internet y su uso masivo, las redes sociales y la pérdida de eficacia e influencia de los medios tradicionales, a los que por inercia se les ha apostado la mayor parte del gasto gubernamental.

Ya hace más de un decenio que al abordar reformas a la Constitución y las leyes en materia de política se ha venido hablando de la crisis de los modelos y estructuras de comunicación social y de la necesidad de regular el gasto gubernamental en ese capítulo. Al publicarse, el 10 de febrero de 2014, en el *Diario Oficial de la Federación*

103 México Evalúa. La caja negra. (2018). "Gasto en comunicación social. Gobierno federal", consultado en: <https://bit.ly/2vRNWHd> el 27 de julio de 2018.

el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, el Congreso de la Unión se obligó, a su vez, de acuerdo con el artículo tercero transitorio, a:

Expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Se agotó el plazo establecido, y al no cumplirse la obligación del Legislativo, un amparo de Artículo 19, secundado por otras organizaciones, derivó en un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fijó un plazo perentorio para que en abril del presente año el Congreso aprobase la prometida Ley General de Comunicación Social.

Se cumplió en tiempo, pero no en forma ni en fondo. El ordenamiento, que es una copia de los lineamientos ya mencionados, adicionado con diversas disposiciones que ya contemplaba la Secretaría de Gobernación para la operación del sistema de comunicación social que controla, fue aprobado y promulgado sólo para ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte de legisladores del PAN, PRD, PT, Morena e independientes.

Además de señalarse diversas irregularidades cometidas en el proceso legislativo, el reclamo es ante una ley que no trascendió el esquema con el cual se han ejercido los recursos de publicidad y los tiempos oficiales durante lo que va del siglo, y que tampoco establece límites al crecimiento del gasto ni a su distribución. Sus limitaciones son tan evidentes, que desde su discusión en las cámaras ha sido conocida entre congresistas y en los medios como la *Ley Chayote*. Esta ley legitimó la discrecionalidad con que el gobierno distribuye los recursos para el pago de publicidad en medios de comunicación

En un primer acercamiento al espinoso asunto, el punto 29 de los 50 lineamientos anunciados por Andrés Manuel López Obrador para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana establece que se reducirá en 50 por ciento el gasto de publicidad del gobierno.

El Senado tiene al respecto una doble tarea: junto con la Cámara de Diputados, debe atender y resolver el fallo de la SCJN sobre la impugnación que está en sus manos, y en su caso reelaborar la mencionada ley para que realmente contribuya al triple propósito de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía; ubicar la comunicación gubernamental como un servicio público con objetivos sociales, no como un instrumento de promoción de logros e imagen, y encontrar mecanismos para apoyar a los medios de comunicación de manera justa, neutra, en beneficio de la sociedad y de su desarrollo, y como deber de gobernabilidad.

Por otro lado, también se requiere revisar y reestructurar al interior de la Cámara Alta la estrategia, las funciones y la estructura de la comunicación social. Se torna absolutamente necesario reflexionar, pensar, diseñar y sentar las bases para la nueva forma de comunicar, porque si se continúa por el mismo camino no se podrán esperar resultados distintos.

En lo inmediato, y en este “interregno” en que el viejo régimen no acaba de irse y el nuevo no acaba de llegar, la LXIV Legislatura ya estará en funciones, desempeñando un papel de avanzada en la Cuarta Transformación de la vida pública nacional.

7.3 La estrategia de comunicación en un contexto cambiante

Como ya se ha visto, la información y la comunicación son vistas cada vez más como un derecho de las y los ciudadanos, como una obligación del Estado y sus instituciones y, por lo tanto, como un servicio público.

La comunicación y la información se convierten así en causa y efecto de una mayor conciencia y un mayor nivel de conocimiento e involu-

cramiento de la población en los asuntos que le competen, así como el crecimiento de su participación política y la formación de movimientos sociales.

Este fenómeno es también acelerado por el desarrollo de las nuevas tecnologías, que permiten la instantaneidad de los flujos informativos, la interactividad de los usuarios y la veloz conformación de tendencias y corrientes de opinión.

También tiene sus lados negativos, señaladamente la facilidad de propagar información falsa, generar campañas anónimas y darle potencia universal a lo que antes sólo transitaba como charla callejera. Habrá que concentrarse en lo positivo y poner atención a los riesgos.

La ciudadanía del siglo *xxi*, demandante e informada, crítica, plural y participativa, desde luego tiene como uno de sus insumos lo que le ofrecen los medios de comunicación tradicionales, la centenaria prensa impresa, periódicos, suplementos y revistas, y los no tan antiguos medios electrónicos, la radio, el cine y la televisión. Todos ellos están aún presentes y lo seguirán estando en las próximas décadas, pero su circulación y sus audiencias ya no son tan voluminosas, y su peso en la vida de nuestra sociedad es cada vez menor.

En la realidad de hoy, y con más fuerza en la de mañana, la comunicación a través de tecnología inteligente e interactiva será la predominante. Internet es el nuevo escenario de la información, la participación, el intercambio y el debate de ideas. Incluso quienes elaboran y dirigen medios tradicionales lo han entendido así y prácticamente todos han evolucionado a las nuevas tecnologías, al grado de que empresas que originalmente nacieron y se desarrollaron en el mundo tradicional hoy están sumergidas fundamental o únicamente en el mundo virtual.

Para la transformación requerida por el país y prometida por el movimiento triunfante en las pasadas elecciones, el Senado precisa abreviar de su pasado para ganar de nuevo dignidad y respetabilidad, confianza y credibilidad, pero también está urgido de ir hacia adelante, como un ente interactuante con la sociedad, con la ciudadanía y con los diversos actores políticos y sociales, para lo cual, no la única, pero sí la más eficaz forma de comunicarse es aplicar tecnologías de última generación, aplicaciones innovadoras.

Ahora tenemos un pueblo que se puede manifestar todos los días y a cada momento, incluso sin salir a las calles o las plazas, a través de cualquier dispositivo inteligente.

Entre el cúmulo de tareas que tiene ante sí el Senado de la República está la necesidad de analizar y proponer formas más actuales y dinámicas de comunicación y retroalimentación con la ciudadanía. Y una labor conjunta será revisar y proponer las adecuaciones o transformaciones necesarias en el Canal del Congreso, explorar sus posibilidades de despliegue y evolución, así como la relación y el trabajo coordinado y organizado con los otros poderes de la Unión y sus medios audiovisuales y cibernéticos.

7.4 Comunicación gubernamental y comunicación parlamentaria

Evidenciada la crisis y el deterioro de lo que hasta hoy se ha llamado en México *comunicación social*, es también indudable la necesidad de adoptar un nuevo modelo con base en la austeridad, eficiencia, transparencia, fiscalización de recursos, participación ciudadana y rendición de cuentas, en lo cual desde el Senado habrá que hacer sinergia con la estrategia delineada por Andrés Manuel López Obrador en su proyecto de gobierno y transformación.

Los objetivos son reforzar la democracia, empoderar a la ciudadanía y devolver a la Cámara Alta su legitimidad a partir de usar con pertinencia y probidad los medios de comunicación y sus prestaciones tecnológicas, y administrar con racionalidad y austeridad los recursos que la sociedad le asigna, a efecto de combatir la corrupción.

El primer paso es reconstruir la credibilidad del Senado y establecer una nueva relación con la sociedad, sirviéndose de los recursos de la información y la comunicación, lo cual implica reconocer que las funciones sustantivas de una comunicación institucional republicana son informar y comunicar con objetividad, relevancia y veracidad. Ello deberá llevar a un diálogo constructivo y permanente entre el Congreso, los medios y la población, lo cual permitirá garantizar la gobernabilidad.

En concordancia, es necesario fortalecer el conocimiento y la utilización de instrumentos comunicacionales clave para la consolidación

de una cultura genuinamente democrática y participativa entre los distintos actores de la vida política.

También habrá que avocarse a la utilización de las tecnologías de la información y a plataformas innovadoras para optimizar la comunicación al interior del Senado, con la Cámara de Diputados, los congresos estatales y los demás poderes de la Unión. Asimismo, analizar prácticas parlamentarias exitosas, diseñar plataformas y aplicaciones, y potenciar las posibilidades que ofrecen internet y la comunicación interactiva.

7.5 Una nueva comunicación para la transformación

En el gobierno que encabezará la transformación nacional, y en particular en el Senado de la República, habrá que establecer una relación abierta con los medios, de apertura del Legislativo y de mutuo respeto, basada en el interés común de informar a la ciudadanía y aportarle elementos de juicio sobre su ámbito de actuación. Para ello habrá que partir del principio de la información como derecho humano fundamental y elemento crucial para fortalecer una democracia vigorosa.

La estrategia y las acciones de comunicación del Senado se encuadrarán en el marco de la austeridad republicana y en la erradicación de toda práctica de corrupción y dispendio.

A este respecto, se propone seguir cinco objetivos comunicacionales:

1. Desvincular la comunicación de los ciclos y lógicas mediáticos mercantiles.
2. Alinear la comunicación con un movimiento social que, encabezado y dirigido por el Estado mexicano, participe de la solución de los problemas nacionales.
3. Utilizar y adaptar las tecnologías de la información y la comunicación para llegar a las distintas audiencias de la sociedad mexicana.
4. Aprovechar los procesos de comunicación para la organización, la coordinación y la ejecución de acciones sociales que resuelvan problemas de la población.

5. Privilegiar la comunicación como un instrumento que apoye los procesos de organización, emancipación y desarrollo de todas las comunidades en México.
6. Ejercer con criterios de ética republicana los recursos destinados a informar/comunicar sobre los asuntos del Estado y del gobierno.

Podríamos afirmar que México vive un momento histórico. Si mantenemos la unidad y la pasión por transformarlo podemos construir una nación más justa, lograremos abatir desigualdades absurdas e impermisibles, y repositonaremos la función gubernamental, la legislativa dentro de ella, como una tarea digna, respetable e indispensable para hacer avanzar al país.

La comunicación social, hemos repetido, es una base de la gobernabilidad. El sistema en la materia, en los últimos cuatro sexenios, se tornó progresivamente inútil, se volvió escandalosamente costoso y se pervirtió por la corrupción.

También debemos señalar que el *spot*, lejos de ser herramienta útil, se convirtió en un instrumento profundamente desgastante para la imagen del gobierno, instituciones y personas.

En la Cuarta Transformación de la vida pública del país es necesario afrontar y resolver exitosamente el reto de una comunicación social, cuyos primordiales objetivos sean la gobernabilidad, la paz, la tranquilidad y el progreso.

Capítulo 8

Plan de austeridad republicana

*La austeridad es una de las grandes virtudes
de un pueblo inteligente.*
Solón

A lo largo de las páginas de este trabajo se ha mencionado repetidamente la palabra *austeridad*, que más que un vocablo debe ser un concepto central en toda actividad política o ligada a la administración pública de los tres niveles de gobierno.

Nuestra naciente democracia le cuesta mucho al país, pero su consolidación también significa hacerla eficiente y menos onerosa, para que los ahorros obtenidos al racionalizar el gasto que implica, se apliquen a otros programas que favorezcan a quienes menos tienen.

La administración pública en los tres niveles de gobierno enfrenta un problema similar, porque si bien se ha transformado gradualmente en un cuerpo especializado, es obesa, ineficiente, costosa y, en ocasiones, ostentosa, situación que no ha cambiado con el transcurso del tiempo, sino que, en muchos aspectos, se ha acentuado.

Servidores públicos de alto nivel y mandos medios y superiores, cuentan con elevados salarios y privilegios, como automóviles, choferes,

escoltas, celulares, gastos de representación y seguros, entre otros beneficios pagados con dinero del erario público, en contraste con una población depauperada, y casi la mitad de ella, en pobreza o pobreza extrema.

El servicio público debe ser una vocación y un privilegio, por ello, en la Cuarta Transformación de la vida pública del país, es necesario recuperar y poner en práctica los principios éticos y políticos de Benito Juárez respecto a que la administración pública no es un trabajo desde el cual se puedan enriquecer quienes en ella se desempeñan, sino desde donde se puede servir a las y los conciudadanos, y vivir, expresado en los términos del político oaxaqueño, en la “justa medianía”, que derive de una retribución acorde con la normatividad de un país con grandeza y recursos, pero también con enormes desigualdades; por ello una política de austeridad es imprescindible, para que con los recursos que se ahorren sea posible generar políticas públicas que beneficien a la población menos favorecida.

No hay justificación: no existe un índice que demuestre que la corrupción y la impunidad se hayan reducido con altos salarios y privilegios para quienes se desempeñan en la administración pública.

La austeridad que no se concreta en hechos palpables y demostrables es letra muerta, y la Cuarta Transformación de la vida pública del país demanda un cambio que ponga fin a los privilegios y excesos de unos cuantos, en detrimento de la mayoría de nuestra población.

Y hablando en particular del Senado de la República, materia de esta obra, éste debe poder llevar a cabo las importantes atribuciones legislativas, administrativas y económicas que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes federales, mediante el ejercicio de un presupuesto austero.

Se tiene plena conciencia de que la Cámara Alta es un órgano plural, en el que las decisiones se toman de manera colegiada. Y grandes e importantes acuerdos se deberán asumir en beneficio del pueblo de México, lo cual requiere como premisa básica que los órganos de

gobierno de esta Legislatura, y la Comisión de Administración, entre otras instancias, trabajen de manera coordinada y estrecha, para que —deseablemente, de manera consensuada— se someta al Pleno lo referente a los aspectos de naturaleza presupuestal y financiera.

Resulta urgente establecer criterios y medidas de austeridad en el presupuesto 2019, equitativos y justos, que permitan a la Cámara de Senadores cumplir con sus atribuciones con un gasto racional; por ello, se plantea trabajar bajo cuatro principios esenciales:

1. Ejercer un presupuesto austero, con adecuaciones presupuestales a partidas de gastos no esenciales, sin afectar programas operativos o prioritarios de naturaleza legislativa.
2. Transparencia y rendición precisa de cuentas.
3. Trabajo responsable, eficaz y eficiente.
4. Remuneraciones y asignaciones adecuadas, en los términos que definan la normatividad y los lineamientos aplicables.

La austeridad republicana es para el Senado, en esta legislatura que inicia, la piedra de toque que soportará por principio cualquier trabajo parlamentario. Por ello, es urgente definir sus alcances y el mecanismo para su implantación.

Las y los senadores de la República representados en los órganos de gobierno, habrán de constituir el impulso de este compromiso. Con sus atribuciones, y privilegiando lo conveniente, la Junta de Coordinación Política, que expresa la pluralidad de la Cámara Alta, y la Mesa Directiva, como órgano de representación externo, requieren caminar de manera conjunta en este importante proyecto.

Las acciones de austeridad que se requieren aplicar se orientan a los recursos humanos, materiales, económicos, así como al trabajo legislativo y parlamentario, como se mostrará en las páginas siguientes.

8.1 Ahorro y racionalidad en el gasto

Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No se puede gobernar a base de impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No se pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Benito Juárez

El Senado de la República, como los diversos poderes del Estado mexicano, en tanto utiliza recursos públicos, cuenta con un Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados para su ejercicio anual y, por lo tanto, se encuentra sujeto a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidad hacendaria, de presupuestación, de registro del gasto y de transparencia.

Como se mencionó, hoy, ante el compromiso de la LXIV Legislatura, resulta imperativo atender la urgencia de asumir una responsabilidad solidaria en el ejercicio de los recursos públicos, evitando cualquier tipo de dispendio y privilegiando la racionalidad y la austeridad como forma de administración.

Es por ello que el presente capítulo presenta una propuesta inicial responsable, viable y sólida, que permitirá transitar hacia la Cuarta Transformación en materia de ética del servicio público y de austeridad republicana.

8.2 Presupuesto inercial 2019

Tabla 14. Cámara de Senadores. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2019

Unidad Administrativa Programa	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019			Presupuesto presentado adecuado
	Presupuesto modificado	Ordinario	Nuevas necesidades	Total solicitado áreas	
D. G. de Recursos Humanos	2,612,479,334.2	2,706,704,293.0	0.0	2,706,704,293.0	2,706,704,293.0
1 - Honorarios Legislativos	619,035,883.5	539,069,502.0	0.0	539,069,502.0	539,069,502.0
2 - Honorarios Administrativos	188,359,083.4	144,914,723.0	0.0	144,914,723.0	144,914,723.0
3 - Servicios Personales	1,439,146,233.1	1,133,446,119.0	0.0	1,133,446,119.0	1,133,446,119.0
4 - Seguridad Social	55,259,269.1	52,250,750.0	0.0	52,250,750.0	52,250,750.0
5 - Jubilados	3,987,298.0	3,987,298.0	0.0	3,987,298.0	3,987,298.0
6 - Capacitación al Personal Operativo	3,854,200.0	3,800,000.0	0.0	3,800,000.0	3,800,000.0
7 - Paquete Salarial	0.0	83,085,708.0	0.0	83,085,708.0	83,085,708.0
8 - Honorarios a Grupos Parlamentarios	13,061,328.4	0.0	0.0	0.0	0.0
9 - Honorarios Comisiones	266,694,210.7	245,634,660.0	0.0	245,634,660.0	245,634,660.0
10 - Canal del Congreso	11,615,006.0	28,278,500.0	0.0	28,278,500.0	28,278,500.0
11 - Seguridad Social Senadores	11,466,822.0	9,268,674.0	0.0	9,268,674.0	9,268,674.0
13 - Vacancia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14 - Prestaciones de Fin de Año	0.0	373,305,751.0	0.0	373,305,751.0	373,305,751.0

Capítulo 8
Plan de austeridad republicana

Unidad Administrativa Programa	Ejercicio 2018		Ejercicio 2019			Presupuesto presentado adecuado
	Presupuesto modificado	Ordinario	Nuevas necesidades	Total solicitado áreas		
15 - Estimulos de Productividad	0.0	89,662,608.0	0.0	89,662,608.0	89,662,608.0	
D. G. Recursos Materiales S G	278,105,230.1	386,243,937.0	6,050,000.0	392,293,937.0	486,243,937.0	
1 - Seguros	59,841,353.4	76,000,000.0	6,050,000.0	82,050,000.0	76,000,000.0	
2 - Materiales y Servicios Generales	218,263,876.8	297,311,173.0	0.0	297,311,173.0	397,311,173.0	
3 - Materiales y Servicios (otras áreas)	0.0	12,932,764.0	0.0	12,932,764.0	12,932,764.0	
U. de Eventos	29,050,655.1	30,535,600.0	0.0	30,535,600.0	30,535,600.0	
1 - Servicio de Alimentación y Cafetería	22,183,655.1	23,026,600.0	0.0	23,026,600.0	23,026,600.0	
2 - Apoyo Logístico	6,867,000.0	7,509,000.0	0.0	7,509,000.0	7,509,000.0	
D. G. de Contabilidad	56,741,427.0	58,000,059.0	0.0	58,000,059.0	69,000,059.0	
1 - Operación Contable, Financiera y Fiscal	56,741,427.0	58,000,059.0	0.0	58,000,059.0	69,000,059.0	
U. de Operación Financiera	349,977,102.4	346,336,531.0	0.0	346,336,531.0	356,336,531.0	
1 - Dietas	337,000,845.0	337,000,845.0	0.0	337,000,845.0	337,000,845.0	
2 - Administración Financiera	12,976,257.4	9,335,686.0	0.0	9,335,686.0	19,335,686.0	
D. G. de Pago a Senadores	1,123,349,910.3	1,075,791,879.0	0.0	1,075,791,879.0	1,075,791,879.0	
1 - Pago a Senadores	2,391,400.0	2,566,208.0	0.0	2,566,208.0	2,566,208.0	
2 - Pasajes y Viáticos	30,670,500.0	32,603,393.0	0.0	32,603,393.0	32,603,393.0	
3 - Grupos Parlamentarios	1,090,288,010.3	1,040,622,278.0	0.0	1,040,622,278.0	1,040,622,278.0	

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

Unidad Administrativa Programa	Ejercicio 2018		Ejercicio 2019			Presupuesto presentado adecuado
	Presupuesto modificado	Ordinario	Nuevas necesidades	Total solicitado áreas		
Coordinación de Comunicación Social	51,747,382.0	62,404,417.0	700,000.0	63,104,417.0	62,404,417.0	
1 - Difusión de Actividades Legislativas	47,651,489.5	59,749,866.0	700,000.0	60,449,866.0	59,749,866.0	
2 - Asesoría de Comunicación Social	4,095,892.5	2,654,551.0	0.0	2,654,551.0	2,654,551.0	
D. G. de Informática y Telecomunicaciones	186,046,041.4	154,766,980.0	61,966,460.0	216,733,440.0	169,766,980.0	
1 - Tecnologías de la Información y Comunicaciones	186,046,041.4	154,766,980.0	61,966,460.0	216,733,440.0	169,766,980.0	
Tesorería	50,000,000.0	0.0	0.0	0.0	20,589,707.0	
DIVISAS	0.0	0.0	0.0	0.0	20,589,707.0	
Productos Financieros (Estimación)	50,000,000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
D. G. del Canal del Congreso	105,625,071.0	101,944,553.0	11,868,947.0	113,813,500.0	101,944,553.0	
1 - Reseña y Difusión de Actividades Legislativas	3,223,684.4	101,944,553.0	11,868,947.0	113,813,500.0	101,944,553.0	
2 - Servicios Generales	47,937,352.6	0.0	0.0	0.0	0.0	
3 - Equipamiento	54,464,034.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Instituto Belisario Domínguez	16,673,474.2	26,158,428.0	0.0	26,158,428.0	26,158,428.0	
1 - Investigación, Análisis y Estudios	16,673,474.2	26,158,428.0	0.0	26,158,428.0	26,158,428.0	
Com. de Biblioteca y Asuntos Editoriales	3,334,620.0	3,308,780.0	0.0	3,308,780.0	3,308,780.0	
1 - Asuntos Editoriales	3,334,620.0	3,308,780.0	0.0	3,308,780.0	3,308,780.0	

Capítulo 8
Plan de austeridad republicana

Unidad Administrativa Programa	Ejercicio 2018		Ejercicio 2019			Presupuesto presentado adecuado
	Presupuesto modificado	Ordinario	Nuevas necesidades	Total solicitado áreas		
D. G. del Centro de Cap. y Formación Permanente	16,966,386.0	8,610,000.0	10,000,000.0	18,610,000.0	18,610,000.0	
1 - Capacitación y Formación Permanente	16,966,386.0	8,610,000.0	10,000,000.0	18,610,000.0	18,610,000.0	
Centro de Estudios Internacionales G. Bosques	5,689,100.0	5,973,557.0	5,973,557.0	11,947,114.0	5,973,557.0	
1 - Cuotas a Organismos Internacionales	3,930,650.0	4,132,847.0	5,973,557.0	10,106,404.0	4,132,847.0	
2 - Investigación y Análisis Internacionales	881,922.0	920,355.0	0.0	920,355.0	920,355.0	
3 - Traducción e Interpretación Especializada	876,528.0	920,355.0	0.0	920,355.0	920,355.0	
D. G. de Resguardo Parlamentario	64,382,399.1	64,393,448.0	115,588.0	64,509,036.0	64,393,448.0	
1 - Seguridad y Vigilancia	52,447,790.9	57,437,075.0	115,588.0	57,552,663.0	57,437,075.0	
2 - Protección Civil	11,934,608.2	6,956,373.0	0.0	6,956,373.0	6,956,373.0	
Unidad de Género	4,852,024.2	6,000,000.0	0.0	6,000,000.0	6,000,000.0	
1-Igualdad entre mujeres y hombres	4,852,024.2	6,000,000.0	0.0	6,000,000.0	6,000,000.0	
Total	4,955,020,157.0	5,037,172,462.0	96,674,552.0	5,133,847,014.0	5,203,762,169.0	

Inflación estimada 5.02%

8.3 Evolución del ejercicio del presupuesto

Durante la LXII y la LXIII legislaturas, el presupuesto del Senado mostró el siguiente comportamiento:

Tabla 15. Cámara de Senadores (Presupuesto ejercido)

Concepto	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Servicios Personales	\$3,004,700,355	\$2,810,277,767	\$2,710,814,548	\$2,370,385,491	\$2,113,821,387	\$1,828,628,404
Gasto de Operación	\$744,812,157	\$602,260,742	\$688,579,109	\$529,343,969	\$513,212,520	\$558,013,225
Grupos Parlamentarios	\$1,084,758,236	\$1,014,089,047	\$1,016,566,714	\$1,206,928,725	\$1,307,240,421	\$1,209,580,703
Inversiones	\$97,737,377	\$171,831,092	\$58,120,067	\$193,903,288	\$14,775,828	\$216,431,597
TOTAL	\$4,932,008,126	\$4,598,458,648	\$4,474,080,438	\$4,300,561,473	\$3,949,050,156	\$3,812,653,929
Incremento Nominal	\$333,549,478	\$124,378,210	\$173,518,965	\$351,511,317	\$136,396,227	
% de incremento	7.25%	2.78%	4.03%	8.90%	3.58%	
Inflación		6.77%	3.36%	2.13%	4.08%	3.97%
Incremento Real	\$22,233,827	\$(25,950,892)	\$81,917,005	\$190,390,071	\$(14,966,134)	
% incremento	0.45%	-0.56%	1.87%	4.63%	-0.38%	
Total Personal	2,088	3,695	3,555	2,874	2,690	2,301

A la luz de esas cifras, es pertinente plantear algunas consideraciones que contextualicen las decisiones que al respecto se tomen:

1. Por fin de Legislatura e inicio de la siguiente, se pretende aplicar una política de Estado para la austeridad republicana, que consistirá en la liquidación legal y voluntaria de:
 - ♦ 1116 plazas por honorarios, por un importe neto de \$115'773,116.29

- ♦ 374 plazas por honorarios de comisiones por la cantidad de \$24'342,200.63
- ♦ 105 plazas de honorarios administrativos, por \$14'527,012.00
- ♦ 9 plazas de Servicio Técnico de Carrera, por \$1'277,040.00
- ♦ 105 plazas de mandos medios por \$66'511,756.13

En total, 1709 plazas y \$222'431,125.45, la mayoría de ellas correspondientes a asesores y personal de senadoras y senadores que concluyen sus funciones. El objetivo será ahora racionalizar el personal de las y los legisladores entrantes.

2. En el ejercicio 2015 se aportaron 135 millones de pesos al Fideicomiso para la Construcción y Equipamiento de la Nueva Sede del Senado.
3. En el ejercicio 2017 se realizó la compra del Teatro de la República, con cargo al presupuesto ordinario del Senado, por 100 millones de pesos.
4. El 25 de agosto de 2015 se realizó la entrega-recepción total definitiva de la nueva sede del Senado. El traspaso de la propiedad en favor del mismo se efectuó el 24 de agosto de 2016.
5. Al tener la posesión de la nueva sede del Senado, los servicios de reparación, mantenimiento y conservación se vieron incrementados en 66 millones de pesos en los últimos dos años (2016 y 2017), respecto a lo gastado en el ejercicio 2015.
6. Durante los últimos tres años (2015-2017), el Senado ha erogado 101 millones de pesos en adaptaciones y construcciones de la nueva sede.

8.4 Composición del presupuesto 2018

A continuación, se presenta el presupuesto 2018, en el cual se describen las principales partidas por capítulo de gasto. Cabe mencionar que el 61 % corresponde a Servicios Personales y el 35 %, a Servicios Generales.

Tabla 16. Cámara de Senadores. (Presupuesto al 31 de julio de 2018)

Capítulo y partida de gasto	Modificado	Ejercido	Por ejercer
1000 Servicios Personales	3,004,700,355.27	1,801,016,573.89	1,203,683,781.38
11101 Dietas	263,308,457.44	170,746,921.68	92,561,535.76
11301 Sueldo base	185,089,958.57	105,839,733.39	79,250,225.18
12101 Honorarios	1,138,274,319.89	741,987,313.42	396,287,006.47
14404 Cuotas para el seguro de separación individualizado	121,414,871.00	69,589,449.75	51,825,421.25
15401 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	198,518,330.89	112,489,817.10	86,028,513.79
15402 Compensación garantizada	466,822,446.86	265,096,202.32	201,726,244.54
17101 Estímulos por productividad y eficiencia	158,269,821.55	107,711,653.07	50,558,168.48
17102 Estímulos al personal operativo	129,719,196.62	60,662,573.62	69,056,623.00
2000 Materiales y Suministros	95,950,929.60	36,696,608.90	59,254,320.70
21101 Materiales y útiles de oficina	13,853,266.27	4,620,418.22	9,232,848.05
21401 Materiales y útiles consumibles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos	21,237,950.48	5,447,009.28	15,790,941.20
22104 Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades	31,393,922.26	14,927,331.60	16,466,590.66
3000 Servicios Generales	1,722,601,044.85	1,030,262,553.62	692,338,491.23
31101 Servicio de energía eléctrica	13,997,709.00	11,484,608.00	2,513,101.00
31603 Servicios de internet	36,949,275.09	17,292,700.30	19,656,574.79
31901 Servicios integrales de telecomunicación	19,034,208.00	6,271,215.96	12,762,992.04
31902 Contratación de otros servicios	12,638,228.13	7,183,952.13	5,454,276.00
31904 Servicios integrales de infraestructura de cómputo	9,482,597.80	6,589,171.20	2,893,426.60
32301 Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	37,766,255.26	19,368,698.59	18,397,556.67
32701 Patentes, derechos de autor, regalías y otros	30,649,330.51	10,135,899.70	20,513,430.81

Capítulo 8
Plan de austeridad republicana

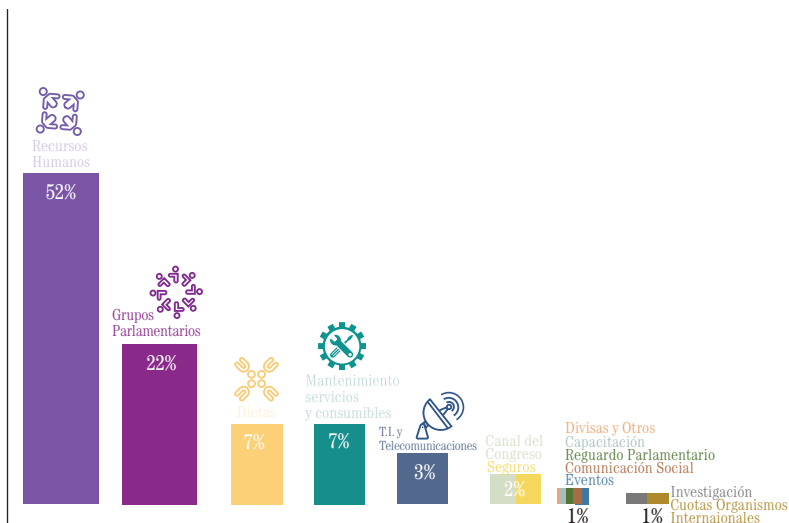
Capítulo y partida de gasto		Modificado	Ejercido	Por ejercer
33104	Otras asesorías para la operación de programas	22,528,106.58	6,638,130.68	15,889,975.90
33301	Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas	7,394,141.95	3,797,729.98	3,596,411.97
33304	Servicios de mantenimiento de aplicaciones informáticas	11,723,458.31	6,788,293.34	4,935,164.97
33401	Servicios para capacitación a servidores públicos	19,617,283.00	8,179,137.70	11,438,145.30
33501	Estudios e investigaciones	11,491,048.74	765,368.00	10,725,680.74
33604	Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y admn. de las dependencias y entidades	12,979,569.25	6,081,897.62	6,897,671.63
33801	Servicios de vigilancia	53,453,453.05	32,995,773.12	20,457,679.93
34501	Seguros de bienes patrimoniales	16,724,076.60	16,689,389.28	34,687.32
35101	Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios administrativos	44,932,952.69	30,140,430.89	14,792,521.80
35701	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo	29,592,918.61	12,089,950.64	17,502,967.97
35801	Servicios de lavandería, limpieza higiene	32,472,988.95	18,034,496.65	14,438,492.30
36101	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	48,033,458.66	15,607,131.60	32,426,327.06
36901	Servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos	21,634,216.80	9,505,731.05	12,128,485.75
37106	Pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	16,143,637.00	8,094,996.34	8,048,640.66
37602	Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	11,990,506.00	6,195,553.78	5,794,952.22

Desafíos
El Senado en la Cuarta Transformación

	Capítulo y partida de gasto	Modificado	Ejercido	Por ejercer
38301	Congresos y convenciones	10,315,664.25	5,202,189.01	5,113,475.24
39801	Impuestos sobre nómina y otros que se deriven de una relación laboral	43,983,303.37	27,147,974.00	16,835,329.37
39903	Asignaciones a los grupos parlamentarios	1,084,758,236.08	709,637,637.99	375,120,598.09
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	11,018,418.80	6,614,798.67	4,403,620.13
44101	Gastos relacionados con actividades culturales deportivas y de ayuda extraordinaria	4,966,024.00	2,942,509.37	2,023,514.63
49201	Cuotas y aportaciones a organismos internacionales	3,943,187.80	3,004,201.07	938,986.73
5000	Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	92,111,613.46	22,218,262.91	69,893,350.55
51501	Bienes informáticos	27,259,227.62	248,366.98	27,010,860.64
56501	Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones	39,108,658.00	-	39,108,658.00
56601	Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico	6,540,850.51	6,540,850.51	-
59101	<i>Software</i> : paquetes y programas	14,131,531.82	13,944,349.82	187,182.00
6000	Inversión pública	5,625,763.58	3,251,254.32	2,374,509.26
62202	Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones no habitacionales	5,451,763.58	3,077,254.32	2,374,509.26
Total		4,932,008,125.56	2,900,060,052.31	2,031,948,073.25

El presupuesto modificado 2018 considera un importe total anual de 4 955 millones de pesos, que se encuentra dividido por capítulo y por partida en diversos conceptos, sin embargo, para tener una idea simplificada de su integración, a continuación, se muestran los principales conceptos por áreas ejecutoras del gasto.

Gráfica 9. Ejercicio Presupuestal



8.5 Propuesta de reducción del gasto

En el Senado de la República es viable, conveniente y necesario establecer medidas de austeridad en el gasto, cuidando que no se interfiera el curso normal de los trabajos legislativos.

Diagnóstico inicial

Existen áreas de oportunidad que permiten iniciar la reducción de gastos, sin afectar derechos adquiridos, ni transgredir disposiciones jurídicas.

¿Cuándo?

Es importante concretar la decisión soberana del Senado de establecer, desde el inicio de la LXIV legislatura, una nueva dinámica de trabajo bajo los principios de austeridad republicana para el periodo

septiembre-diciembre de 2018. Es viable también que las mismas medidas se ratifiquen en el presupuesto 2019 y se agreguen otras de mayor alcance, que se reflejarían en el presupuesto de ese ejercicio.

¿A quién se aplicarían las medidas de austeridad?

A las y los senadores de la República, a los grupos parlamentarios y a los servidores públicos de mando.

¿Cómo se aplicarían?

Con estricto apego a las siguientes premisas:

1. No interferir con la buena marcha de los trabajos legislativos
2. No vulnerar derechos de las y los trabajadores
3. Proteger áreas sustantivas
4. Establecer un principio de gradualidad del proceso
5. Realizar las adecuaciones normativas y legales necesarias

8.6 Medidas de carácter inmediato (septiembre- diciembre de 2018)

Se identifican las siguientes medidas inmediatas que pueden implantarse a partir del primer día de septiembre de 2018, en el inicio de la legislatura, con vigencia al día último de diciembre del mismo año. Para poder instrumentarlas, se requerirá un acuerdo de los órganos de gobierno, que mandaten su implementación a la Secretaría General de Servicios Administrativos:

- i. Aplicables a servidores públicos de mando
 1. Cancelar los apoyos de importes de gasolina
 2. Cancelar los apoyos de telefonía celular

3. Suspender la vigencia de la póliza de seguro de gastos médicos
4. Suspender los beneficios derivados de la evaluación de desempeño
5. Cancelar la entrega de vales de despensa mensual y anual
6. Cancelar el concepto de complemento de aguinaldo
7. Retirar los vehículos asignados a servidores públicos
8. Cancelar el reembolso por gastos de alimentación
9. Suspender las aportaciones al Seguro de Separación Individualizado
10. Establecer la política de “crecimiento cero” en el rubro de Recursos Humanos.

Estas medidas serían aplicables de la siguiente manera:

Tabla 17.

Puesto	Conceptos que aplican									
	Plazas	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Secretario	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tesorero										
Contralor	35	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Coordinador										
Director General	25	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jefe de Unidad	27	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Director de Área	124	X	X	X	X	X				
Subdirector de Área	130	X	X	X	X	X				
Jefe de Departamento	131	X	X	X	X	X				
Total	474									

ii. Aplicables a grupos parlamentarios

Con el acuerdo de las fuerzas políticas expresadas en los grupos parlamentarios, implementar siete medidas inmediatas:

1. Establecer un nuevo acuerdo para la asignación a grupos parlamentarios, reduciendo el 50 % de las subvenciones ordinarias.
2. Reducir en un 30 % las asignaciones para la contratación de personal
3. Reducir las plazas de estructura
4. Reducir el importe de honorarios
5. Trabajar el primer periodo sólo con las treinta comisiones ordinarias, sin crear ninguna especial
6. Reducir en un 30 % los techos de honorarios de las comisiones
7. Eliminar el pago de los servicios de alimentos, desayunos, comidas y refrigerios en las reuniones previas de los grupos parlamentarios
8. Eliminar el pago de renta por estacionamientos externos

Tabla 18. Gastos en materia de alimentos

Área	Cargo	Concepto	Total anual 2017
Órganos de gobierno	Presidencias	Alimentos (desayunos, sándwiches, fruta)	\$1,858,349.41
Grupos parlamentarios	Coord.	Servicios de alimentos (reuniones previas)	\$3,542,504.36
Salón de plenos	Sesiones	Comida /servicio <i>buffet</i>	\$2,629,241.94
		Barra de chapatas / fruta / crudites barra básica de <i>snacks</i>	\$927,389.28
Oficinas	Senadores / comisiones	Insumos	\$1,409,406.71
		Frutas	\$1,160,604.99
Mesa directiva	Integrantes (no Presidencia)	Desayunos / comidas oficinas - fruta, semillas	\$2,373,376.57
		Total	\$13,900,873.26

Tabla 19. República de Cuba 3-7 (Mariscala)

Tipo de estacionamiento:	Externo
N° Contrato	SERV/DGRMSG/160-I/12/17
Ubicación:	Calle República de Cuba N° 3-7, Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06010
N° de cajones:	48 lugares asignados a la fecha en pensión
Costo mensual	\$86,631.94

Tabla 20. República de Cuba N° 2

Tipo de estacionamiento:	Externo
N° Contrato	Orden de servicio
Ubicación:	Calle República de Cuba N° 2, Col. Centro; Deleg. Cuauhtémoc; C.P. 06010
N° de cajones:	5 lugares asignados a la fecha en pensión (contratación abierta, considerando un mínimo de 5 vehículos y un máximo de 10)
Costo mensual	\$8,120.00

Tabla 21. Estacionamiento Monumento a la Madre

Tipo de estacionamiento:	Externo
N° Contrato	SERV/DGRMSG/143/12/17
Ubicación:	Calle Manuel Villalongín S/N, esq. Av. Insurgentes; Col. Cuauhtémoc; Deleg. Cuauhtémoc; C.P. 61605
N° de cajones:	250 lugares asignados a la fecha en pensión (la distribución de los lugares en los inmuebles de Monumento a la Madre y Morelos se realizará conforme a la disponibilidad de la empresa. Máximo de lugares para arrendar: 600, entre ambos inmuebles)
Costo promedio mensual	\$481,552.00

Tabla 22. Estacionamiento Morelos

Tipo de estacionamiento:	Externo
N° Contrato	SERV/DGRMSG/143/12/17
Ubicación:	Av. Morelos, esq. Av. Paseo de la Reforma S/N, Glorieta de Colón; Col. Juárez; Deleg. Cuauhtémoc; C.P. 06600
N° de cajones:	250 lugares asignados a la fecha en pensión (la distribución de los lugares en los inmuebles de “Monumento a la Madre” y “Morelos” se realizará conforme a la disponibilidad de la empresa. Máximo de lugares para arrendar: 600, entre ambos inmuebles)
Costo promedio mensual	\$367,312.00

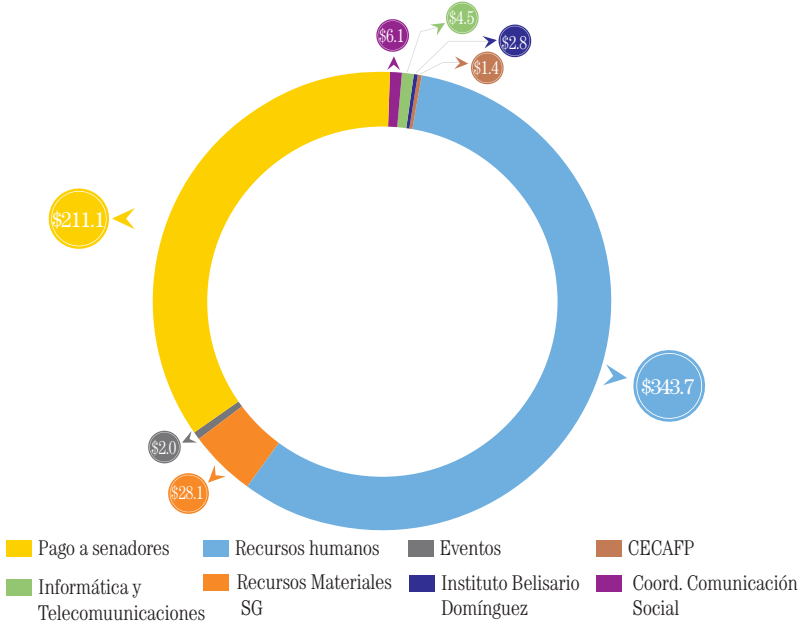
iii. Aplicables a órganos de gobierno, senadoras/es y programas específicos

Tabla 23.

Aplicables a:	Medidas
Órganos de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Reducir la estructura autorizada a los órganos de gobierno b) Reducir el concepto de honorarios de órganos de gobierno c) Eliminar el pago de los servicios de alimentos, desayunos, comidas y refrigerios en las reuniones de órganos de gobierno d) Eliminar el pago de renta de estacionamientos foráneos e) Revisar de manera integral la política de compras, licitaciones y adjudicaciones directas
Senadoras y senadores	<ul style="list-style-type: none"> a) Reducir en un 30 % el concepto de techos de honorarios legislativos por senador/a b) Eliminar el concepto de atención a senadores/as en día de sesión, por el que, vía grupos parlamentarios, se entregan 700 pesos por sesión a cada legislador/a. c) Sustituir la comida bufet que se sirve para las y los senadores en día de sesión, por una barra de cafetería y refrigerios básicos. d) Eliminar la entrega en oficinas de frutas y semillas

Aplicables a:		Medidas
Programas específicos	Comunicación social	En forma porcentual y en diferentes subprogramas del rubro, reducir en un 30 % el presupuesto septiembre-diciembre de 2018.
	Informática y telecomunicaciones	
	Recursos materiales y servicios generales	En forma porcentual y en diferentes partidas, reducir en un 30 % el presupuesto septiembre-diciembre de 2018.
	Eventos	
	Publicaciones	
	Asesorías	
	Instituto "Belisario Domínguez"	
	Centro de Capacitación (CECAFP)	

Gráfica 10. Presupuesto Sep.-Dic. 2018. Reducción de \$ 599.6 MDP



- iv. El Senado de la República eroga aproximadamente 65 millones de pesos para pagar el Impuesto Sobre la Renta de los trabajadores de base, lo cual es una desviación grave, que los coloca en un estado de excepción, puesto que todos deben pagar sus propios impuestos. Se trata de un privilegio indebido que debe ser eliminado.

Tabla 24. Presupuesto ejercido anual. Impuesto subsidiado

Año	Importe
2013	22,347,853.90
2014	29,583,989.25
2015	36,707,433.13
2016	40,954,246.30
2017	50,041,922.55
2018 (hasta julio)	29,653,497.85

Nota: Prestación autorizada al personal operativo de base.

8.7 Medidas aplicables en 2019 y siguientes

Para el ejercicio del presupuesto 2019, se propone considerar las medidas planteadas como de aplicación inmediata para el periodo septiembre-diciembre de 2018, adicionando otras, cuya implementación requiere de más tiempo. Entre ellas, y en principio, se pueden considerar las siguientes:

i. **Compactación de estructuras**

Iniciar el proceso de elaboración de una propuesta específica que permita reordenar las estructuras, eliminando algunas plazas presupuestales, compactar otras y reducir el nivel de algunas más.

En un primer acercamiento, se estima que en 2019 se pudieran realizar 47 movimientos a la baja.

ii. Recursos humanos

Por supuesto que existen áreas de oportunidad para reducir el costo en el mediano y largo plazos de los presupuestos aplicables al capítulo 1000 de Recursos Humanos; sin embargo, no es posible ignorar la vigencia y la necesidad de cumplir estrictamente con las disposiciones legales y normativas, que si bien no se pueden considerar como inamovibles, en lo inmediato es obligado tomarlas en cuenta en la definición de las reducciones del gasto en personal.

8.8 Preceptos jurídicos a considerar

Las siguientes son las disposiciones constitucionales clave que hay que tener en cuenta, respecto al tema de los sueldos y salarios del personal del Senado de la República:

- **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
- **XI.** Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo federal [...]

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución

que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

- **Artículo 77.** Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

- **Artículo 123**

Apartado B.

Entre los poderes de la Unión y sus trabajadores:

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

- **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, co-

misiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

- II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
 - III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, [...]
 - IV. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo [...]
- **Artículo 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Evidentemente, el presidente de la República debe rendir en los términos del artículo anterior la protesta correspondiente; por otra parte, el titular del Ejecutivo federal puede iniciar una adición o reforma constitucional, en los términos que se refieren en el artículo 135 de la propia Constitución.

Así también, estudiosos de los derechos humanos manifiestan que la protección al trabajo y a un ingreso decoroso es un derecho humano de carácter laboral preexistente al surgimiento del vínculo contractual.

Hay otras leyes a considerar, como:

- Ley Federal del Trabajo
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento

8.9 Posibles acciones de reducción

Reducción de plazas

Al igual que se plantea la posibilidad de realizar una compactación de la estructura y, como resultado paralelo de ésta, se podría llevar a cabo una nueva disminución de plazas en las diversas áreas de la estructura, tanto parlamentaria como administrativa, y de las áreas técnicas.

Adecuación de los niveles salariales

Mediante un acuerdo de voluntades, sería posible reducir el ingreso (salario) del trabajador/a por lo que se refiere a las prestaciones que se definan, y calcular, aplicar y pagar sobre el monto total que se disminuya, una liquidación; en este caso, se respetaría el sueldo base sobre el cual se haría la recontractación correspondiente.

Aplicables a servidores públicos de mando

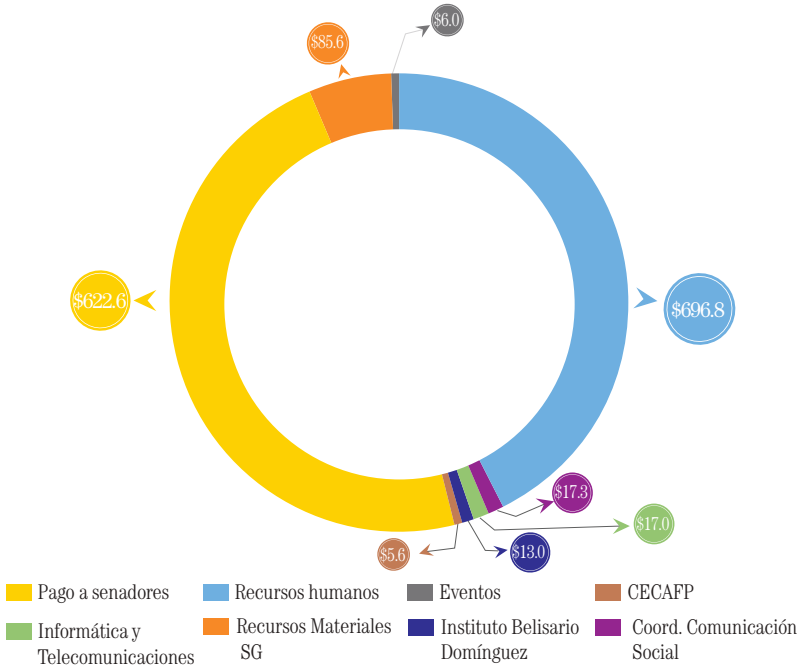
Se propone profundizar en las medidas de austeridad republicana, para lo cual, en el mes de noviembre del 2018, se tendrá elaborado un nuevo programa de ajuste para el 2019.

Aplicables a grupos parlamentarios, órganos de gobierno y senadoras y senadores

Los grupos parlamentarios, en su representación plural, acordarán las nuevas medidas de contención de gasto que pudieran eventualmente consistir en incrementar el porcentaje de descuento.

El conjunto de acciones propuestas, cuya ejecución se considera viable, permitiría:

Gráfica 11. Presupuesto 2019 Reducción \$1,463.9 MDP



Reiterando el compromiso republicano de implantar de inmediato un programa de austeridad en el Senado de la República, se estima que pudiera reportarse reducción del gasto de la siguiente manera:

- En el periodo septiembre-diciembre (4 meses) de 2018, una reducción del gasto de aproximadamente 599.6 millones de pesos
- En el ejercicio anual de 2019, una reducción del gasto de aproximadamente 1 463.4 millones de pesos.
- El presupuesto inercial de 2019 de \$5,203'762,169 se vería reducido a \$3,740'000,000.3, equivalente a casi un 30 % menos. Esta cifra resulta menor al presupuesto del Senado autorizado en el año 2013.

Se trata de llevar la austeridad republicana a la anulación de cualquier privilegio o gasto excesivo, en materias relevantes que cruzan longitudinal y transversalmente por todo el Senado de la República, y que resultan aplicables a senadoras y senadores, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, comisiones legislativas y servidores públicos de mando, en materias como:

- a) Seguros de gastos médicos mayores
- b) Seguros de separación individualizados
- c) Asignaciones a grupos parlamentarios
- d) Reducción de techos para contratación de personal de senadoras/es y comisiones
- e) Reducción, a los estrictamente comprometidos, de viajes, comisiones y representaciones en el extranjero: se compactarán y reducirán los viajes y los grupos de senadoras y senadores que representan al país y a esta institución en el exterior.
- f) Eliminación de gasolina, autos, alimentos y otros conceptos.

Las medidas propuestas en este plan no son de carácter cosmético, sino de forma y de fondo, trascendentes en un Senado de la República federalista y austero, en el marco de la Cuarta Transformación de la vida pública del país.

Apéndice

Reunión de senadoras y senadores electos de la coalición “Juntos haremos historia”, con el Presidente electo, Lic. Andrés Manuel López Obrador

15 de agosto de 2018











Senadoras y senadores
con el Presidente electo
Lic. Andrés López Obrador



Fuentes consultadas

Documentales

- Aguirre Catón, Armando. (2008). *La otra historia de México, Hidalgo e Iturbide, la gloria y el olvido*, México: Diana.
- Ampudia Ricardo. (1997). *Los Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México*, México: Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Barragán Barragán, José. (2015). “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824”, conferencia dictada en el curso *Historia Constitucional. Federalismo y Centralismo en México (1824-1847)*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Bernal Gómez, Beatriz. (2010). *Historia del Derecho*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. (1984). *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa.
- Carrillo Flores, Antonio. (1982). “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, en *Memoria del Colegio Nacional* (T. X), núm. 1.
- Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.) (2010). *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabaza*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- De la O López, Felipe. (2017). *La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, México: Senado de la República, LXIII Legislatura-Instituto Belisario Domínguez.
- Gamas Torruco, José. (2015). “La Constitución de 1824”, conferencia dictada en el curso *Historia Constitucional. Federalismo y Centralismo en México (1824-1847)*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- García Ramírez, Sergio. (2002). *Temas de derecho*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario de Cultura Mexicana.
- González Martín, Nuria. (2010). *Sistemas jurídicos contemporáneos* (Serie Cultura Jurídica), México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones jurídicas.
- Herrera y Lasso, Manuel. (1940). *Estudios constitucionales*, México: Polis.
- Konzevik C., Adriana y Gabriela Vélez Paz. (2010). *Himno Nacional Mexicano. Su historia*. México: Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- León-Portilla, Miguel. (2008). *La visión de los vencidos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México: Secretaría de la Función Pública.
- Marichal, Carlos. (1999). *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780–1810*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Martin, Jean-Clément. (2013). *La Revolución francesa*. Barcelona: Crítica (Colección Serie Mayor).
- Monreal Ávila, Ricardo. (2004). *Origen, evolución, y perspectivas del federalismo mexicano*, México: Porrúa.
- _____. (2016). *La economía del delito*, México: L.D. Books (Conjuradas/ Los Imprescindibles).
- Nueva Historia General de México*. (2014). México a través de los siglos (T. II y III), México: Editorial Cumbre.

- Obrador Castro, Rodrigo y Serani Pradenas, Edmundo. (2009). “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios* (año 1, núm. 1), Chile: Academia Parlamentaria. Cámara de Diputados de Chile.
- Piza, Agapito. (1882). *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores* (T. I), México: Imprenta del Gobierno Federal.
- Regler, Gustav. (2003). *País volcánico, país hechizado*, México: Editorial Planeta.
- Salazar Ugarte, Pedro, *et. al.* (coords.) (2017). *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (T. II), México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez.
- Tena Ramírez, Felipe. (1983). *Leyes fundamentales de México 1808-1983*, 12.^a ed., México: Porrúa.
- _____. (2003). *Derecho constitucional mexicano*, 35.^a ed., México: Porrúa.
- Vázquez, Josefina Zoraida (coord.). (1992). *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano: el impacto de las reformas borbónicas*, México: Nueva Imagen.

Electrónicas

- Aguilar Camín, Héctor. (2016). “Nocturno de la democracia mexicana”, *Revista Nexos*, núm. 461, consultado en: <https://bit.ly/2KYwdDd> el 20 de julio de 2018.
- Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. (2014). *Semana de la transparencia y Parlamento abierto. Del acceso a la información a la apertura gubernamental*, México: Senado de la República, consultado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/reu/docs/informe_260314.pdf el 22 de julio de 2018.
- Diario Oficial de la Federación*. (2015). Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 1/2013, promovida por los Diputados y Diputadas integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión; así como el Voto Aclaratorio formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz. (2015). México: Secretaría de Gobernación, consultado en: <https://bit.ly/2vuawWM> el 22 de julio de 2018.
- Hernández Bertha. (2016). “La mala prensa de Francisco Madero”, en *CRÓNICA.com.mx*, consultado en: <https://bit.ly/2AYCork> el 27 de julio de 2018.

- IFE. (2015). “Para saber más. Reformas estructurales de nuestro sistema electoral”, en *Elecciones 2015, Programa de Acompañamiento Ciudadano*, consultado en: <https://bit.ly/2MHgnyK> el 27 de julio de 2018.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. “De 1857 A 1861. La Guerra de Reforma”, consultado en: <https://bit.ly/2PaeqfV> el 6 de agosto de 2018.
- lopezobrador.org.mx*. (2018). “Expone AMLO documento con reformas que Poder Ejecutivo pondrá en consideración del Congreso”. Boletín 2018-006, consultado en: <https://bit.ly/2KwRhkj> el 3 de agosto de 2018.
- _____. (2018). “Discurso AMLO al iniciar campaña en Ciudad Juárez, Chihuahua”. *Boletín campaña-001*, consultado en: <https://bit.ly/2M9Dgh2> el 3 de agosto de 2018.
- Martínez del Álamo, Josefina. (2007). “Entrevista inédita a Adolfo Suárez: ‘Soy un hombre completamente desprestigiado’”, en *ABC.es*, consultada en: <https://bit.ly/2M4MbAj> el 2 de agosto de 2018.
- México Evalúa. La caja negra. (2018). “Gasto en comunicación social. Gobierno federal”, consultado en: <https://bit.ly/2vRNWHD> el 27 de julio de 2018.
- National Archives*. (2018). Constitución de 1787 de Estados Unidos de América. Consultada en: <https://bit.ly/2Ivr08I> el 11 de julio de 2018.
- OpeningParliament.org. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, consultado en: <https://bit.ly/1ly2bsy> el 22 de julio de 2018.
- Plan de Ayutla*, promulgado el 1 de marzo de 1854 y reformado en Acapulco, Guerrero, el 11 de marzo de 1854. Consultado en <https://bit.ly/2vBea0k> el 19 de julio de 2018.
- Programa de reorganización administrativa previsto en el numeral décimo tercero transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Senado de la República, consultado en: <https://bit.ly/2nnLMeh> el 22 de julio de 2018.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2015). “La Guerra de Reforma”, en *Historia del Ejército Mexicano*, consultado en: <https://bit.ly/2DbFN2G> el 6 de agosto de 2018.
- Secretaría de Gobernación. (2013). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012. Principales Resultados*, consultada en: <https://bit.ly/2rDtPmp> el 27 de julio de 2018.

Senado de la República. (2018). “Organización y funcionamiento”, consultado en: <https://bit.ly/2tIDEcd> el 21 de julio de 2018.

_____. (2018). “Organización Técnica y Administrativa”, consultado en: <https://bit.ly/2OFGgAe> el 21 de julio de 2018.

TePaske, John Jay. (1991). “La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la Colonia”, *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* (núm. 19), México: Instituto Mora-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Consultado en: <https://bit.ly/2MFhu1T> el 10 de agosto de 2018.

Vela, Enrique. *Los tlatoanis mexicas. la construcción de un imperio*, en revista *Arqueología Mexicana* (Especial 40). Consultado en: <https://bit.ly/2vVS600> el 28 de julio de 2018.

Desafíos. El Senado en la Cuarta Transformación

Ricardo Monreal Ávila

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2018
en los talleres de D3 Ediciones S.A. de C.V.

Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel bond de 90 g.



“Por un Senado republicano, plural, eficiente y austero”

Ricardo Monreal

Nueva sede
México, 2018