

854

29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL SENADO EN LA CONFORMACION  
DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO"**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE LUIS VAZQUEZ CASTAREDA**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

FEBRERO 1990



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAP. 1.- ANTECEDENTES DEL SENADO	1
1.1. Origen del senado como institución	2
1.2. Aparición del senado en México	6
1.3. Breve referencia al senado americano	18
CAP. 2.- EL SENADO EN MEXICO	25
2.1. Integración y funcionamiento del senado	26
2.2. Facultades exclusivas del senado	38
2.3. Su participación en la formación de leyes	51
CAP. 3.- IMPORTANCIA DEL SENADO EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL MEXICANO	55
3.1. Origen del federalismo en nuestro sistema consti- tucional	56
3.1.1. Teorías que determinan el origen del fede- ralismo mexicano, y su incorporación en -- las primeras Constituciones	61

3.1.2. Naturaleza jurídica del sistema federal mexicano	69
3.2. El régimen representativo en México	80
3.2.1. Principios políticos fundamentales consa-- grados en la Constitución vigente	80
3.2.2. La representación en México: sistemas apli-- cados en la elección de los miembros de -- los poderes de la federación	86
3.3. Los sistemas de representación y el senado	90
3.4. El senado en la conformación del Estado federal - mexicano	106
3.4.1. El senado en la Constitución federal de -- 1824	106
3.4.2. Desaparición del senado de nuestro sistema constitucional (1857)	110
3.4.3. Situación del senado en el federalismo -- actual	112
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	130

## INTRODUCCION

En la elección del tema de mi tesis he optado por profundizar en la investigación de una de las instituciones que conforman nuestro actual sistema constitucional, el SENADO; particularmente en el fortalecimiento del federalismo mexicano. La revisión histórica de los grandes momentos de esa institución me ha permitido contribuir con un trabajo sistemático de la génesis y el desarrollo del senado hasta las decisiones actuales.

Pese a que éste tema ha ejercido una atracción reciente en los sectores social, teórico y político, más en éste que en aquéllos, por la pretendida inclusión de los miembros de los partidos políticos minoritarios en la conformación del senado, las opiniones emitidas al respecto dan la idea de que a esa cámara sólo le atañen cuestiones de partido; se olvida el carácter federal de sus funciones y con ello la diferencia en las atribuciones de cada cámara.

Actualmente se ignora el significado del senado, la función que desempeñan los senadores y los requisitos -

que la Constitución establece para ocupar dicho puesto, cuestión que es importante conocer y comprender ya que en los últimos tiempos han sido los miembros de los partidos políticos, y sus simpatizantes, quienes han sobresalido con sus opiniones en la crítica o adhesión a la estructura o al funcionamiento de la cámara de senadores, dejando a un lado a un buen número de conciudadanos que, por desconocer el papel que tiene el senado dentro de nuestro federalismo, se han abstenido de acudir a las urnas para el efecto de elegir a sus representantes, o para opinar sobre la modificación de los órganos constitucionales, como es el caso -- del senado.

Lo anterior nos hace suponer que la democracia continúa siendo un anhelo del pueblo, pues al ignorar la función que realizan las instituciones, así como los miembros que las integran, ocasiones que las personas no puedan ejercer los -- derechos que la Constitución les confiere, lo que repercute en la forma de gobierno sustentado por el Estado mexicano.

Como lo mencioné, el presente trabajo tiene -- como fin señalar el papel desempeñado por el senado en el fortalecimiento del federalismo mexicano. En la investigación utilicé no sólo los instrumentos jurídico-constitucionales, sino también documentos históricos y sociológicos. Esto significa que la metodología seguida en la realización del trabajo reunió normas es tadísticas, comparativas, históricas y deductivas.

Los obstáculos surgidos en la realización del trabajo no han sido pocos, debido a la escasa monografía existente al respecto, como por el impedimento de recurrir a las fuentes originales, en algunos casos, ocasionado por su inexistencia a causa de las catástrofes que han llegado a destruir las instalaciones donde se podía localizar determinada información, por lo que en la consecución del trabajo he tenido que recurrir a los tratados realizados por diversos doctrinarios y constitucionales. Ahora bien, la consulta de archivos tendrá que esperar para la tesis doctoral.

La función que desempeña actualmente el Senado en nuestro federalismo es de suma importancia, por lo mismo que a través de esa institución se encuentran unidas las entidades federativas, además de que participa en la defensa de los intereses internos y externos de la federación, al resolver los conflictos políticos que surgen entre los estados miembros así como el de participar en la aprobación de los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo; en base a lo anterior he dividido el trabajo en tres capítulos.

En el primero hago referencia al origen del Senado, no sólo en México sino también en Europa, ya que su actuación se remonta al establecimiento de la institución en la Grecia clásica así como en Roma, y su adopción posterior realizada por Inglaterra y los Estados Unidos. De igual manera aludo-

a la importancia que el senado tuvo en el México precolombino -- ya que, si bien los doctrinarios han opinado que esa institución no tiene relación con el actual, puedo señalar que aquél senado tuvo una organización y un funcionamiento similar al vigente, -- por lo que es impreciso negar ese antecedente.

Los aspectos citados me ayudaron a comprender el ¿por qué? fué incluido el senado en nuestro sistema constitucional. Sin embargo, lo anterior no tiene razón de ser si se de conoce la estructura y funcionalidad de la institución, tema que es objeto de análisis del segundo capítulo relacionado con los - requisitos que la Constitución vigente establece para que se elija a los senadores, y las atribuciones que le confiere al órgano, desprendiéndose de lo anterior el carácter que de representantes de la nación se les califica a los miembros del senado.

Por último, en el capítulo tercero me refiero a la importancia que el senado ha tenido dentro de nuestro sistema federal, así como los pro y los contra que puede ocasionar el que se trate de modificar la estructura de la institución por la inclusión de los miembros de los partidos minoritarios, pues sólo conociendo los antecedentes de las instituciones constitucionales se puede llegar a modificar las mismas, a través de nuevos sistemas que le puedan traer beneficios, no sólo a algunos sectores sociales, sino a toda la nación.

## **CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL SENADO**

### 1.1. Origen del senado como institución.

La intención del presente trabajo es analizar la importancia del senado en la conformación y perspectiva del federalismo mexicano, para tal efecto abordaremos el problema en su evolución histórica con el fin de identificar los elementos - que esa institución<sup>(1)</sup> ha aportado al fortalecimiento del federalismo en el país.

El senado es una institución muy antigua, aparece en la estructura democrática de la Grecia clásica, pero también en el México precolombino encontramos la existencia de ese cuerpo representativo en la Confederación del Anáhuac, integrado por los pueblos libres y autónomos de Tenochtitlan, Tezcoco y Tlacopan.<sup>(2)</sup> En el período colonial, por varias razones, la institución desapareció de la organización política impuesta por --

---

(1) Etimológicamente, institución significa fundamento o cimiento de algo. En nuestro medio se le da el nombre de institución - al órgano constitucional de una Nación.

(2) El senado estaba formado por representantes de cada uno de los señoríos vinculados, reunidos en una asamblea llamada Tlactocanechicollí.

España. No obstante, el sistema bicameral se adoptó desde la --- primera Constitución del México independiente, y se mantiene en la Constitución actual de 1917. La única interrupción ocurrió de 1857 a 1874.

Iniciamos la investigación con la etimología -- y las distintas acepciones de la palabra senado. La etimología -- de la palabra "Senado" es: sano, que significa de larga vida; --- sanaya, viejos; y del latín senex, viejos; senatus, asamblea de - los ancianos ó propiamente dicho, asamblea de patricios que for-- maban el Consejo supremo y perpetuo de la antigua Roma.

Las diversas acepciones que se tienen sobre --- el término "Senado" se refieren a cualquier asamblea encargada -- de hacer leyes y de velar por su aplicación. "En México se enti-- ende por senado o cámara de senadores, a la asamblea de personas-- elegidas para representar entidades políticas regionales por ra-- zón de una ficción jurídica, cuyo propósito principal es tomar -- parte en el gobierno esencialmente legislando y, excepcionalmente por medio de actos ejecutivos o jurisdiccionales."<sup>(3)</sup> Esta defini-- ción es precisada por el maestro Burgos quien señala que: ----- "...el senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo esta-- tal en que esa confluencia (de entidades federativas) se manifi-- esta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad -

---

(3) ROMEROVARGAS Y TURBIDE, Ignacio: La cámara de senadores de la - república mexicana, Ediciones del Senado de la República, --- México, 1967, p. 2.

político-jurídica entre ellas."<sup>(4)</sup>

En Grecia, durante el gobierno de Pericles,-- la autoridad soberana era la Asamblea popular o Ecclesia, integrada únicamente por los ciudadanos, quiénes eran hijos de padre y madre atenienses, correspondiéndole a la asamblea la elaboración de leyes. Durante el siglo V a.C., se creó en Atenas un organismo llamado Senado o la Bule que compartió con la Ecclesia el poder, toda vez que una ley antes de ser votada por la asamblea debía someterse a la consideración de la Bule, que podía -- confirmar o rechazar la ley. En Esparta, el senado ejercía el -- poder legislativo, conformado por veintiocho gerontes vitalicios que eran ciudadanos con edad mínima de sesenta años. El senado -- proponía y discutía, en unión de los dos reyes, todas las leyes -- del país que la asamblea de espartanos podía aceptar o rechazar.

En Roma, el ejercicio del poder legislativo -- estuvo confiado a diferentes órganos en diversas etapas de su -- historia. Así tenemos que en la Monarquía, las autoridades eran: el rey, los comicios y el senado. Al rey le correspondía la -- proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y -- al senado su ratificación.

Originariamente, el número normal de senado--

---

(4) BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Derecho constitucional mexicano, ---  
5a. ed., Porrúa, México, 1964, p. 691.

res fué de cien, pero durante la República se integró con trescientos grupos de familias o gentes. Para ser senador se exigió poseer el más antiguo derecho de ciudadano, tener una edad de cuarenta y seis años y libres del servicio de las armas. Dentro de las atribuciones del senado romano se encontraban las siguientes: la facultad de firmar o rechazar las deliberaciones votadas por el pueblo cuando contrarairan a la ley; la facultad de dar posesión de su cargo a los magistrados del pueblo; la facultad de dirigir las elecciones; la iniciativa de declarar la guerra.

En asuntos exteriores, al presentarse una embajada extranjera en Roma, a efecto de solicitar ayuda o simplemente como acto de cortesía, el senado le correspondía dar la aprobación de admisión de la embajada, en caso de desaprobación se le daba un plazo para salir de Roma. Además, la designación de una embajada romana en el extranjero le correspondía sólo al senado. (5)

A la etapa de la República le sucede el Principado o Diarquía, donde el poder supremo se compartía entre el emperador y el senado. Este último ejerció su poder a través de leyes que se denominaron "Senatus Consultus", expedidas generalmente a petición del emperador. En ésta etapa el senado se integró en su mayoría por aristócratas originarios de ciudades que

---

(5) SANTIN, Marta: El senado romano; su integración y evolución histórica, U.N.A.M., México, 1965, pp. 12 y 13.

no pertenecían a la península itálica.<sup>(6)</sup>

A principios del siglo XIII, en la Carta Magna de los ingleses, observamos la aparición del senado en su forma moderna. El parlamento se integraba por dos cámaras: la cámara alta o de los lores conformada por la nobleza y altos dignatarios de la iglesia, en tanto que la cámara baja o de los comunes representaba al pueblo. Posteriormente, en la Constitución americana se le atribuyó a los estados miembros de la federación el acreditamiento de senadores, mientras que el pueblo se manifestaba por la cámara de representantes.

A continuación veremos la forma en que el senado fue adoptado por México.

## 1.2. Aparición del senado en México.

La aparición del senado en nuestro país comienza propiamente en 1821, al consumarse la independencia de México. En 1823 se redactó el "Acta Constitutiva de la Federación" considerada primera ley fundamental del pueblo mexicano; en uno de sus capítulos estableció que el poder supremo de la federación se dividía, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo residiría en una cámara de diputa

---

(6) MARGADANT, Guillermo F.: El derecho privado romano, 10a. ed.- Esfinge, México, 1981, p. 40.

dos y en un senado, en la integración de este último cada estado nombraría a dos senadores.

Al publicarse la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos en 1824, el poder legislativo quedó depositado en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. La cámara de diputados quedó establecida sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes, en tanto que la cámara de senadores se integró por dos representantes de cada estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos, y la de los senadores se hacía por las legislaturas estatales, a mayoría absoluta de votos de éstas últimas.<sup>(7)</sup>

La edad requerida para ser senador era de 30 años cumplidos al tiempo de la elección. El artículo 51 de la Constitución en cuestión, establecía que las leyes y decretos podían comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras a excepción de las que versaran sobre contribuciones o impuestos, las cuáles no podían tener su origen sino en la cámara de diputados.<sup>(8)</sup>

La Constitución centralista de 1836 conservó-

---

(7) TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho constitucional mexicano, 8a. ed., Porrúa, México, 1967, p. 256.

(8) ROMEROVARGAS V., Ignacio, ob cit, p. 74.

el bicameralismo, pero el senado no tuvo ya la función de representar a los estados. El senado se distinguió de la cámara de diputados por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos formadas por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. El número total de senadores era de 24 miembros. Así mismo, se exigieron como requisitos para ser senador: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, contar con una edad de 35 años y un capital (físico o moral) que produjera anualmente no menos de dos mil quinientos pesos. (9)

El artículo 25 de la misma Constitución de 1836, estableció como función principal de la cámara de senadores: revisar las iniciativas de ley propuestas por la cámara de diputados. El artículo 53 parece ser el primer antecedente positivo constitucional de las facultades exclusivas del senado, entre las que se cuentan: dar su consentimiento para el ingreso o retención de los decretos conciliares y bulas papales -sin vigencia actual-; en el receso del Congreso General, atender las acusaciones contra los altos funcionarios, así como dar o negar los permisos de entrada de tropas extranjeras o salida de tropa nacional; la facultad de aprobar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de enviados diplomáticos así como de oficiales superio

(9) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 257.

res del ejército, armada y milicia activa.

En 1843 se expidió la tercera Constitución -- denominada "Bases Orgánicas de la República Mexicana". El bicam-- marismo influyó en el poder legislativo. El senado se integraba-- por 63 representantes de los cuáles un tercio del número total-- era designado por la cámara de diputados, el presidente de la -- República y por la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose de en-- tre aquéllas personas que se hubieren distinguido en la carrera-- civil, militar y eclesiástica. Los otros dos tercios eran elegi-- dos por las Asambleas Departamentales, nombrando cinco indivi-- duos de cada una de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, fabricantes, además de los que hu-- bieran desempeñado alguno de los cargos de presidente o vicepre-- sidente de la República, secretario del despacho por más de un -- año, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, -- obispo o general de división.

Para ser electo senador se exigió: ser mexi-- cano de nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, te-- ner una edad de 35 años y tener una renta anual notoria o sueldo que no bajara de dos mil pesos, a excepción de los que se eligie-- ran para llenar el número asignado a las cuatro clases: agricul-- tores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los -- cuáles deberían tener además una propiedad raíz que no bajara de cuarenta mil pesos.

Como comentario a ésta Constitución, seguimos la opinión de Tena al enfatizar que "... el senado centralista - de 1843 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose así a los modernos sistemas bicameralistas." (10)

El 6 de diciembre de 1846 se formó un nuevo Congreso Constituyente, y el 18 de mayo de 1847 se expidió el -- "Acta de Reformas" que, con ciertas modificaciones restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Se destacó la trascendencia del senado a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que don Mariano Otero, en su voto de 5 de abril, había --- sugerido y que se sintetizan en los siguientes rasgos: 1) renovación parcial periódica del senado que debía hacerse por tercios cada dos años; 2) establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador. (11) Además se exigió tener la edad de treinta años.

Otro aspecto que se agregó al Acta de Reformas lo contemplamos en el señalamiento que hace el maestro Tena, al manifestar que:

"...el Acta de Reformas alteró la organización federalista del senado pues además de los representantes de

---

(10) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 257.

(11) BURGEOA ORIHUELA, Ignacio, ob cit, p. 630.

cada uno de los estados y del Distrito Federal, debería estar --  
integrado por un número de senadores equivalente al número de --  
estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la --  
Suprema Corte de Justicia, de entre aquéllas que hubieren desem-  
peñado puestos de importancia, tal como se establecía en las ---  
Bases Orgánicas de 43."<sup>(12)</sup>

El sistema bicameral que se adoptó en las ---  
Constituciones de 1824, 1836 y 1843 fué rechazado en el Consti--  
tuyente de 1856-57. La supresión del senado se convirtió en una-  
de las cuestiones que más se debatieron; los argumentos en pro y  
en contra aparecen en los debates de la Comisión; a continuación  
referiremos los más relevantes:

"Que éste brazo del poder legislativo es lo -  
que en una federación establece la perpetua igualdad de derechos  
entre los Estados, sin tener en cuenta su mayor o menor exten---  
sión territorial, su más o menos población o riqueza... Que ésta  
cámara de pares, como la llama el señor Story en sus Comentarios  
a la Constitución Anglo-americana, es la que asegura las mejores  
deliberaciones y los más provechosos resultados en la legisla---  
ción, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo  
estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes, y garantizan-  
do la lentitud de las reformas... Que el senado es el freno más-

---

(12) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 257.

fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva... Que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara, es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos a acumular poder hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas, con el --- pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública... Que -- las deliberaciones del senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que --- ellos causen un perjuicio irreparable... Que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno sólo, -- sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente... Que como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y debe ser ejercida con prudencia, es de gran importancia contar con el exámen de leyes con todas las opiniones y sentimientos, aún los más divergentes y opuestos."<sup>(13)</sup>

La subsistencia del senado fué apoyada por el diputado Isidoro Olvera, quién en el voto que formuló el 15 de junio de 1856 manifestó que:

"...no se podía dar a todos una justa y exacta representación en una sola cámara, puesto que había intereses --

---

(13) ZARCO, Francisco: Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-57), Colegio de México, México, 1956, p. 454 y--

que pertenecían unos a los individuos y otros a las entidades -- políticas, causa por la cuál en los Estados Unidos se decidieron por la división del poder legislativo en dos cámaras, encargán-- dolo a la cámara de senadores la representación de los intereses federales. Si la totalidad del poder legislativo se confía a una sola asamblea no se podrá poner freno a la voluntad de éste po-- der. El senado en México ha puesto grandes obstáculos a la cá-- mara de diputados para el ejercicio de sus funciones, pero es -- difícil averiguar cuál de los dos cuerpos cumplió con su deber, -- pues habrá casos en que el senado haya evitado el bien y el pro-- greso y otros en que haya salvado la situación con una demóra o-- con un veto. Si se exigen las mismas cualidades para ser senador que para diputados, la cámara de senadores sería verdadero repre-- sentante de la mayoría eludiéndose los inconvenientes y aprove-- chándose todas las ventajas."<sup>(14)</sup>

Don Francisco Zarco fué otro de los defenso-- res del senado. Expuso que para garantizar los aciertos en las -- leyes era necesario la revisión que ejercieran personas represen-- tantes de entidades; el senado era una institución que no mere-- cía ser suprimida debido a los errores que en la práctica hubie-- re presentado ya que en todo caso procedía subsanar las causas -- de deficiencia y suprimirse igualmente la presidencia de la Re--

---

(14) GOMEZ NORIEGA, Débora: El senado mexicano, U.N.A.M., México, 1954, p. 67.

pública y la Suprema Corte de Justicia.<sup>(15)</sup> La equivocación, en opinión de Zerco, había consistido en la forma de elegir a los senadores, la cuál había sido por elección de las legislaturas de los estados, por lo que para subsanar dicho inconveniente habría que aplicarles el mismo principio electoral que a los diputados, obteniéndose con ello un senado tan popular y democrático como la otra cámara.

Las ideas contrarias se manifestaron en el sentido de que:

"...no por la existencia del senado se mejoraron las leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas, era la oposición ciega y sistemática, la rémora a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos e intereses legítimos de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía, ¿no vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de una a otra cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el senado cediese nunca de sus propósitos de disolver la República? Hasta el día de hoy nuestra propia experi

---

(15) GONZALEZ DROPEZA, Manuel: La intervención federal en la desaparición de poderes, 2a. ed., U.N.A.M., México, 1987, p. 41.

encia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara." (16)

Las opiniones que apoyaron o rechazaron la adopción del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso Constituyente que, el proyecto en lo tocante a éste tema, fué aprobado por una ligera mayoría de seis votos, señalando el artículo 51 de la Constitución de 1857 que el ejercicio del supremo poder legislativo se depositaba en una asamblea denominada Congreso de la Unión.

El 14 de agosto de 1867, a través de la "Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales" expedida por Juárez, y la "Circular de la Ley de Convocatoria" realizada por Lerdo de Tejada, se intentó restablecer el senado, a efecto de que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso de la Unión, y además que representara el elemento federativo. No obstante, el Congreso no respondió a la solicitud del Ejecutivo por lo que en 1871, Juárez volvió a reiterar su petición afirmando que el gobierno federal se encontraba ante dos peligros: por un lado, el de tolerar desordenes cuando se le pedía su remedio y, por otro, el de violar la independencia de los estados.

---

(16) ZARCO, Francisco, ob cit., p. 454 y ss.

Al ser electo presidente de la República don-Sebastián Lerdo de Tejada, se propuso continuar con la obra de - Juárez, para tal efecto se basó en la misma convocatoria que con- tenía cinco puntos. En el primero se hacía referencia a la crea- ción de un senado que sirviera de contrapeso a las tendencias -- absorventes de la cámara popular ya que "...la constitución del- poder legislativo debe ser práctica y eficaz, debe asegurar la - representación de intereses distintos y contrapuestos para man- tener la armonía entre los poderes..." Estos argumentos bastaron para decidir la expedición del decreto y aprobación del sistema- bicamarista en 1874, mismo que entró en vigencia a partir del 16 de septiembre de 1875. (17)

En la redacción del artículo 56 del proyecto- de Constitución de 1917, se modificó la forma de elección de se- nadores con relación a lo establecido en la Constitución de 1824 y en la reforma que se hizo a la Constitución de 1857 por el que se restableció el senado, ya que en éstas constituciones se esti- pulaba la designación de senadores de manera indirecta, es de--- cir, la legislatura local declaraba electo al que había obtenido la mayoría absoluta del total de los votos emitidos; contrario a lo anterior, el proyecto aseguraba la elección directa de los -- senadores, pero con la salvedad de que la legislatura de cada -- estado declararías electo al que hubiese obtenido la mayoría abso

---

(17) TENA RAMIREZ, Felipe: Leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 1971, p. 703.

luta del total de los votos que debieron emitirse, y para el --- caso de que ninguno de los candidatos obtuviera dicha mayoría,-- la legislatura elegiría entre los dos que tuvieran más votos --és ta última parte contenía el aspecto de mayoría relativa prevista en la reforma que se hizo a la Constitución de 1857, con motivo- de la reincorporación del senado--.

En contra del proyecto, los diputados Cándido Avilés y Paulino Machorro Narváez esgrimieron los siguientes argumentos; el primero de ellos manifestó que tal propuesta tenía un resabio de elección indirecta por lo siguiente:

"... dada la poca voluntad de nuestro pueblo para ejercer sus derechos democráticos por medio del voto, su--- cederá que ningún senador obtendrá nunca mayoría absoluta y en--- tonces la elección quedará a merced de las legislaturas locales... Desde la Revolución de 1910 se conquistó el derecho del voto- directo... de manera que si ahora el proyecto de Constitución -- previene que la elección del presidente será directa, que la --- elección de diputados será directa ¿por qué, tratándose de la -- elección de los senadores, se pide que sea elección directa tam- bién, pero por mayoría absoluta de los votos que debieron emi--- tirse? y si no, que se elija entre los dos que hubieren obtenido mayoría relativa... preferiría que las legislaturas declararen - electos a los que tengan más votos, porque deben ser respetuosos

del voto."<sup>(18)</sup>

Los argumentos de Machorro Narvéz en contra del proyecto versaban en lo siguiente:

"...si aceptáramos la elección por las legislaturas con el carácter de colegios electorales federales, entonces se perdería el voto directo, porque las legislaturas serían un elector de segundo grado y nombrarían así a los senadores y no se tendría en el senado la expresión democrática de la opinión pública del país."<sup>(19)</sup>

Las anteriores opiniones dieron lugar a que el proyecto se modificara y el artículo 56 de la Constitución de 1917 se redactara de la siguiente manera, misma que se conserva en la actualidad: "La cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declarará --- electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos"

### 1.3. Breve referencia al senado americano.

---

(18) Cámara de Diputados: Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo VII, 3a. ed., México, 1985, pp. 56-14 y 56-15.

(19) "Ibidem", pp. 56-16 a 56-20.

El senado, en su concepción moderna, tiene -- como antecedente el sistema bicamarista nacido en Inglaterra, y heredado con posterioridad por los Estados Unidos de América. En el presente tema haré mención a la integración y funcionamiento del senado americano, lo que nos puede ayudar a ubicar las similitudes que tiene con el senado mexicano.

El sistema bicamaral nació en Inglaterra en -- el siglo XIII; por tal motivo existió la cámara alta o de los -- lores que representaba a la nobleza, al clero y a los grandes -- propietarios, y la cámara baja o de los comunes que representaba al pueblo.

Posteriormente, al celebrarse en los Estados- Unidos la Convención federal en 1787, concretamente en Filadel-- fia, sobresalieron dos tendencias principales: la de los estados grandes y la de los estados pequeños. Los primeros presentaron-- el Plan de Virginia en el que proponían la creación de un poder-- nacional con sus tres ramas clásicas: la ejecutiva, la legisla-- tiva y la judicial; la legislativa se integraría por miembros -- designados en proporción a la población y con facultades para -- legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los - estados. El contraproyecto fué el Plan de New Jersey, presentado por los estados pequeños en el que promovían la adopción de la - cámara única con representación igual para todos los estados.

El Plan de Virginia no era aceptado por los estados pequeños porque la representación proporcional al número de habitantes le otorgaría a los estados grandes mayor número de votos. El Plan de New Jersey era rechazado por los estados grandes, ya que al contar con voto igual cada estado, el mayor número de estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes. Posteriormente, una comisión integrada por un miembro de cada estado, concilió los intereses de ambos grupos; para tal efecto se redactó el plan conocido como Transacción de Connecticut; en él se recogió la representación proporcional al número de habitantes aludido en el Plan de Virginia, pero únicamente para la cámara de representantes; del Plan de New Jersey se optó por establecer el voto igual para los estados dentro de la otra cámara conformando así el senado. De éste modo nació un bicameralismo propio del sistema federal, en el que una cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas. (20)

Tena Ramírez determina las ventajas del sistema bicameral en los siguientes puntos:

1). Debilita, dividiéndolo, al poder legislativo que tiende generalmente a predominar sobre el ejecutivo; favorece el equilibrio de los poderes dotando al ejecutivo de una

---

(20) TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho constitucional... ob cit, pp. 106 y 107.

defensa frente a los emagos del poder rival.

2). En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el ejecutivo y las dos cámaras, - existe la presunción fundada de que es el Congreso quién tiene - la razón.

3). La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.<sup>(21)</sup>

Actualmente, en los Estados Unidos de América se confieren todas las facultades legislativas al Congreso, contituido por dos cámaras: la cámara alta o senado y la cámara ---baja o de representantes, como lo determina el artículo primero de su Constitución federal. El senado es numéricamente menor de las dos cámaras ya que se integra con dos miembros por cada estado.

Similar a lo sucedido en México, durante los primeros cien años de haberse introducido el senado en la Cons--

---

(21) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit., p. 262.

titución americana, los senadores eran electos no por el voto -- directo del pueblo, sino por las legislaturas estatales, ya que se les consideraba representantes de sus estados natales. Su --- función consistía en asegurarse de que sus respectivos estados fueren tratados equitativamente en toda legislación; posteriormente, y con la enmienda introducida a la Constitución en 1913, se determinó la forma directa en la elección de senadores. (22)

La Constitución americana, actualmente, señala como requisitos para ser miembro del senado los siguientes:-- el aspirante deberá tener al menos 30 años de edad, haber sido - ciudadano de los Estados Unidos por lo menos nueve años, y ser-- residente del estado que lo postule.

Toda entidad federativa tiene derecho a ele-- gir dos senadores a través de los comicios que se celebran en -- todo el estado americano en años pares. La duración de la senadu ría es de seis años agrupándose en tres clases: las actas de los senadores de primera clase expira al finalizar el segundo año; - los de segunda clase al finalizar el cuarto año y los de tercera clase al concluir el sexto año.

El vicepresidente de los Estados Unidos es el

---

(22) SCHROEDER, Richard: Reseña del gobierno de los Estados Uni-- dos, Senado de la República, México, 1982, p. 51.

presidente del senado, con derecho a voto solamente en caso de empate. Cuando el vicepresidente se encuentra ejerciendo las funciones del presidente de la República, por alguna falta temporal o cualesquiera otra causa, el senado tiene derecho a designar a otra persona que ocupe el puesto de vicepresidente temporalmente.

La función principal del senado es la de participar en la formación de leyes. Todo proyecto se inicia en la cámara de representantes; el senado tiene la facultad de proponer enmiendas o dar su voto a favor del proyecto; en éste último caso la intervención del poder ejecutivo se limita a una simple aprobación o veto.

Otra facultad inherente al senado es la de resolver los casos en juicio de Residencia, o sea, si se tratara de enjuiciar al presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes. La sentencia en caso de irresponsabilidad no podrá extenderse más que a la destitución del empleo así como el impedimento de ejercer cargos de honor o de confianza en los Estados Unidos, además la persona declarada culpable quedará sujeta a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo.

En la actualidad, al senado le corresponde --  
ratificar los tratados internacionales.

Brevemente he citado el antecedente del establecimiento del bicameralismo en los Estados Unidos de América, --- así como el funcionamiento actual del senado en ese país; en el siguiente capítulo señalaré los requisitos que nuestra Consti--- tución vigente determina para que se elijan a los senadores, así como las atribuciones federales que le confiere al senado.

## CAPITULO 2.- EL SENADO EN MEXICO

## 2.1. Integración y funcionamiento del senado.

El senado es una institución adoptada en nuestro sistema constitucional desde 1824; a partir de su inclusión en la Constitución del México independiente ha sido objeto de grandes discusiones y de su eliminación en el período juarista, sin embargo el sistema mexicano lo restablece y lo mantiene vigente por considerarlo elemento de equilibrio de la actividad legislativa y resguardo del sistema federal.

La estructura y finalidad del senado, por razones obvias, se modificó en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843; los senadores dejaron de representar el elemento -- federativo pues las entidades se convirtieron en Departamentos, -- y el senado perdió la función equilibradora ya que sobre el Congreso estaba el Supremo poder conservador.

En 1856 se eliminó el senado de nuestro orden constitucional, se restablece en 1874 y se refrenda en la Constitución de 1917, sistema actualmente vigente. La permanencia de -- ésta institución en el constitucionalismo mexicano nos obliga a -- revisar con pulcritud su composición y funcionamiento, para des-

pués analizar su valor en el fortalecimiento del federalismo.

La organización del senado está referida en el artículo 56 de la Constitución vigente: "La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La cámara se renovará por mitad cada tres años. La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."

Con relación a la última parte del citado precepto se han suscitado diversas polémicas en cuanto a su contenido, pues el mismo establece que las legislaturas locales y la Comisión Permanente declararán electo al que obtenga la mayoría de los votos emitidos, controversia que se suscita por lo establecido en el artículo 60 constitucional que autoriza a la cámara para calificar la elección de sus miembros."

Tena Ramírez señala que la contradicción se resuelve "...reconociendo a las legislaturas de los estados la facultad de declarar la elección de senadores únicamente desde el punto de vista del cómputo de los votos (votos obtenidos), en tanto que al senado le correspondería examinar la elección desde el punto de vista de su legalidad (votación legal)."(23)

---

(23) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 269.

Ahora nos ocuparemos de los requisitos para-- ser senador, mismos que se encuentran contemplados en los artí-- culos 55 y 58 de la Constitución vigente. El primer precepto ci-- tado señala como condición para ser senador los siguientes:

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

Toda función política exige al individuo el-- requisito de la ciudadanía, ésta supone: la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Para -- ser senador no basta con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía, es preciso ser mexicano por nacimiento para ase-- gurar de ésta forma una mayor fidelidad a los intereses del pue-- blo mexicano.

II. "Ser originario del estado en que se haga-- la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de --- seis meses anteriores a la fecha de ella... La vecindad no se -- pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elec-- ción popular."

En opinión de Romerovargas "...la vecindad es requisito indispensable para que el candidato sea conocido por - los electores, aunque los medios de divulgación moderna como son: periódico, cine, radio, televisión, etc. favorecen la posibili--

dad de adquirir popularidad y fama intelectual o patriótica a -- distancia, así como Ponciano Arriaga siendo potosino fué llamado a gobernar en Aguascalientes donde lo conocían tan sólo por su fama y energía."(24)

Lanz Duret encuentra inconveniente dicho requisito "...por que los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada región, ni en las cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales."(25)

A éste respecto, Tena Ramírez opina que las afirmaciones de Duret son exactas, pero advierte que aunque no con el carácter estrictamente de locales en las cámaras pueden ventilarse cuestiones que atañen directamente a determinadas regiones del país, como por ejemplo: querrelas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los poderes de un estado, por lo que es conveniente que la resolución la otorguen los representantes elegidos por la región afectada, y afirma:

"...La razón fundamental por lo que estimamos que la fracción impugnada debe subsistir, consiste en que es la

---

(24) ROMEROVARGAS, Ignacio, ob cit, p. 250.

(25) LANZ DURET, Miguel: Derecho constitucional mexicano, 5a. ed. Norgis Editores, México, 1975, p. 127.

población electora la que debe conocer al candidato. Aunque el--  
diputado o senador representa a todo el país, la elección de ---  
cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distri-  
tos electorales o por los estados. Lo menos que puede pedirse es  
que la población del estado esté en posibilidad de conocer a la-  
persona que va a designar como representante de la nación; esa -  
posibilidad se alcanza con el requisito de nacimiento o el de --  
vecindad del candidato.»(26)

III. "No estar en servicio activo en el Ejecu-  
tivo federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural--  
en el Estado donde se haga la elección, cuando menos noventa ---  
días antes de ello."

IV. "No ser secretario o subsecretario de es-  
tado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa -  
días antes de la elección.

Los gobernadores de los estados no podrán ser  
electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones duran-  
te el período de su encargo, aún cuando se separen definitiva---  
mente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados,--

---

(26) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 271.

los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser -- electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de -- la elección."

Los requisitos que determinan las fracciones -- III y IV son de índole negativo, ya que consisten en no ocupar -- ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato -- para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en -- la elección.

V. "No ser ministro de algún culto religioso."

En los debates que se dieron en el Constitu -- yente de 1917, con relación a la aprobación del artículo 55 ---- constitucional, el diputado Reyes opinó que para excluir a los -- eclesiásticos, se debería declarar que no son ciudadanos. Así -- mismo, el diputado Prieto manifestó que "...llamar al clérigo a -- los cargos públicos, cuando se trate de reformar la propiedad y -- otras cuestiones de igual naturaleza, es ponerlo entre el perjuro y la conspiración perpetua...", además formó la siguiente -- pregunta: ¿Es antidemocrático restringir el sufragio?

Pensamos que para responder a la anterior -- pregunta, es necesario analizar profundamente el tema del sufra -- gio, cuestión que es objeto de otro trabajo y no del presente. En

relación a la fracción citada Tena señala que se debe conceder a los ministros religiosos el voto activo, pero no el pasivo por lo siguiente:

"...la representación popular exige algo más que la simple ciudadanía. Exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia. Una persona -- que por su posición en la vida sea dependiente o se encuentre -- inserta en una determinada organización, no podrá ser diputado o senador..."(27)

VI. "No estar comprendido en alguna de las --- incapacidades que señala el artículo 59."

El artículo 59 constitucional prohíbe la --- reelección de senadores para el período inmediato, entendiéndose que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios-- ni los suplentes como suplentes. El suplente puede ser electo -- senador propietario en el período inmediato, siempre que no hubiere estado en ejercicio, en cambio el senador propietario no puede ser electo en el período inmediato con el carácter de suplente.

El suplente entra en funciones en los siguientes

---

(27) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 271.

tes casos: licencia, separación definitiva del cargo, ausencia-- del senador propietario de las sesiones durante diez días consecutivos, así como en caso de que éste falte y por lo mismo no se integre el quórum de asistencia para celebrar sesiones válidas.

Para concluir con las condiciones exigidas -- para ser senador, señalaré que el artículo 58 constitucional --- exige la edad de treinta años cumplidos el día de la elección,-- para ser electo senador.

Analizados los requisitos que la Constitución exige para ser senador, proseguiré con el estudio de la integración de la cámara de senadores. A éste efecto mencionaré la reforma realizada al artículo 56 de la Constitución federal en el año de 1986, toda vez que anterior a lo mismo se estatuyó la renovación de la cámara de senadores en su totalidad cada seis --- años; en la actualidad dicho precepto estipula que la cámara se renovará por mitad cada tres años. Esta reforma fué presentada -- como iniciativa presidencial por el Secretario de Gobernación -- Manuel Bartlett Díaz ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en la exposición de motivos quedó manifestado el -- objeto de la reforma:

"...Por lo que se refiere a la renovación de los miembros del senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al

procedimiento clásico de la teoría del Estado federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, --- cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que se mantenga la traducción legislativa mediante la permanencia en su continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del senado en la vida política del país... Finalmente, se propone la modificación del artículo Décimo Octavo Transitorio de la Constitución, que establece que -- los senadores que se elijan en la LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en funciones del primero de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, toda vez que para poder -- hacer efectivo la propuesta de renovar por mitad la Cámara de -- Senadores, será necesario que los senadores que se elijan para -- la LIV Legislatura y que serán los nombrados en segundo lugar en las elecciones de 1988, duren del primero de septiembre de 1988 -- al 31 de octubre de 1991. (28)

El funcionamiento de la cámara de senadores -- se encuentra regida por los artículos constitucionales 61, 62, -- 63 y 64, mismos que a continuación analizaré.

El artículo 61 constitucional dispone que ---

---

(28) Iniciativa de ley presentada el 4/Nov./1986, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15/Dic./--- 1986.

"...los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

En relación a lo establecido en el precepto-- citado, los artículos 108, 109 y 111 constitucionales señalan -- que los senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante-- el tiempo de su representación, si previamente la cámara de di-- putados no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del-- cargo de representante, denominándosele a lo anterior Inmuni-- dad o protección contra la acción penal. La acción penal es incompati-- ble con el ejercicio de la representación, para que proceda -- aquélla es necesario que desaparezca ésta. ya sea por el desafue-- ro o por la conclusión natural del encargo.

El artículo 62 de la Constitución vigente le-- impone a los titulares del senado "...la observancia de la incom-- patibilidad para desempeñar otra comisión o empleo de la federa-- ción o de los estados, por los cuáles se disfrute remuneración -- económica, sin licencia previa que les conceda la cámara para -- que se separe del cargo, en tanto dura el nuevo empleo o comisi-- ón. La infracción de ésta disposición será castigada con la pér-- dida del carácter de senador."

El artículo 63 señala que para que la cámara-- de senadores pueda actuar necesita que haya quórum. Por regla --

general, el quórum en el senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros. Así mismo, el precepto citado dispone -- que los miembros presentes de la cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren -- dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan su cargo, llamándose a los suplentes los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicieren se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Tales medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores.

Reunido el quórum de la cámara, las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes. Existen dos clases de mayoría: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones. La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones, de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

El artículo 64 constitucional determina que:--  
"...el representante que no concorra a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente de la cámara respectiva.-- no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que ----

faite."

Con lo anterior se pretende asegurar la concurrencia de los senadores a las sesiones, y así regular la secuencia de los trabajos y la justa percepción por el cumplimiento de la responsabilidad contraída.

Por último, señalaré la importancia que revisitan las Comisiones Legislativas en el funcionamiento de las cámaras, ya sea de diputados o de senadores. El objeto de las mismas son señaladas por el Lic. Amador Rodríguez Lozano al manifestar que:

"...la intensa actividad legislativa de los congresos contemporáneos requiere de la existencia de ese tipo de órganos, que se encarga primordialmente del estudio y análisis de los proyectos de ley, es tal la trascendencia de su labor que, en la práctica, son quienes deciden cuáles iniciativas deben ser modificadas y cuáles serán presentadas al pleno de la cámara, son, como bien dijera Fraga Iribarne, el verdadero poder parlamentario..."(29)

Las comisiones de la cámara de senadores se -

---

(29) Senado de la República: Política y proceso legislativo: coloquio, México, 1985, p. 326.

dividen en: ordinarias y especiales. Las ordinarias constan de -- 46 entre las que se cuentan: agricultura, ganadería y recursos-- hidráulicos; aranceles y comercio exterior; economía; asuntos -- indígenas; relaciones exteriores; puntos constitucionales, etc.-- Las especiales son tres: la de estudios legislativos; la de ad-- ministración y, por último, la de biblioteca.

La comisión de estudios legislativos, conjun-- tamente con las comisiones ordinarias, hacen el análisis de las-- iniciativas de ley o decretos y formulan los dictámenes corres-- pondientes. Las comisiones cuentan con un presidente, un secre-- tario y los vocales que autorice la cámara. Las decisiones se -- toman por mayoría de votos de sus miembros y en caso de empate,-- el presidente tiene voto de calidad. (30)

## 2.2. Facultades exclusivas del senado.

El análisis de las facultades exclusivas del-- senado son un punto esencial para conocer la participación que -- tiene ésta institución en el sistema federal mexicano; dichas -- atribuciones se encuentran consagradas en el artículo 76 de la -- Constitución federal vigente, mismas que a continuación señalaré.

---

(30) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexi-- canos, Cámara de Diputados, México, 1982, artículos 86, 87,-- 89, 90, 91, 95 y 98.

**Fracción I.**—“Analizar la política exterior -- desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes -- anuales que el presidente de la República y el secretario del -- Despacho correspondiente rinden al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”

Los informes sirven para enterar a las cáma-- ras, y por su conducto al país, de la labor realizada por el --- Ejecutivo durante el año precedente. Se presentan para dar noti-- cia, de ninguna manera para ser aprobados o repudiados.

En relación a los tratados internacionales, -- Tena nos muestra una perspectiva de la intervención del senado -- en la aprobación de los mismos al señalar lo siguiente:

“...La celebración de un tratado se integra -- en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos -- voluntades, como son la del presidente y la del senado, tomada -- la de éste último por mayoría de votos de los presentes... Para-- la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado contratante... En -- nuestro derecho constitucional el presidente de la República no-- puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa -- aprobación de éste por el senado... El senado puede desaprobar -- un tratado concluido por el presidente, o introducir en él enmi--

endas o reservas. La aprobación del senado autoriza al presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no-ratificar el tratado.”<sup>(31)</sup>

Burgos Orihuela señala una contradicción entre la fracción en cuestión y el artículo 89 constitucional, ya que éste último en su fracción X consigna la atribución del presidente de la República de: "...Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso General..." Esta contradicción debe decidirse en el sentido de que la facultad mencionada es exclusiva del senado, y no de ambas cámaras que conforman el Congreso de la Unión, pues lo anterior obedece a un descuido parlamentario.<sup>(32)</sup>

Algunos teóricos señalan que la función del senado al aprobar los tratados internacionales, en nuestro orden constitucional, es con doble finalidad:

a). Para que analicen la constitucionalidad de los tratados, cerciorándose de que se ajusten a la Constitución.

---

<sup>(31)</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, pp. 412 a 414.

<sup>(32)</sup> BURGOS ORIHUELA, Ignacio, ob cit, p. 660.

b). Al estar representadas todas las entidades federativas en éste cuerpo legislativo, al aprobar un tratado le dan validez interna inclusive, dentro de la esfera local de sus diferentes estados.

Fracción II. "Ratificar los nombramientos que él mismo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga."

La ratificación del senado sirve de contrapeso en caso de que el presidente de la República trate de hacer nombramientos influenciado por intereses personales o de terceros, lo que trae consigo que el senado posee la facultad de aceptar o rechazar la designación; sin embargo, la ausencia de una ley destinada a reglamentar la facultad del senado ha dejado punto menos inservible dicha facultad. El funcionario, designado por el presidente, toma desde luego posesión de su cargo, sin esperar la ratificación del senado.

Lo anterior tiene como excepción lo preceptuado por la fracción XVI del artículo 89 constitucional, que establece que la Comisión Permanente aprobará los nombramientos que realice el presidente de la República, cuando la cámara de

senadores no se encuentre sesionando.

Fracción III. "Autorizarlo también para que--- pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio -- nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas."

Esta facultad se encuentra adherida a los intereses de la nación, ya que el paso de tropas extranjeras por -- las entidades no sólo afecta la tranquilidad de éstas sino el de todo el país, lo que conlleva a que el senado tenga injerencia -- en autorizar ésta estancia.

Fracción IV. "Dar su consentimiento para que-- el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Na--- cional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria."

Tena hace una distinción entre lo que es el-- ejército y la guardia:

"...El ejército es una institución federal en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva -- los poderes federales, como son el ejecutivo y el legislativo de la Unión, y es una institución permanente y profesional sometida

a una reglamentación rigurosa. La guardia nacional es una institución que pertenece a los estados y en la cuál la federación -- sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y -- para moverla fuera de su lugar, por medio del presidente con --- aprobación del senado, no es institución profesional ni perma--- nente."(33)

A éste respecto, Burgoa manifiesta que en México no hay Guardia Nacional, ya que ésta se integraría por un cuerpo militar de vecinos de un estado, pero los estados de la - federación no pueden tener tropas permanentes ni buques de gue--- rra sin consentimiento del Congreso de la Unión."(34)

Fracción V."Declarar, cuando hayan desapare--- cido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es --- llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién -- convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el sena- do a propuesta en terna del presidente de la República, con ---- aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las --- mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo - gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen --

(33) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit., pp. 388 y 389.

(34) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, ob cit., p. 662.

en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición registrará siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."

Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al senado la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador provisional cuando todos ellos hayan desaparecido, a efecto de que convoque elecciones conforme a las leyes constitucionales del estado de que se trate.

El artículo segundo de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, señala los casos en que se configura la desaparición de los poderes de un estado, y son los siguientes:

1. Cuando los titulares de los poderes constitucionales quebranten los principios del régimen federal.
2. Abandonaren el ejercicio de sus funciones, o no ser que medie causa de fuerza mayor.
3. Los titulares de los poderes constitucionales estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

4. Prorrogaren la permanencia en sus cargos-- después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para elegir a los-- nuevos titulares.

5. Promovieren o adoptaren la forma de gobi-- erno o base de organización política, distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la Repú---- blica.

La petición para que el senado conozca de las causas a que se refiere el artículo citado, podrá ser formulada-- por: senadores, diputados federales o por ciudadanos de la enti-- dad.

Asimismo, al analizar las Constituciones de - las entidades que conforman nuestra República Mexicana, observa-- mos que la de Durango es la única que contempla como causa de -- desaparición de los poderes locales, la falta física de los ti-- tulares, sin que ninguna otra Constitución local regule cause -- similar o alguna otra de las determinadas por la ley reglamenta-- ria de la fracción en cuestión.

En relación a la facultad que la Constitución federal le otorga al senado, para nombrar gobernador provisional una vez que han desaparecido los poderes de un estado, la mayor-- parte de las Constituciones locales regulan la situación ante---

rior, y para tal efecto especifican la persona que asumirá el --  
 puesto de gobernador provisional. Así, las Constituciones estatales que regulan la designación de gobernador provisional y la --  
 persona que ocupará el puesto, son las siguientes:

Estado	Gobernador provisional previsto:
Agua Calientes, Querétaro, -- Tabasco, Coahuila, Zacate- cos y Nuevo León.	Ultimo presidente del Tribunal-- de Justicia.
Nayarit, Veracruz, Sonora --- y Michoacán.	Presidente del Congreso o de la- Comisión o Diputación Permanente.
Durango y Tamaulipas. ---	Secretario General de Gobierno.
Campeche.	--- Presidente municipal que hubiese permanecido dentro del orden le- gal y que represente el munici- pio de mayor población.
Guajuato.	--- El electo por la mayoría de los- presidentes municipales.
Oaxaca.	--- Cualquiera de los dos senadores.
Colima.	--- No especifica pero señala que la persona designada convocará a -- elecciones en un término de 15 - días.

Las Constituciones locales restantes, para el  
 caso de desaparición de poderes, señalan que se sujetarán a lo -

establecido en la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal vigente.

Fracción VI. "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En éste caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de ésta facultad y el de la anterior."

Esta fracción fué origen de una discusión que se suscitó en el Constituyente de Querétaro en el que sobresalieron dos teorías:

a). La primera fué expuesta por Paulino Ma---chorro Narvárez y por Arturo Méndez, quienes señalaron que se debería privar al senado de la facultad de conocer de las diferencias que surgieren entre los poderes locales para darla a la Suprema Corte de Justicia, en razón al alto papel de éste cuerpo y la responsabilidad del mismo que hace que sus decisiones sean acatadas por las partes contendientes, además de que los conflictos entre los poderes de un estado siempre se fundan en la aplicación de una ley.

b). En contraposición a la anterior, Alberto-M. González señaló que el senado era el órgano encargado de resolver éstas controversias por tratarse de un órgano político, y además las resoluciones que adoptaba eran más rápidas que las de la Suprema Corte de Justicia; así mismo aseguraba que era más -- peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte el que ésta -- conociere de cuestiones políticas que llevan en sí mismas el --- apasionamiento de los partidos. (35)

El conflicto se resolvió dejando las cuestiones constitucionales a la Suprema Corte de Justicia, en lo referente a la competencia y facultad de los distintos órganos; al -- senado le compete conocer de la legitimidad de origen de los gobernantes así como de la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cuál la Constitución llama Cuestiones políticas.

Fracción VII. "Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que co metan 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 ésta Constitución."

A éste efecto, el artículo 108 constitucio---

---

(35) GOMEZ NORIEGA, Débora, ob cit. pp. 84 y 85.

nal considera que los servidores públicos, a los que se les seguirá juicio político, son los siguientes:

a). Los representantes de elección popular -- como son: senadores y diputados al Congreso de la Unión, representantes de la Asamblea del Distrito Federal, diputados locales.

b). Miembros del poder judicial federal y judicial del Distrito Federal: procuradores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, magistrados de los tribunales superiores de justicia de cada entidad.

c). Toda persona que desempeñe un cargo, empleo u comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal: secretarios de Despacho, jefes de Departamento Administrativo, titular del gobierno del Distrito Federal, empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados, sociedades y fideicomisos públicos.

d). Gobernadores locales.

Para que a los servidores públicos citados se les pueda seguir juicio político, es requisito que hayan realizado actos tendientes a ocasionar perjuicio a los intereses públicos fundamentales: éstos últimos se encuentran previstos por el artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y son los siguientes:

1). Actos que tiendan a atacar a las instituciones democráticas.

2). Los que ataquen la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

3). Violación a las garantías individuales.

4). Ataque a la libertad de sufragio.

5). Usurpación de atribuciones.

6). Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.

7). Omisión grave en la aplicación de la Constitución o leyes federales.

8). Violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Para conocer del juicio político, la cámara de diputados se erige en cámara de acusación, y la cámara de senadores en jurado de sentencia. Las sanciones que se aplican consisten en la destitución del servidor público o en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos u comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el caso de los gobernadores locales, la resolución emitida por la cámara de senadores será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

El presidente de la República, durante el --- tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Fracción VIII. "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios, que le someta el presidente de la República."

Fracción IX. "Derogada."

Fracción X. "Las demás que la misma Constitución le atribuya."

2.3. Su participación en la formación de leyes.

El presente tema versa sobre la participación del senado en la formación de leyes que se establecen con carácter general, y que regirán en todas las entidades federativas. A éste efecto el artículo 50 de la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos expresa que el poder legislativo se --- deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras: -- una de diputados y otra de senadores.

El proceso de formación de leyes o decretos - se inicia al presentar un proyecto ante el Congreso de la Unión.

El artículo 71 de la Constitución vigente --- establece que el derecho de iniciar leyes o decretos le compete:

- I. Al presidente de la República.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los estados.

La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre los empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento corresponde primero a la cámara de diputados.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pase a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictámen pues en tal caso el mismo proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara, es decir, se convierte en cámara de origen la que estaba llamada a ser --- cámara de revisión.

Las iniciativas del presidente de la Repú----

blica, de las legislaturas de los estados y de las diputaciones-- pasarán desde luego a comisión; las iniciativas de los diputados y senadores que no formen diputación se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Los casos que se presentan en la tramitación-- de un proyecto de ley o decreto se encuentran contemplados en el artículo 72 de la Constitución federal vigente, y son:

1. El proyecto que se presente en la cámara-- de origen, si es rechazado por ésta, no podrá volver a presen--- tarse en las sesiones del año.
2. Si es aprobado el proyecto por la cámara-- de origen, pasará para su discusión a la cámara revisora.
3. Llegado el proyecto a la cámara revisora,-- si ésta lo rechaza totalmente volverá a la cámara de origen con-- las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros-- presentes volverá a la cámara que lo desechó; si ésta última lo-- aprobara por la misma mayoría pasará al Ejecutivo, pero si lo -- rechazare no podrá volver a presentarse en el mismo período de -- sesiones.
4. Si la cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la cámara de origen, la nueva discusión de ésta última cámara versará únicamente so-- bre lo desechado, las ediciones o reformas, sin poder alterar en

manera alguna los artículos aprobados. Si dichas adiciones o --- reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación.

5. Si el proyecto es aprobado en su totalidad por ambas cámaras, se remitirá al Ejecutivo, quién si no tuviere observaciones que hacer lo publicará.

6. Si el Ejecutivo al recibir el proyecto lo objeta en todo o en parte, regresará el proyecto con las observaciones a la cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Las votaciones sobre un proyecto de ley siempre serán nominales, o sea que cada miembro de la cámara deberá ponerse de pie y decir en voz alta su nombre y apellido agregando la expresión sí o no.

Con base al anterior procedimiento, el artículo 73 constitucional señala las diversas materias en que participan ambas cámaras, a fin de realizar la función legislativa, mismas que no mencionaré por no ser el objeto del presente trabajo.

**CAPITULO 3.- IMPORTANCIA DEL SENADO EN NUESTRO  
SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

### 3.1. Origen del federalismo en nuestro sistema constitucional.

A efecto de señalar la participación que el Senado ha tenido en nuestro sistema federal, es menester indicar el origen del federalismo en México, no sin antes hacer la distinción de lo que es un Estado federal, un Estado unitario y una Confederación de estados, punto que es indispensable conocer para distinguir sus características y, así determinar la naturaleza jurídica de nuestro sistema federal.

Iniciamos el capítulo señalando las características de la Confederación:

"...es una agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de fines comunes. Generalmente es creada por vía convencional, y en el tratado que la instituye se fija su contenido, delimitando las competencias que los Estados quieren ceder a la Confederación, reduciéndose normalmente a la defensa común. Los Estados miembros conservan su soberanía y su personalidad internacional y dirigen su polí-

tica exterior. Un ejemplo ha sido la Confederación Germánica."<sup>(36)</sup>

El Estado unitario, dice el constitucionalista Tena Ramírez, es aquél que "... posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible."<sup>(37)</sup> El profesor Badía, -- al conceptualizar el Estado unitario, distingue entre lo que es el Estado unitario simple y el Estado unitario complejo:

"... El Estado unitario simple implica la --- unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adop- ta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más- insignificantes)... Estados unitarios complejos son aquéllos que comportan tan sólo una "descentralización administrativa", pues, en un plano político, la descentralización constitucional o --- legislativa nos llevaría a una forma política federal o regio--- nal."<sup>(38)</sup>

La forma de Estado unitario implica la exis- tencia de un poder central que coordine y clasifique la vida --- política del país; un ejemplo es España.

---

(36) SEARA VAZQUEZ, Modesto: Derecho internacional público, 9a.--- ed., Porrúa, México, 1983, pp. 106 y 107.

(37) TENA RAMIREZ, Felipe, ob cit, p. 112.

(38) FERRANDO BADIA, Juan: El Estado unitario, el Federal y el -- Estado regional, Tecnos, Madrid, 1978, pp. 40 y 41.

El Estado federal es el objeto de nuestro --- trabajo, y por ello el tratamiento será más amplio; a éste efecto entendemos por Estado federal a aquél en el que "...coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio y normas jurídicas válidas para porciones del mismo y en los que el poder político es compartido por el gobierno central -gobierno federal-- y por los gobiernos locales." (39)

Esta conceptualización se refleja en las características que, sobre el Estado federal, menciona el doctor-- Jorge Carpizo, en el que existe:

a). Una Constitución que crea dos órdenes --- delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

b). Las entidades federativas gozan de auto-- nomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

c). Los funcionarios de las entidades federa-- tivas no dependen de las autoridades federales.

d). Las entidades federativas deben poseer -- los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

---

(39) BORJA, Rodrigo: Principios de derecho político y constitucional, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1964, p. 149.

e). Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional. (40)

En la formación de los Estados federales se distinguen dos modos fundamentales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, en cuyo caso se produce realmente el nacimiento de los estados-miembros y no del Estado federal, que es el antiguo Estado unitario constitucionalmente transformado: Brasil, México. El segundo modo, que es el normal, tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado federal (Estados Unidos, Suiza). Este proceso puede realizarse jurídicamente, a través de un tratado internacional primero y de una Constitución después (Estados Unidos), o bien por vía extrajudicial o de hecho (Suiza). (41)

En el Estado federal, los estados miembros gozan de autonomía legislativa y constitucional. Así mismo, los estados miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. En todas las Constituciones federales se limita la potestad constituyente del estado miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales.

---

(40) CARPIZO, Jorge: Federalismo en Latinoamérica. U.N.A.M., México, 1973, pp. 16 y 17.

(41) FERRANDD BADIA, Juan, ob cit, p. 71.

y los poderes locales, establecidos por la misma Constitución -- federal. Sólo le corresponde a los órganos constituyentes federales, si bien integrados por representantes de los estados miembros, determinar tal reparto y, por tanto, restringir los poderes de los estados miembros; es por ésto que la autonomía constitucional del estado miembro no es absoluta.

Por último señalaremos que el Estado federal se distingue de la Confederación de estados y del Estado unitario, en los siguientes aspectos: en el primer caso estamos frente a una auténtica unión de Estados regida por el derecho internacional y carece de una Constitución; en el segundo caso, los estados miembros carecen de autonomía constitucional y su descentralización es administrativa, esto es, no política.<sup>(42)</sup>

Una vez que hemos realizado la distinción de las tres formas de Estado<sup>(43)</sup> a continuación señalaremos los antecedentes del federalismo en México, y a éste efecto iniciaremos con las teorías que determinan el origen del federalismo mexicano, la implantación de éste en nuestro sistema constitucional, y así concluir con la naturaleza jurídica del Estado federal plasmado en la Constitución de 1917.

---

(42) FERRANDO BADIA, Juan, ob cit., p. 98.

(43) Para el maestro Ignacio Burgoa, Derecho constitucional...ob cit., p. 400, Forma de Estado "...es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma independientemente de como sea su gobierno."

3.1.1. Teorías que determinan el origen del--  
federalismo mexicano, y su incorpora--  
ción en las primeras Constituciones.

1.- La primera teoría que citaremos es la ex-  
puesta por Nettie Lee Benson, quién en la obra "La diputación --  
provincial..." señala que:

"... el origen del federalismo en México se -  
puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Consti-  
tución de 1812 para España y sus colonias. La Constitución pro-  
veyó de un gobierno representativo y de independencia política a  
cada provincia... Creó las diputaciones provinciales, de las que  
seis se adjudicaron a México... Cada provincia debía ser gover-  
nada por un jefe político, un intendente y la diputación provin-  
cial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid --  
por medio del jefe político y los ministros de gobierno... En el  
nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812,  
no había virrey... En cada provincia habría una diputación pro-  
vincial formada por siete diputados, designados por el pueblo en  
votación indirecta."<sup>(44)</sup>

2.- Contrario a la opinión de que el origen -  
del federalismo se encuentra en las diputaciones provinciales, -

(44) BENSON, Nettie Lee: La diputación provincial y el federalis-  
mo mexicano, El Colegio de México, México, 1955, pp. 17 a 21.

el C. José Barragán ha expuesto:

"... el federalismo mexicano comienza en Casa Mata, aunque no lo parezca. Esta es la principal y fundamental - derivación de la Acta de Casa Mata... Cuatro hechos, sobre todo- parecen consecuentarse de una forma u otra de dicha Acta: uno, - la reinstalación del Congreso y aniquilamiento del Imperio; dos, la necesidad de pasar a convocar nuevo congreso constituyente;-- tres, se producen las proclamas de soberanía e independencia de- varias provincias... e imponen al congreso su federalismo."<sup>(45)</sup>

La caída de Iturbide provocó que el movimien- to federalista se alzara violentamente como reacción a la centra lización. Algunas provincias como Jalisco, Oaxaca, Yucatán, Mi- choacán y Querétaro proclamaron ser estados libres y soberanos y exigieron la implantación del federalismo. Jalisco sobresalió de todos ellos, manifestándolo en los siguientes términos:

"Tome enhorabuena México, el partido que más- le acomode; pero si insiste en querer sostener un derecho de do- minación universal sobre las provincias, sepa desde ahora que el Estado Libre de Xalisco, concentrando su valor y sus luces en el

(45) BARRAGAN BARRAGAN, José: Introducción al federalismo, U.N.A.M. México, 1978, p. 113. En base a ésta cita señalaremos que el Plan de Casa Mata fué elaborado por Echavárri y sus oficia- les el 10. de febrero de 1823 en Veracruz; Santa Anna se -- adhirió con posterioridad.

Valle de Atemajac, renovará con ventajas los tiempos heróicos de la república de Tlaxcala."(46)

Para Barragán, éste movimiento de federalización no pretendió la emancipación de las entidades, sino el de establecer una república federada "...constituida por estados -- independientes comprometidos a no ejercer, sino de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, sobre todo la defensa exterior, pero aclarando que cada estado es árbitro y señor de sus -- intereses particulares."(47)

Así mismo, en la obra "El pacto federal del - Anáhuac" publicada el 28 de julio de 1823, el C. Prisciliano --- Sánchez había manifestado:

"...la nación se ha pronunciado suficiente--- mente por el sistema de república federada, integrada por esta-- dos que se independen mutuamente para administrarse y regirse -- por sí mismos, puesto que nadie mejor que ellos puede hacerlo -- con más interés, con mayor economía, ni con mayor acierto. La -- unión federal se entendía entre estados libres con sus propios - gobernantes que otorgan al gobierno la autoridad bastante y sufi

---

(46) GONZALEZ DROPEZA, Manuel, ob cit. p. 22.

(47) BARRAGAN BARRAGAN, José, ob cit. p. 156.

ciente, para mantener el pacto federal."<sup>(48)</sup>

3.- Una tercera teoría acerca del origen del federalismo es la expuesta por don Manuel Herrera y Lazo, que -- señala:

"Nuestro federalismo nace el 31 de enero de 1824... adquiere realidad institucional en el Acta Constitutiva y el Congreso, al aprobar el Acta la denomina 'Acta Constitutiva de la Federación'... El Acta innova la división territorial y -- transforma las 24 provincias en 17 estados y dos territorios, -- pero además previno (art. 80.) que en la Constitución podría --- aumentarse el número de los estados y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos. En la ---- Constitución de 1824 se enumeraron como parte de la Federación - 19 estados y 4 territorios... En la historia de los precedentes del federalismo se advierte una irregularidad que consiste en -- que con fecha 8 de enero de 1824 se mandó que ciertos estados -- establecieran sus legislaturas constituyentes cuando la verdad - es que los estados todos no comenzaron a tener existencia constitucional sino en virtud del Acta Constitutiva. Con ésto solo - se trató de ganar tiempo, satisfaciendo por el momento a las provincias más exigentes, pero el Acta remedió el mal y restableció

---

(48) SANCHEZ, Prisciliano, citado por Manuel González Oropeza, -- ob cit, p. 24.

la lógica del sistema."<sup>(49)</sup>

Otro aspecto consecuente del establecimiento del federalismo en México, la señala el autor citado:

"...Desde el punto de vista ideológico fué -- el nuestro un proceso de desintegración mediante el cuál el concepto unitario de Nación fraccionó su contenido y adquirió en el de Federación una nueva forma de coordinación, no por razones de conveniencia lógicas o extralógicas. Era tal el sentimiento de rebeldía contra el debilitado gobierno del centro que, si México no se hubiera constituido en República Federal, habría corrido el gravísimo riesgo de disgregarse en la anarquía en beneficio de nuestros vecinos del Norte."<sup>(50)</sup>

Para concluir con el contenido de las teorías sobre el nacimiento del federalismo mexicano, señalaremos que la mayoría de autores se ha inclinado por la opinión de Lee Benson. Burgos opina que:

" A través de la historia de nuestro federalismo, se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implan-

---

(49) Cámara de Diputados: Derechos del pueblo... tomo I, ob cit., pp. 603 y 604.

(50) Ibidem, p. 605.

tera el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían - los 'Estados libres y soberanos'... Por tanto, éste régimen no - provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que ---- presionaron en el Congreso Constituyente para que se adoptara, - de lo que se concluye que no habiendo existido tales Estados, - lógicamente no pudieron 'unirse' en una federación... En México- la federación no surgió de ningún pacto o 'unión' entre Estados- preexistentes, sino de la decisión popular, bajo el supuesto --- representativo indicado, de otorgar al Estado la referida for--- ms.»(51)

En la Constitución de 1824 quedó establecido- formalmente el sistema de Estado federal (52) pero en 1836 este--- régimen fué anulado dando lugar al centralismo. (53)

En el período centralista, la república quedó dividida en Departamentos, mismos que se encontraban a cargo de-

---

(51) BURGOA, Ignacio: Proyecto de reformas y adiciones a la Constitución federal de 1824, México, 1974, pp. 74 y 75.

(52) El artículo 5o. del Acta Constitutiva de la Federación expresa: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", éste aspecto fué repetido en forma similar por el artículo 4o. de la Constitución de 1824.

(53) De las diversas causas que originaron la desaparición del -- régimen federal en la Constitución de 1836, Herrera y Lazo:- Cámara de Diputados. Derechos del pueblo...tomo I, ob cit, p. 614, señala como una de ellas "...el peso de más de cuatro--

gobernadores electos de las ternas propuestas por las juntas --- departamentales. El presidente de la República no sólo designaba a los gobernadores a través de las ternas propuestas, sino también determinaba la conducción de los departamentos. Con ésto la autonomía de los departamentos era en medida que los poderes --- centrales quisieran otorgársela. Esta situación no tuvo mucha -- variación con la vigencia de la Constitución de 1843.

El 5 de abril de 1847 se emitió el Dictámen - de la mayoría de la comisión de Constitución, por el que se de-- clareba que el pacto de la federación celebrado por los Estados- Unidos Mexicanos en 1824, era la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obligaba a los Supremos -- Poderes de la Unión, a los estados y a cada uno de los habitan-- tes de la República. Con ésto se restableció el sistema federal-- en ese mismo año. (54)

Poco después, en el dictámen y proyecto de -- Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la -- ciudad de México el 16 de junio de 1856, quedaron enunciadas las

---

cientas exposiciones filosóficas de ayuntamientos, legisla-- turas y reuniones de vecinos que así lo solicitaron.

(54) El restablecimiento del sistema federal quedó estatuido en - el artículo 29 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancio-- nada el 18 de mayo de 1847.

ventajas de un sistema federal por el que podía:

"...Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad, y demás circunstancias... dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquiera gobierno que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista -- los intereses de los gobernados... poner a la cabeza de su administración sujetos que amentes del país tengan al mismo tiempo -- los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto...-- crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los de lincuentes, y la protección de la propiedad y seguridad de los habitantes... en una palabra, en el pleno goce de los derechos -- de hombres libres..."(55)

Al sancionarse la Constitución política de la República Mexicana el 5 de febrero de 1857, el aspecto federal-- quedó consagrado en el artículo 40 que expresaba: "Es voluntad -- del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una -- federación establecida según los principios de ésta ley fundamen tal."

La Constitución de 1917 adoptó los mismos tér

---

(55) ZARCO, Francisco: Historia del congreso... ob cit, pp. 310 y 311.

minos que, respecto al sistema federal, había establecido la --- Constitución de 1857, quedando estipulado en el artículo 40, sin que haya sufrido modificación alguna hasta la actualidad.

### 3.1.2. Naturaleza jurídica del sistema fede-- ral mexicano en la Constitución vigen-- te.

Una vez que hemos señalado los antecedentes-- del federalismo mexicano, a continuación analizaremos concreta-- mente los artículos que estipulan la naturaleza jurídica del --- sistema federal mexicano vigente. Esto se encuentra consagrado-- en los artículos 40 y 41 de la Constitución actual, mismos que a su letra establecen:

Art. 40.-"Es voluntad del pueblo mexicano --- constituirse en una república representativa, democrática, fede-- ral, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concer-- niente a su régimen interior, pero unidos en una federación esta-- blecida según los principios de ésta ley fundamental."

Art. 41.-"El pueblo ejerce su soberanía por-- medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regíme-- nes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y los particulares de los Esta--

dos, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

En estos preceptos queda establecido que el Estado federal mexicano se encuentra compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de estos es soberano dentro de su competencia. Esta competencia es reiterado por el artículo 124 constitucional que establece: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

El artículo 40 constitucional contradice al inmediato anterior, es decir al 39, pues éste establece que el único soberano es el pueblo, y el primero de los artículos citados habla de estados soberanos dentro de la federación, lo que es contrario al principio de la soberanía ya que ésta es indivisible; sin embargo se considera que ésta controversia no tiene razón de ser dentro de la Constitución mexicana, pues ella reconoce que la soberanía le corresponde al pueblo y lo que opera es una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias.<sup>(56)</sup>

---

(56) En términos procesales 'competencia' es el ámbito, esfera, o campo dentro del cuál un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

El término de descentralización ha sido entendida por distintos autores, de la siguiente forma:

1.- Para el maestro Serra Rojas, la Federación es "...como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios... Descentralizar...es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial - menos amplia (autoridad local)."<sup>(57)</sup>

2.- Hans Kelsen ha señalado: "La afirmación de que el Estado se encuentra descentralizado, o el aserto de que el territorio estatal se halla dividido territorialmente, significa que el orden jurídico nacional no contiene solamente normas centrales, sino también locales... Una de las principales razones que se invocan en favor de la descentralización es precisamente que ofrece la posibilidad de regular diferentemente una misma materia en regiones distintas. La idea de descentralización se encuentra comúnmente conectada con la de un cierto número de órganos, cada uno de los cuáles tiene su sede en el distrito a que se extiende su competencia."<sup>(58)</sup>

---

(57) SERRA ROJAS, Andrés: Derecho administrativo, 13a. ed., tomo I, Porrúa, México, 1985, pp. 474 y 481.

(58) KELSEN, Hans: Teoría general del derecho y del estado, 2a. ed. U.N.A.M., México, 1979, pp. 361 a 367.

3.- El maestro Burgos concreta las anteriores ideas al establecer que la federación mexicana ha sido un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas<sup>(59)</sup> dentro de la entidad nacional dotadas de los elementos que concurren al ser del Estado: población, territorio y poder del imperio o gobierno.

En relación al término "Soberanía", ésta ha sido analizada tanto por Rousseau como por Sieyes, y su naturaleza es determinada en los siguientes términos:

I.- Juan Jacobo Rousseau, en su obra "El contrato social", alude a la teoría de la soberanía popular y manifiesta:

"...La voluntad general puede dirigir por sí sola las fuerzas del Estado según el fin de la institución, que es el bien común...Ahora bien, sólo sobre éste interés común -- debe ser gobernada la sociedad. Digo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede ena--

---

(59) Para el profesor Badía. El Estado federal...ob cit, p. 56, lo que distingue a un Estado miembro de una entidad autónoma, -- es que los primeros gozan de autonomía legislativa y constitucional, en tanto que los segundos no gozan de autonomía -- constitucional.

jenerse jamás, y el soberano, que no es sino un ser colectivo,-- no puede ser representado más que por el mismo: el poder es susceptible de ser transmitido, más no la voluntad." (60)

II.- Por otro lado se cita la teoría de la -- soberanía nacional que consigna a la nación como entidad titular de la soberanía. Esta teoría fué expuesta por Sieyes quién en su obra ¿Qué es el Tercer estado? define a la nación como "Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura." Entiende por Tercer estado:

"...el conjunto de ciudadanos que pertenecen a la clase común... Lo que forma a la nación es una ley común y una representación... Todo privilegiado es opuesto al derecho común... forman una clase diferente y opuesta al Tercer estado?" (61)

En la Constitución francesa promulgada el 3 - de septiembre de 1791, se recogió la idea de Sieyes al procla--- mar: "Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación-- entera...", ésta acepción ha sido seguida por la mayoría de las Constituciones francesas.

---

(60) ROUSSEAU, Juan Jacobo: Contrato social, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Espasa-Calpe, Madrid, 1969, p. 37.

(61) SIEYES, Emmanuel: ¿Qué es el Tercer estado?, U.N.A.M., México, 1973, pp. 61 e 66.

Como crítica al término de soberanía nacional se ha considerado que éste tiene una base étnica, implicando que los Estados nacionalistas cuentan con un régimen de opresión --- frente al exterior, lo que degeneró históricamente en el nacional socialista alemán y el fascismo italiano. Duverger ha señalado respecto a la soberanía nacional que:

"...durante la Revolución francesa, la Asamblea Constituyente inventó otra teoría de la representación fundada en la idea de que la soberanía no pertenece a los ciudadanos, sino a la 'nación', es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal... el poder electoral se atribuye a estos --- (ciudadanos) solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho..."(62)

Para la doctora Aurora Arnáiz, los tres grandes conceptualistas de la soberanía, y fundadores principales del Estado moderno han sido: Hobbes, Rousseau y Bodino, éste último considerado como el creador del concepto "soberanía".(63)

---

(62) DUVERGER, Maurice: Instituciones políticas y derecho constitucional, 5a. ed., Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p. 117.

(63) Históricamente, la soberanía nació en la Edad Media como consecuencia de la lucha entre el Estado y la Iglesia junto con los señores feudales que le disputaban a aquél el poder.

Juan Bodino al ser citado por la doctora Arnéiz nos indica:

"...La soberanía es el poder supremo sobre -- los ciudadanos y súbditos, no sometidos a leyes... Cuando un --- pueblo resuelve convivir asociativamente con otros pueblos, y si estos lo aceptan, surge la fusión de los Estados y la creación - de una sola soberanía, en la unión política de ambos pueblos. Pu es la soberanía es la condición esencial de la existencia polí-- tica de un pueblo." (64)

Hobbes determinó que "el hombre es el lobo -- del hombre". La igualdad de los hombres es el origen de la gue-- rra de todos contra todos, por lo que deciden hacer un pacto y - lograr la paz. Para mantener la paz se requiere de un poder co-- mún, estableciéndose el Estado. La doctora Arnéiz, citando a --- Hobbes señala lo siguiente:

"...Hobbes considera que su contrato, origina el Estado, y a la autoridad, y que, además, justifica la obediencia del súbdito, pues en tanto la autoridad cumple con los fines contractuales, así los súbditos la obedecerán. El maneja el término Estados soberanos, adelantándose varios siglos a la terminología actual: son Estados soberanos los que disponen de auto--

---

(64) BODINO, Juan, citado por Arnéiz Amigo, Aurora: Soberanía y-- Potestad, 2a. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1981, p. 129.

nia en el interior y de independencia frente al exterior. Estas dos no soberanas son los dependientes de poderes exteriores."(65)

Por su parte, Rousseau determinó que el pueblo es el titular de la soberanía popular; esto lo expresó en los siguientes términos: "...Digo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse jamás..."(66)

La noción de la soberanía popular es la que ha prevalecido en México; lo anterior lo observamos en los diversos documentos que se elaboraron desde los inicios de la guerra de independencia.

En los "Elementos constitucionales" de Rayón, el artículo quinto reseñaba: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo." La misma tónica se observa en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos que establece: "Art. 5.-La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes...", esto fué estatuido similarmente en la Constitución de Apatzcingán de 1814; en ésta última la soberanía era entendida como "...la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la so-

(65) HOBBS, Tomás, citado por Arnáiz Amigo, Aurora: Soberanía...  
ob cit, p. 163.

(66) ROUSSEAU, Juan Jacobo, ob cit, p. 37.

ciudad", por su naturaleza es imprescriptible, indivisible y no- enajenable.

En el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación que presentó la Comisión al Congreso Constituyente, el 20 de noviembre de 1823, el artículo tercero estipulaba: "La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, (67) y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno."

En la Constitución de 1857 se continuó aplicando la tesis de la soberanía popular; el artículo 39 establecía: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio...", lo preceptuado por éste artículo fué integrado textualmente en la Constitución de 1917 cuya redacción continúa vigente.

---

(67) Los constituyentes de 1824 entendían por Nación Mexicana "a la reunión de todos sus individuos bajo el régimen y gobierno que han adoptado."- Para la doctora Aurora Arnáiz: Estructura del Estado, Miguel Angel Porrúa, México, 1979, p. 27, -- "Nación es la creencia en la existencia de los rasgos o caracteres étnicos-políticos, de las gentes tradicionalmente establecidos en la tierra común (territorio)."- Sociológicamente, nación es un sentimiento, implica un lazo de cohesión entre un amplio grupo de individuos que comparten tradiciones y valores comunes, que comparten una historia política propia y que tienen idénticas expectativas.

En éste aspecto, nuestra Constitución actual- en su artículo 41 confirma la doctrina de la soberanía popular, - ya que reitera la tesis de que el pueblo es el titular de la so- beranía y que, en uso de la misma se da una Constitución, estruc- tura el Estado federal y crea sus poderes para, a través de ---- ellos, seguir ejerciéndola. Los poderes de la Unión y la de los- estados miembros no actúan por sí mismos y a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano; sin embargo, dichos pode- res no disfrutan de soberanía porque ésta no se transmite, sola- mente se ejerce por medio de ellos. Así la soberanía se mantiene indivisible, no obstante la existencia de dos competencias dis- tintas.

Para la doctora Arnáiz "...Soberanía es la -- facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positi--- vo..."<sup>(68)</sup> Por otro lado, se ha entendido a la soberanía como "la facultad del Estado de determinarse a sí mismo, distribuyendo y- limitando las competencias y el ejercicio del poder."

---

(68) ARNAIZ AMIGO, Aurora: Estructura del...ob cit, p. 184.-En la misma obra y página, la autora entiende por Estado a "...una asociación política y soberana que dispone de una organiza- ción específica sobre un territorio y de un supremo poder -- para crear el derecho positivo..."- Para Jellinek "...Estado es la corporación de una nación sedentaria dotada originaria- mente de un poder de mando."- Para Carré de Malberg, Estado- es "una comunidad de hombres sobre un territorio organizado- en una potestad superior de acción, mando y coerción."- El - Estado moderno apareció con la separación de la Iglesia y el Estado, como consecuencia de la Paz de Westfalia en 1648; en

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El doctor Burgos hace una distinción de los--  
términos "soberanía" y "autonomía", manifestándolo en los sigui-  
entes aspectos:

"...La soberanía es una e indivisible y se --  
traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autode-  
terminarse y autolimitarse sin restricciones... se dice que un -  
Estado es 'soberano' porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna--  
norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la  
capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico,  
económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limi-  
tativos a su poder (autolimitación)... La autonomía expresa la -  
voluntad de 'darse sus propias normas' pero dentro de un ámbito-  
demarkado de antemano, respetando siempre principios, reglas, --  
obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una-  
voluntad ajena. Es por ello que los Estados que forman una fede-  
ración son autónomos, en el sentido de que...pueden organizar su  
régimen interior, pero siempre sobre la base del respeto a las -  
normas federales, de la observancia a las prohibiciones consti-  
tucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código -  
fundamental les impone."(69)

A éste respecto, el doctor Carpizo distingue-

---

México surge con las Leyes de Reforma al separarse la igle-  
sia del Estado.

(69) BURGOA, Ignacio: Proyecto de reformas...ob cit, pp. 75 y 76.

a la "soberanía" de la "autonomía" en la siguiente forma:

"...Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe trans--pasar..."(70)

### 3.2. El régimen representativo en México.

#### 3.2.1. Principios políticos fundamentales consagrados en la Constitución vigente.

El Estado mexicano se ha caracterizado por -- cuatro conceptos de organización que son: Gobierno republicano, sistema representativo, régimen democrático y estructura fede--ral. Los tres primeros se encuentran relacionados entre sí y ha--ta podría parecer que expresan la misma idea: la de una organi--zación social en la que el pueblo designa a sus gobernantes. Es--tos conceptos, junto con los postulados de los derechos del hom--bre, la división del poder público, la separación de la iglesia--y el Estado y el régimen de economía social, conforman lo que se ha denominado como "Principios políticos fundamentales" susten--

---

(70) CARPIZO, Jorge: Estudios constitucionales, U.N.A.M., México, 1980, p. 98.

tados por nuestro régimen constitucional vigente. Sobre ellos se erige toda la organización política y social del país.

Para los efectos del presente capítulo, indicaremos en que consisten los cuatro primeros conceptos de organización base de nuestro sistema representativo, para que posteriormente estudiemos la participación que ha tenido el senado, como órgano integrado con miembros electos por voto popular, en nuestro sistema federal.

Lo que configura la forma republicana de gobierno<sup>(71)</sup> es el ejercicio temporal del poder; el carácter transitorio de sus titulares implica su renovación periódica mediante un procedimiento de elección popular. De ahí que en el sistema representativo los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía que es el pueblo.

En éste orden, la idea de la representación cristaliza el principio democrático de que el poder de los gobernantes procede del pueblo. En teoría, un régimen democrático-

---

(71) Para el maestro Ignacio Burgoa: Derecho constitucional... ob cit, p. 400, la Forma de Gobierno es aquella que "implica la estructuración de órganos gubernativos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.

designa a una organización social en la que los ciudadanos participan en la elección de sus gobernantes.

Etimológicamente, demos significa pueblo; ---kratos: poder o autoridad, es decir, poder del pueblo. Para políticos y pensadores, democracia es el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, en opinión de Lincoln. Kelsen dice que: "...la democracia significa que la 'voluntad' representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos."<sup>(72)</sup>

Tradicionalmente se han distinguido dos modos de intervención de los ciudadanos en la vida política:

La primera es la denominada democracia directa, por medio del cuál la asamblea general de ciudadanos toma -- por sí misma las decisiones políticas y legislativas; sin embargo, tal organización únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas. Esta forma fué aplicada antiguamente en Grecia, aunque eran excluidos las mujeres, los niños y los esclavos; en la actualidad se practica en algunos cantones o comunidades suizas de alta montaña. La práctica de la democracia directa se realiza a través de las siguientes formas:

---

<sup>(72)</sup> KELSEN, Hans, ob cit. p. 337.

a). La asamblea abierta de la totalidad de -- los ciudadanos con derechos políticos (cantones suizos).

b). El referéndum por el que el pueblo participa en la aprobación o rechazo de las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias; si se acepta la decisión se convierte en ley, si no, no se aplica el texto (Hungría).

c). La iniciativa popular: es el acto o depósito de un proyecto de reforma por vía de petición, firmado por cierto número de ciudadanos.

d). El plebiscito: es un acto de carácter --- constituyente<sup>(73)</sup> por el que el pueblo de un país decide lo relativo a una nueva ordenación política (Francia).

e). La revocación: es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, ya sea por ineptitud o por deshonestidad (se aplica en algunos estados norteamericanos como California).

La segunda es la democracia indirecta o representativa por la que los ciudadanos participan de una decisión a través de sus representantes. Esta clase de democracia es lo que

---

(73) Entendemos por Poder Constituyente a la facultad que tiene - un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado (revolución), o en el nacimiento de un nuevo Estado con una Constitución que dé unidad a sus instituciones y le otorgue personalidad jurídica propia. Poder Constituyente Constituido es la función que realiza el órgano formado por el poder legislativo federal y --

Kelsen ha llegado a determinar como:

"...una democracia en la cuál la función legislativa es ejercida por un parlamento de elección popular y, - las funciones administrativa y judicial por funcionarios que son también nombrados en elección. De acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores, y son responsables -- ante dicho cuerpo." (74)

Esta idea es seguida por Duverger quien afirma que la democracia representativa es "...el sistema político - en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de ésta forma como sus representantes." (75)

En nuestra Constitución vigente, el artículo tercero ha determinado a la democracia "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."

---

las legislaturas de los estados, que tienen facultad de adicionar o reformar las normas constitucionales.

(74) KELSEN, Hans, ob cit, p. 342.

(75) DUVERGER, Maurice: Instituciones... ob cit, p. 123.

Por otra parte, el término de democracia representativa se encuentra contemplado en el artículo 41 de nuestra Constitución, que establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en base a lo cuál nuestro sistema constitucional ha introducido el principio denominado de "división de poderes", mismo a que se refiere el artículo 49 de la propia Constitución.

Este principio fué formulado por Montesquieu en su obra "El espíritu de las leyes"; en él postuló la exigencia de la limitación del poder como requisito indispensable del florecimiento de la libertad, y de la división de poderes como técnica estructural de la organización estatal que aseguraba la limitación interna de ese poder. Montesquieu afirmó que "...todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe."<sup>(76)</sup> En otros términos estableció que en cada Estado existen tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, al cuál llamó poder judicial.

---

(76) MONTESQUIEU, citado por De la Madrid Hurtado, Miguel: Estudios de derecho constitucional, 2a. ed., Porrúa, México, --- 1980, pp. 212 y 213.

La doctrina contemporánea se ha pronunciado - en contra de la terminología "división de poderes", manifestando que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal. Por su parte, nuestros constituyentes al introducir éste principio - en la Constitución de 1917, expresaron que no hay división de -- poderes sino que sólo existe un sólo poder: el Supremo Poder de la Federación, y lo que en realidad está dividido es el ejercicio del poder.

En relación al tema tratado, Kelsen ha opinado: "...el principio de la separación de poderes, literalmente -- entendido o interpretado como un principio de división de poderes, no es esencialmente democrático. Por el contrario, lo que - corresponde a la idea de la democracia, es la noción de que todo poder debe concentrarse en el pueblo y de que, allí donde no es posible la democracia directa sino sólo indirecta, todo poder -- tiene que ser ejercitado por un órgano colegiado cuyos miembros han sido electos por el pueblo y son jurídicamente responsables ante éste..."(77)

### 3.2.2. La representación en México: sistemas aplicados en la elección de los miembros de los poderes de la Federación.

---

(77) KELSEN, Hans, ob cit, p. 335.

El aspecto de la representación, como lo hemos señalado, se encuentra contemplado en los artículos 40 y 41 constitucionales. En el segundo de los preceptos citados se establece que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. La designación de los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza a través de la elección popular, es decir, por medio del sufragio. En éste caso se aplica lo que se conoce como democracia indirecta o representativa, por medio del cuál el pueblo elige a sus gobernantes: al presidente de la República como titular del poder ejecutivo, y a los diputados y senadores como miembros del poder legislativo.

Esta forma de elección no surte los mismos efectos para la designación de los miembros del poder judicial, ya que los ministros son nombrados por el presidente de la República y sometido el nombramiento a la aprobación de la cámara de senadores (artículo 96 constitucional), en tanto que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito son nombrados por los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97 de la Constitución).

En el caso de la elección del presidente de la República, el cargo recae en el candidato que ha obtenido el mayor número de votos. Este sistema electoral se le conoce como escrutinio mayoritario; los votos emitidos en favor de los can-

didatos derrotados no alcancen representación alguna. (78) El escrutinio mayoritario presenta las siguientes modalidades: el sistema de mayoría absoluta y el sistema de mayoría relativa.

El sistema de mayoría absoluta impone al candidato ganador la necesidad de obtener más de la mitad de los votos. Cuando existen dos candidatos no hay problema puesto que uno obtendrá la mayoría absoluta, pero cuando hay tres o más candidatos puede ocurrir que ninguno obtenga más de la mitad de los votos; en éste último caso se aplica el sistema de mayoría relativa por el que es ganador el candidato que obtiene más votos en relación a los candidatos contrarios, es decir, basta obtener más votos que cualquiera de los demás candidatos, aunque no se rebese la mitad de los sufragios emitidos. Este último se aplica en la elección de los senadores en nuestro país.

El escrutinio mayoritario puede presentar otras variantes, según se vote por candidatos uninominales o por

---

(78) Para Eduardo Andrade Sánchez: Introducción a la ciencia política, HARLA, México, 1983, p. 168, el sistema electoral es: "...el conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que la representan."- p. 183 "Escrutinio es la operación que consiste en el recuento de los votos emitidos y la aplicación de las fórmulas electorales que permitan decidir que candidatos han resultado electos."

lista. Duverger ha explicado lo anterior en los siguientes términos:

"...Existe escrutinio uninominal cuando cada circunscripción elige un sólo candidato. Por el contrario, el sufragio es plurinominal cuando cada circunscripción elige varios candidatos, que generalmente (pero no siempre) se agrupan por listas. El primero supone que las circunscripciones son pequeñas, el segundo corresponde a grandes circunscripciones electorales...La representación proporcional sólo puede funcionar en el marco del escrutinio de lista. El sistema mayoritario puede funcionar tanto en el escrutinio de lista como con el uninominal..."(79)

En el sistema de representación proporcional, el principio básico consiste en asegurar una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos.(80)

En opinión de Kelsen "...el sistema de representación proporcional es la aproximación más grande posible al

---

(79) DUVERGER, Maurice: Instituciones... ob cit, p. 159.

(80) Entendemos por circunscripción electoral al conjunto de electores ubicados, generalmente, en un marco físico que sirve de base para la elección.

ideal de la autodeterminación dentro de una democracia representativa y, por tanto, el más democrático de los sistemas electorales." (81)

Existe otra clase de representación que consiste en la denominada "minoritaria", sistema electoral cuyo propósito consiste en garantizar una representación adecuada a un grupo minoritario, evitando así que sólo la mayoría tenga representación; en otros términos, consiste en que el órgano del poder estatuido reciba en su seno a elementos representativos de las diversas corrientes minoritarias sin que necesariamente exista concordancia con su peso electoral, sino que simplemente permita el acceso a todas las corrientes de opinión, por débiles que sean, pero prevalecerá la decisión de las mayorías.

### 3.3. Los sistemas de representación y el senado.

A través de la vida constitucional del senado en nuestro país, se han aplicado diversos sistemas electorales en la elección de los miembros de la citada cámara.

Observamos que con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1824, algunos constituyentes habían

---

(81) KELSEN, Hans, ob cit., p. 353.

propuesto que los senadores fueran nombrados popularmente; a lo anterior, Arizpe replicó que de acuerdo con el federalismo "...cada estado es persona moral independientemente del número de habitantes, y el senado subsana la desigualdad que existe entre los estados por razón de su población..."(82)

Aún más, diversos diputados se manifestaron en el sentido de que se nombrara a los senadores en base al número de habitantes, puesto que eran representantes de la nación, en su caso, la base para la designación de los diputados fuera también por estados ya que no había porque diferenciar a las dos cámaras al formar en el fondo un sólo cuerpo. Nuevamente --- Arizpe contrarió lo anterior señalando que los poderes generales de la nación no se dirigían a los individuos sino a los estados, y por tanto, debían diferenciarse las cámaras para que no tuviesen doble empleo.

Al aprobarse la Constitución de 1824, se esttuyó la designación de dos senadores por entidad, con base al -- principio de mayoría absoluta, es decir, el candidato ganador -- debería obtener más de la mitad de los votos de las legislaturas.

En la Constitución de 1836 quedó sin efecto -

---

(82) Senado de la República. Política y proceso...ob cit.p. 272.

el sistema anterior, ya que la elección de los senadores la realizaba el supremo poder conservador, con base a las tres listas enviadas a las juntas departamentales por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. El número de senadores era de 24, renovándose por terceras partes cada bienio.

En 1843, el número de senadores aumentó a 63; dos tercios eran designados por las asambleas departamentales -- mediante el nombramiento de cinco individuos de cada una de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, fabricantes, además de entre aquéllos que hubieren ejercido un cargo público; el otro tercio era nombrado por la cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de entre aquéllos individuos que se habían distinguido en la carrera civil, militar y eclesiástica.

Un rasgo que sobresale de ésta última etapa es en el sentido de que los senadores podían ser designados de entre aquéllos individuos que conformaban las distintas clases sociales, como una forma de aplicación del sistema de democracia representativa, pero éste principio quedó excluido de la práctica ya que el nombramiento final era realizado por los otros poderes.

En 1847, al restituirse la vigencia de la ---

Constitución de 1824, el número de senadores aumentó a 69, designándose a tres senadores por cada entidad federativa. El tercer miembro era designado a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la cámara de diputados; para obtener dicho puesto, el candidato debería reunir los tres sufragios de los órganos citados, siempre y cuando hubiere sido: presidente o vicepresidente constitucional de la República; secretario de despacho; gobernador local; individuos miembros del Congreso; enviado diplomático; ministro de la Suprema Corte de Justicia; juez o magistrado; jefe superior de Hacienda; general efectivo, lo que le daba a éste tercio un carácter aristocrático.

En 1874, al restablecerse la figura del senado, se prosiguió con el principio de la mayoría absoluta por el que la legislatura local designaba electo al representante que había obtenido dicha mayoría de votos emitidos y, además establecía una variante en el sentido de que al no obtenerse dicha mayoría, la legislatura elegiría de entre los que hubieren obtenido la mayoría relativa.

En la Constitución de 1917, se optó por aplicar el sistema de mayoría relativa por el que el candidato ganador debería obtener más votos que cualquiera de los demás participantes, aunque no se rebasara la mitad de los sufragios emitidos; por otra parte, dicha elección ya no se realizaba a través de las legislaturas, sino que se aplicó la elección directa --

mediante el voto popular, sistema vigente.

En la actualidad, el tema referente al número de miembros que integran la cámara de senadores, ha sido objeto de distintas opiniones, ya que no pocos ciudadanos han propuesto que se aplique el sistema mixto en la elección de senadores, es decir, el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. En la aplicación del primer principio se seguiría designando a dos senadores por entidad federativa, y a través del segundo principio se elegiría a uno o más senadores por cada estado. Los motivos, para aplicar lo anterior, han versado en el aspecto de que los partidos políticos puedan participar en la conformación del senado; dichos argumentos se basan en las siguientes afirmaciones:

I.- Un senado pluripartidista contribuiría al desarrollo democrático de México.

II.- La democratización integral del país requiere que todas las voces, todos los intereses, todas las opciones, todas las corrientes políticas se encuentren representadas.

III.- Al participar en los debates de la cámara de senadores, la oposición daría mayor vida a la actividad propia de la cámara, y más capacidad para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

IV.- La participación de los partidos minori-

arios no afectaría la organización federal, por cuánto se buscarían fórmulas para la representación igualitaria por estados.

Las proposiciones que han versado por la ---- inclusión del sistema de representación proporcional en la elección de senadores, se han manifestado porque se aumente el número de miembros a 75, 85, 96, 128 y 160 senadores, con base a la siguiente forma:

A). Los que han pugnado porque se aumente el número a 75 senadores señalan que, además de los 64 electos por mayoría relativa, se dé acceso a los candidatos a la presidencia de la República provenientes de los partidos minoritarios que -- mantengan su registro definitivo. Además, que los presidentes de dichos partidos, incluido el mayoritario, alcancen un escaño en el senado. (83)

B). Respecto a que el número de senadores --- aumente a 85, también se propuso el mantenimiento de los 64 de -- mayoría relativa más 21 designados a través de la votación por -- sectores; a éste efecto se propuso dividir al país en 3 zonas:-- Norte, Centro y Sur, de tal manera que los partidos que ocupen -- el segundo y tercer lugar en la votación total de cada una de --

---

(83) Senado de la República: Consulta popular nacional sobre la -- integración del senado, México, 1985, audiencia celebrada el 14 de mayo, ponente: Francisco Berlín Valenzuela.

ellas, tengan derecho a que les sean acreditados 4 y 3 senadores por partido, respectivamente por cada zona. La anterior fórmula sin detrimento de la senaduría que dichos partidos alcancen a través del sistema de votación mayoritaria. (84)

C). Con relación a las exposiciones que se -- inclinaron a favor de que el número de senadores aumentara a 96, la mayor parte de ellas favoreció la vigencia de los 64 senadores de mayoría relativa y se incluyera a otro senador por cada entidad federativa. Las opiniones variaron respecto a la designación de los miembros:

a.- Para algunos, la designación debería recaer en los hombres más eminentes de las universidades públicas de cada estado.

b.- Otros propusieron que la elección recaerá en el candidato del partido que obtuviera el segundo lugar de la votación de cada entidad.

c.- Otros más, entre los que ha sobresalido -- el C. Pedro Franco Luna, se inclinaron por la idea de incluir senadores de representación complementaria, a efecto de que representantes de diversos sectores participaran en la integración del senado, como son: miembros de los partidos políticos, indígenas, ejidatarios, obreros, chicanos, embajadores eméritos, uni--

---

(84) Senado de la República. Consulta...ob cit, audiencia celebrada en el Distrito Federal en el mes de mayo, ponente: Francisco E. Lechón Rosas.

versidades, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados del Tribunal Superior, miembros del ejército, armada y fuerza aérea, abogados. (85)

D). Los que clamaron porque el número de senadores ascendiera a 128 miembros, propusieron la idea de que tres fueran electos por mayoría relativa y uno por representación proporcional, o sea, cuatro senadores por estado. Para la distribución de escaños, por el último de los sistemas citados, se elegiría al candidato que obtuviera mayor votación, continuando la asignación en forma descendente hasta llegar al número de senadores que les correspondan.

E). Por último, se pretendió que el número de senadores ascendiera a 160 miembros: cinco por cada entidad federativa eliminando la mayoría simple, y sin que se tuviera que ver con senadores de partido. A éste efecto, se formularía en una lista el orden en que serían seleccionados los candidatos -- como si cada entidad fuera una circunscripción plurinominal. La votación total para senadores de cada entidad permitiría atribuir a cada partido el número de senadores que les correspondiera, según el cociente natural o factor común, resultante de di--

---

(85) FRANCO LUNA, Pedro: "La innovación del senado de la república" Revista Cardinal, México, época II, año V, núm. 37, junio--- julio de 1983, pp. 22 y ss.

vidir el total de la votación entre cinco. (86)

Como hemos visto, las expresiones que han versado por la reestructuración del senado han variado respecto al número de integrantes, forma de elección y cualidad de las personas en quiénes recaiga el nombramiento.

A efecto de determinar el número de miembros que se pueden obtener si se aplicara el principio de la representación proporcional en la elección de senadores, nos basaremos en el cálculo aritmético efectuado por el C. Antonio Gershenson en 1985, quién retomó la votación nacional de 1982, y que nosotros lo aplicaremos en base a los datos obtenidos en la elección de 1988 que se realizó para designar a senadores de mayoría relativa.

El procedimiento para su aplicación exige que, el número total de votos obtenidos a nivel nacional, y que sumaron la cantidad de 18'112,774, se le restaran aquéllos votos de los partidos políticos que no tienen derecho a designar a senadores por el sistema de representación proporcional como son: el partido mayoritario, los partidos que perdieron su registro nacional así como los candidatos no registrados, y que son -----

---

(86) Senado de la República: Consulta...ob cit, audiencia celebrada en Veracruz el 19 de diciembre de 1985, ponente: Consuelo Ocampo Caso.

9'530,274 votos. El resultado de ésta resta nos dá una cifra --- que la ley denomina "votación efectiva" y que es de 8'582,500 -- votos. Se denomina votación efectiva a la votación total menos-- la votación de los partidos que no tienen derecho a representa-- ción proporcional.

Posteriormente dividiremos la votación efec-- tive entre el número de asientos del senado a distribuir, o sea, uno por cada entidad federativa, lo que suma 32 escaños, resul-- tando un total de 268,203 que se considera como cociente natural. Se entiende por cociente natural el resultado de dividir la vota-- ción efectiva entre las curules no repartidas.

Después se procede a dividir la votación de - cada partido entre el cociente natural; el resultado será el nú-- mero de escaños senatoriales que le corresponda a cada partido.- Los lugares disponibles, después de ésta distribución, se asigna-- rán conforme al criterio del resto mayor.

A continuación se verá el número de escaños - que le corresponderá a cada partido, tomando como base el proce-- dimiento citado:

El P.A.N. con 3'275,831 votos recabaría 12 -- lugares en el senado y le restarían 57,395 votos.

El P.P.S. con 1'675,710 votos, 6 lugares y --

un residuo de 66,492 votos.

El P.F.C.R.N. con 1'695,414 votos, 6 lugares y un residuo de 86,196 votos.

El P.A.R.M. con 1'178,623 votos, 4 lugares y un residuo de 105,811 votos.

El P.M.S. con 756,922 votos, dos lugares y -- 220,516 votos restantes.

La suma de lugares asignados a éste criterio es de 30, por lo que los dos restantes, para llegar a 32, se --- aplicarían a los restos mayores que son P.M.S. y P.A.R.M., quienes aumentan cada uno un lugar en el senado en relación con el número antes mencionado.

Esta distribución de 12 lugares para el P.A.N. 6 para el P.P.S., 6 para el P.F.C.R.N., 5 para el P.A.R.M. y 3 para el P.M.S., refleja proporcionalmente el resultado de la votación.

La distribución de senadurías se realizaría en base a aquéllas entidades en que los partidos hubieren obtenido mayor porcentaje de votos.

Con éste procedimiento se confirma la representación de los partidos políticos en aquéllas entidades en que

tienen mayor presencia electoral.<sup>(87)</sup>

La crítica al sistema de representación proporcional aplicada en la elección de los miembros del senado, ha sido expuesta por el doctor en derecho Francisco Berlín Valenzuela al señalar lo siguiente:

"...Cabe agregar además que con un número --- corto de senadores de seguro no se alcanza una adecuada representatividad de cada entidad, pues ampliar por ejemplo el número a tres senadores por estado, implica otorgar a cada uno de ellos - el 33.33% de la representación, que en la mayoría de los casos - no correspondería a la proporción de sufragios que alcanzarían - los partidos minoritarios... Podría pensarse en salvar éste escollo, aumentando el número de senadores a cinco o diez, de tal -- suerte que reflejara con mayor aproximación la proporción pluripartidista que se diera, pero esto convertiría a la cámara de se nadores en una réplica de la cámara de diputados, con lo que su existencia resultaría injustificable..."<sup>(88)</sup>

---

(87) Senado de la República: Consulta... ob cit, audiencia celebrada en el Distrito Federal el 14 de mayo de 1985, ponente: Antonio Gershenson.

(88) Senado de la República: Consulta... ob cit, audiencia celebrada en el Distrito Federal el 14 de mayo de 1985, ponente: Francisco Berlín Valenzuela.

A pesar de que no ha sido poco el número de personas que se han inclinado por la modificación del senado, ha sido mayor el número de oponentes de lo anterior, mismos que manifiestan su adhesión porque la integración del senado continúe en su forma vigente. Los argumentos de éstos últimos versan en lo siguiente:

I). El senado responde al sentido histórico - de nuestra vida política que desde 1824, se inclinó por adoptar el sistema bicameral en el cuál el órgano senatorial se integra bajo el principio de igualdad de todas las entidades federativas, mismo que se rompería con la introducción de senadores de minorías políticas.

II). No ha llegado el momento de aplicar el sistema de representación proporcional para la integración de la cámara de senadores.

III). En la cámara de senadores se escucharían los mismos argumentos que la oposición expone en la de diputados.

IV). Con la representación plural, integrada a la cámara de senadores, privarían los intereses de los partidos por encima de los de las entidades federativas.

V). Se favorecería el bipartidismo.

La última proposición es contraria a la exposición de Duverger que señala lo siguiente: "... en ningún país -

del mundo la representación proporcional ha engendrado o mantenido un sistema bipartidista...El primer efecto de la representación proporcional es, pues, contener toda evolución hacia el bipartidismo..."(89)

En relación con la integración de la cámara de senadores, opinamos que se debe seguir aplicando el sistema de mayoría relativa, ya que si por el principio de la representación proporcional se busca que los partidos políticos minoritarios tengan acceso a la conformación del senado, ésto se logra con la aplicación del primer principio, o sea el de mayoría relativa. Ejemplo de lo anterior es que en la actualidad existen senadores de oposición en el senado y, la inclusión de uno o más miembros por entidad no modificaría el aspecto funcional de la cámara. Por tanto, es indispensable que los partidos minoritarios tengan asignados a miembros en la cámara de senadores, en base al peso electoral que adquieran en cada estado de la federación.

Redundando en lo anterior, la aplicación del sistema de representación proporcional en la elección de los senadores, nos dirige a hacer las siguientes observaciones:

---

(89) DUVERGER, Maurice: Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1957, pp. 270 y 273.

1.- El senado es una institución que debe --  
velar, junto con el Ejecutivo federal, por los intereses exter--  
nos de la federación, a fin de defender la soberanía del país --  
frente a otras naciones. Esta es una de las principales caracte--  
rísticas por las que se diferencia el senado de la cámara de di--  
putados, ya que éstos últimos se encargan de resolver, más con--  
cretamente, las cuestiones internas del país y, por lo mismo, es  
factible que puedan surgir controversias en las decisiones que  
adopten los partidos políticos que conformen la citada cámara. En  
el caso del senado, las decisiones deben tener un criterio uni--  
forme en los asuntos que afectan a la federación.

2.- Las propuestas efectuadas, en el sentido--  
de que se incluya a los miembros de los partidos minoritarios en  
la integración del senado, han variado en relación con el número  
de integrantes, con la forma de la elección y con la cualidad de  
las personas en quienes recaiga el nombramiento. Como vemos aquí  
el problema es la falta de uniformidad en las propuestas, lo que  
significa que a corto plazo la cámara de senadores mantendrá su  
misma composición.

3.- Si se aplicara el principio de la repre--  
sentación proporcional en la elección de los senadores, podemos--  
adelantar que de acuerdo a las cifras obtenidas en elecciones --  
pasadas, esos partidos no alcanzarían representatividad en cada--  
entidad federativa, es decir, en algunos estados la tendrían ---

pero en otros le correspondería a otros partidos minoritarios,-- con lo que la representación sería desigual a nivel federal. En éste sentido, las decisiones políticas y legislativas siempre -- serían adoptadas por los miembros del partido mayoritario, re--- sultando casi nula la presencia de los demás partidos.

4.- Si se aumentara a un número considerable de senadores se obtendría una réplica de la cámara de diputados, esto es que en las decisiones influyera de la misma manera el -- partido mayoritario.

5.- Por otro lado, ¿qué beneficio le traería al federalismo que el número de senadores, designados por cada-- estado, aumente o disminuya? En éste punto lo significativo se-- ría la efectiva funcionalidad de la cámara, sin embargo, no ha-- habido propuesta alguna al respecto.

6.- Otra cuestión que hay que resaltar es la idea de que los senadores son representantes de los estados, en éste sentido se manifestó la mayoría de los ponentes durante la "Consulta popular nacional sobre la integración del senado" efectuada en 1985. Creemos que esa idea ya había sido superada desde 1917, fecha en que se aceptó, en el artículo 56 constitucional,-- que los senadores son representantes de la nación, elegidos me-- diante el voto popular y por las atribuciones de carácter fede-- ral conferido a la institución.

7.- Como última reflexión sobre las propuestas que se inclinan por el aumento del número de senadores, vemos que el discurso, aunque se base en el principio democrático, en realidad apunta más a obtener la representación de partido -- que a la representación nacional, que tiene como fin la custodia de los intereses vitales de la federación.

### 3.4. El senado en la conformación del Estado-federal mexicano.

A continuación señalaremos la formación e ingtitucionalización del senado en el federalismo mexicano, su participación en la historia constitucional del país para concluir éste trabajo con las opiniones de hombres de Estado y constitucionalistas que se han ocupado de estudiar el papel que tiene el senado en un sistema federal.

#### 3.4.1. El senado en la Constitución federal - de 1824.

Desde la implantación del sistema constitucional en México, el senado fué instituido como órgano representativo de las entidades federativas y cámara integrante del poder legislativo. La existencia de ésta institución fué propuesta por primera vez en 1823 al triunfo del Plan de Casa Mate, concibiéndosele como cámara revisora que detendría la impetuosa ir-

flexiva de la otra cámara.

En abril de ese mismo año, miembros de las -- provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas se dirigieron a fray-Servando Teresa de Mier, llamándole la atención sobre el inconveniente de depositar el poder legislativo en una sola asamblea-- cuyos miembros serían electos con base a la población, alegándose que con éste sistema las provincias de mayor población adquirirían preponderancia sobre las menos pobladas, y ejercerían sobre éstas una hegemonía irremediable, razón por lo que pedían el establecimiento de un sistema bicameral que permitiera el advenimiento de senadores representativos de cada provincia ante el -- Congreso de la Unión.

El padre Mier se hizo portavoz de ésta idea y estuvo de acuerdo en señalar, frente a los que refutaban el establecimiento del senado, que éste serviría de freno a la demagogía, corregiría los errores de la otra cámara, moderaría la impetuosidad de los jóvenes y sería un factor de equilibrio que -- haría más eficaz la ley, aunque el procedimiento legislativo resultara más lento. (90)

En julio de 1823 salió publicada la obra de -

---

(90) FUENTES DIAZ, Vicente: El senado de la república, que ha sido, que es, que representa, Altiplano, México, 1974, p. 14.

Prisciliano Sánchez denominada "El pacto federal del Anáhuac",-- por el que el autor proponía la formación de un senado:

"...no legislativo, sino integrante del ejecutivo federal, compuesto de uno o dos senadores de cada provincia, cuyo objeto sería el velar por la observancia de la Constitución para que se mantuviera el orden, tanto en la federación-- como en la independencia recíproca de los estados, y dando cuenta al Congreso de las infracciones que advirtiera para que éste-- último dispusiera lo conveniente..."<sup>(91)</sup>

En diciembre de 1823, Ramos Arizpe, constituyente por Coahuila, afirmaría que con el establecimiento del --- senado se daría vida a un sistema de revisión de las leyes, pro duciéndose además el equilibrio entre los poderes de la Unión. Al interpretar la relación del senado con el sistema federal, manifestaba:

"...en el federalismo cada estado es personal, independiente del número de habitantes, así el senado --- frente a la federación subsana la desigualdad que existe entre - los estados, propia en razón de su población..."<sup>(92)</sup>

---

(91) SANCHEZ, Prisciliano, citado por Manuel González Oropeza, ob- cit, p. 24.

(92) Senado de la República: Política y proceso...ob cit, p. 272.

Con la creación de estados reunidos en una-- federación, Arizpe propuso al Congreso su propia reorganización:

"...mediante la convocación inmediata de un-- senado también constituyente, compuesto de dos senadores nombrados por cada estado para que a nombre de estos, revisara y sancionara la Constitución general. De ésta manera se respetaría la independencia que se le había otorgado a las provincias."<sup>(93)</sup>

Sin embargo, el artículo anterior no prosperó y fué retirado por la Comisión, sentándose precedente contradictorio en el sentido de que en un país federado son las constituciones obra exclusiva de una asamblea de representantes de la -- nación, y nunca de los estados.

Posteriormente, en el proyecto del Acta Constitutiva, se debatió la implantación del senado. En la sesión -- del 28 de diciembre de 1823, los diputados pusieron en juego los principales argumentos en favor y en contra del sistema bicameral. Las razones que se esgrimieron en contra estribaron en el -- sentido de que dicha institución podría ser aristocrática, lo -- que iría en contra de los intereses del pueblo, además de que -- entorpecería la formación de leyes y daría preponderancia al menor número de población sobre el mayor.

---

<sup>(93)</sup> Cámara de Diputados: Derechos del...tomo I, ob cit, p. 604.

Los oredores que estuvieron a favor del bicamariamo, entre los que figuraron Mier y Terán y Ramos Arizpe, -- señalaron que el senado no podía ser aristocrático si se nom----braba popularmente, además de que constituía un elemento de ----calma, experiencia y equilibrio entre los poderes Ejecutivo y -- legislativo.

Pese a los argumentos en contra del estable--cimiento del senado, éste fue regulado por la Constitución Fede--ral de 1824, misma que estableció en su artículo séptimo que el poder legislativo de la federación se depositaba en un Congreso--General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de ----senadores. Así mismo, el artículo 25 de la misma Constitución -- estableció que habría dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas respectivas; con esto las provincias obtenían respuesta a su petición en el sen--tido de que sus representantes formaran parte del Congreso de la Unión, dándose una unión más estrecha entre las entidades fede--rativas.

#### 3.4.2. Desaparición del senado de nuestro sis--tema constitucional (1857).

Durante la vigencia de las Constituciones ---centralistas, el senado fué considerado únicamente como cámara -revisora de leyes; con la expedición del Acta de Reformas en ---

1847, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824; el --- senado volvió a adquirir la modalidad representativa de las entidades al ser elegidos sus miembros por las legislaturas locales, pero aumentándose un senador más por cada estado el cuál -- era designado por los otros poderes federales de entre los hombres más eminentes de la nación, lo que no era muy acorde con la naturaleza representativa de la institución.

Posteriormente, en los debates que se dieron, previa la aprobación de la Constitución de 1857, se cuestionó la existencia del senado. Los opositores se basaron más en argumentos políticos que en el carácter representativo que tenía la cámara; así se argumentaba: "...no por la existencia del senado se mejoraron las leyes, ni se perfeccionaron las instituciones...-- ¿no vimos ir y venir tantas veces de una a otra cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el senado cediese nunca de su propósito de disolver la República?"

Los que sostuvieron la existencia del senado expresaron lo contrario: "...El senado es el freno más fuerte -- que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva... Las deliberaciones del senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable."

Al restablecerse el senado en 1874, y empezar a sesionar en 1875, Lerdo de Tejada justificó la existencia del poder legislativo dividido en dos cámaras, en los siguientes --- términos: "La institución del senado completa nuestro sistema --- constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya -- porque se combina la representación igual de los estados con la proporcional a la población, ya porque el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes, harán del Congreso federal un centro más fecundo de bienes de la república."

#### 3.4.3. Situación del senado en el federalismo actual.

El ejercicio del poder legislativo dividido - en dos cámaras fué confirmado por la Constitución de 1917; la -- única objeción a la redacción del proyecto de Constitución fué - en el sentido de que el artículo 56 preveía que las legislaturas locales declararían electos a los senadores que hubieren obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, y en caso de que - no obtuvieran dicha mayoría, la legislatura elegiría de entre -- los que tuvieran más votos.

Como ya se mencionó, los CC. Cándido Avilés y Machorro Narváez impugnaron la citada redacción ya que contenía un resabio de elección indirecta, toda vez que no se daría el -- caso de que algún candidato alcanzara la mayoría absoluta exigi-

da, por lo que la designación la haría la legislatura lo que la convertiría en elector de segundo grado y, por tanto, se perdería el voto directo del pueblo.

Lo anterior ocasionó que la redacción del --- citado artículo sufriera una modificación, determinándose que la cámara de senadores se integrara con dos miembros por cada estado, lo que ocasiona que en conjunto representen a la nación y, además se considere a la institución como uno de los medios que unen a los estados miembros de la federación.

Las diversas modificaciones que ha sufrido el senado, desde el inicio de la vigencia de la Constitución de --- 1917 a la actualidad, han sido las siguientes:

Entre 1932 y 1933 hubo una reforma constitucional que enmendó las disposiciones relacionadas con: el período para que los senadores detentan el cargo, que pasó a ser de cuatro a seis años, y la referida a la no reelección para el período inmediato.

En febrero de 1972 se modificó el artículo 58 constitucional a efecto de reducir la edad de 35 a 30 años para ser senador.

El 15 de diciembre de 1986, se publicó en el-

Diario Oficial de la Federación, la reforma el artículo 56 constitucional por el que la cámara de senadores será renovada por mitad cada tres años, ya que conforme a la iniciativa presentada el objeto de dicha reforma consiste en regresar a la teoría clásica del Estado federal, plasmado en la Constitución de 1917, -- misma que consideraba a la cámara de senadores como el cuerpo -- por excelencia representante del pacto federal.

Para concluir el presente capítulo, a continuación citaré las expresiones de distintos autores que han justificado la existencia del senado en todo sistema federal.

1). Lanz Duret ha opinado: "...La única razón aparente que existe para considerar a éste último (senado) como una cámara marcadamente federal, es la de que para defender los deseos, las aspiraciones, los intereses del pueblo mexicano residente en los estados poco poblados, contra la opresión y el -- capricho de los representantes de las entidades federativas de -- numerosa población, fué necesario contraponer a la representa--- ción variable y desigual, basada en el número de habitantes, la representación fija e igual para cada estado, cualquiera que --- fuese su población... Así pues, si no existiera en México la cámara de senadores, quienes decidirían de una manera absoluta, y hasta arbitraria si lo deseaban, serían los diputados de unos cuantos estados, por ejemplo, México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Jalisco, Guanajuato y el Distrito Federal, pues esas ocho

entidades tienen mucho más de la mitad del total de representantes que integran la cámara de diputados... Eso se ha conjurado - con la representación igual que tienen todos los estados en el - senado, ya que al pasar a éste último, como cámara revisora, las disposiciones votadas por las diputaciones de las ocho entidades densamente pobladas, restablece el equilibrio, votando en sentido contrario los senadores de las 21 entidades referidas, que tendrían derecho a 42 votos, contra solamente 16 que corresponden a los estados predominantes en la cámara de diputados."(94)

2). José Barragán ha manifestado:"...Los poderes federales son la voluntad del cuerpo moral, que supone dicho pacto (federal): son la voluntad de los estados. Por eso se afirma, con toda razón, que el senado representa a los estados, - miembros del pacto de Unión..."(95)

3). Kelsen, por otro lado, ha afirmado:"...La centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que -- una considerable porción de las normas del orden jurídico total - tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central - esté compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del-

---

(94) LANZ DURET, Miguel: Derecho constitucional...ob cit, p. 128.

(95) Senado de la República: La restauración del senado: 1867-1875, México, 1985, p. 546.

Estado federal: consta de dos cámaras; los miembros de una de -- ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado -- federal. La primera es la llamada cámara de los representantes, -- o de diputados, también llamada popular. La segunda se compone -- de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano -- legislativo de cada estado miembro. Los representantes son con -- siderados como representantes de los estados miembros...Corres -- ponde al tipo ideal del Estado federal."<sup>(96)</sup>

4). Por último, la opinión de Duverger que -- dice: "...Con relación a la organización del Parlamento, las se -- gundas cámaras federales son la consecuencia normal de la estruc -- tura de un estado federal. En el Parlamento federal se encuen -- tran normalmente dos cámaras: una es la imagen de la unidad del -- Estado federal: representa el conjunto del pueblo, la totalidad -- de la nación; se elije en proporción a la población de cada Es -- tado miembro. La otra, por el contrario, es la representación de -- cada Estado particular en su individualidad; está compuesta, por -- tanto, de igual número de delegados por cada Estado, sin tener -- en cuenta la importancia de su población."<sup>(97)</sup>

Don Guillermo Prieto llegó a afirmar lo sigui -- ente: "... sin el senado habrá democracia, habrá principio repre --

---

<sup>(96)</sup> KELSEN, Hans, ob cit, p. 378.

<sup>(97)</sup> DUVERGER, Maurice: Instituciones... ob cit, p. 191.

representativo popular, lo que ustedes quieran, pero no habrá federación."

Opinamos que la existencia del senado en nuestro sistema federal es justificado, ya que por él los estados de la federación se encuentran unidos, además de que en la expedición de las leyes federales que rigen en todo el territorio nacional, el senado coloque en igualdad a los estados miembros, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica; es corresponsable, junto con el Ejecutivo federal, de la política y de las relaciones internacionales lo que le otorga a este órgano el carácter de defensor de la federación; por último, al resolver las situaciones y conflictos políticos de los estados, garantiza la participación del criterio federal en la resolución de sus problemas internos.

## CONCLUSIONES

1.- El senado es una institución surgida en la antigua Grecia; su función consistió en elaborar las leyes -- que tuvieron vigencia en el Estado-ciudad. A través de las distintas etapas históricas de Roma, observamos al senado desempeñando la actividad de formular leyes, y en otras etapas la de ratificar aquéllas que habían sido formuladas por el rey y aprobadas por los comicios. Una de las características que observamos en los senadores tanto de Grecia como de Roma, es que se elegían a personas de edad avanzada, dada la experiencia y conocimiento que tenían de la vida política y social de cada una de esas ciudades. Siglos después, éste órgano fué implantado en Inglaterra, lugar donde surgió el bicamariemo, mismo que fué adoptado por -- los Estados Unidos.

2.- En el México precolombino encontramos la figura del senado, conformado por representantes de cada uno de los señorios de la Triple Alianza que eran: Tenochtitlan, Tezcoco y Tlacopan. Esos representantes se reunían en una asamblea -- denominada Tlahtocanehcolli. Su función principal consistió en

velar por los intereses comunes de los señorios así como el defenderse militarmente en contra de las agresiones de otros señorios. Se ha afirmado que ese senado y el actual no tienen relación alguna y que aquél no es antecedente del vigente, pero puedo señalar que la forma en que se encontraba organizado el senado del México precolombino, así como la función que desempeñaba, dista poco del senado actual.

3.- En los Estados Unidos de Norteamérica, el senado fué incorporado a su sistema debido a la controversia suscitada en el establecimiento del sistema federal y en la integración del poder legislativo. Los estados grandes propusieron la adopción de una cámara integrada por miembros designados en proporción a la población; los estados pequeños propusieron la idea de la cámara única con representación igual para todos los estados. La solución se dió con la adopción del bicamatismo en donde la cámara baja representaría al pueblo y la cámara alta o senado representaría a los estados miembros.

4.- En México, el senado fué implantado en el sistema constitucional a partir de 1824, como respuesta a la petición formulada por las provincias del México independiente, -- mismas que habían solicitado el establecimiento de un sistema bicameral en el que se incluyera a miembros designados por las provincias, para que en representación de ellas y en número igual de individuos, acudieran al Congreso de la Unión, evitando con -

ello que las provincias de mayor población tuvieran preponderancia en los aspectos político y legislativos que las de menor población. Así, con el establecimiento del Estado federal mexicano se crearon las entidades federativas y se adoptó la figura del senado como órgano representativo de cada entidad.

5.- La diferencia que podemos señalar respecto al establecimiento del senado, tanto en México como en los Estados Unidos, estriba en el sentido de que ésta idea fué propuesta aquí por las provincias que no tenían reconocida el carácter de estados, ya que éste último lo obtuvieron con la entrada en vigor de la Constitución federal de 1824, mientras que en el vecino país del norte ya existían los estados, y estos al unirse formaron la federación norteamericana. La existencia del senado en ambos Estados federales tuvo por objeto el que los estados miembros estuvieran representados, con igual número de individuos, ante la federación correspondiente.

6.- En el transcurso de la vida constitucional del senado mexicano, observamos diversas modificaciones tanto en el número de integrantes como en la forma de elección de sus miembros, ya que si en su origen la elección de senadores era realizada por las legislaturas locales, posteriormente el número aumentó, variando con ello la forma de designación ya que en ésta intervenía la opinión de los miembros de los otros poderes. Esto lo observamos durante la vigencia de las Constitucio-

nes centralistas de 1836 y 1843, así como en la reimplantación-- de la Constitución de 1824. El aspecto de representantes de los estados, que se les había conferido a los senadores quedó sin -- efecto por lo mismo que la cámara actuaba como revisora de leyes.

7.- Un aspecto singular de la Constitución de 1843, es el relativo a la forma de elección de senadores, ya que para ello se proponían a personas de las distintas clases sociales; sin embargo, cualquier aspecto de representación que se hubiere podido aplicar no se efectuó debido a que la nominación -- final corría a cargo de las asambleas departamentales y de los -- miembros de los otros poderes.

8.- La supresión de la cámara de senadores de la Constitución de 1857, tuvo como origen el que se le imputaran todos los males que había sufrido la República en los años anteriores a la entrada en vigor de la citada Constitución, arguyéndose que con la existencia de la institución no se había logrado el mejoramiento de las leyes ni la perfección de las instituciones, y que su desaparición no traería consecuencia alguna al --- Estado federal. Los sucesos posteriores demostraron lo contrario, ya que su inexistencia ocasionó que la cámara de diputados adquiriera mayor preponderancia sobre los otros poderes federales, a -- tal grado que pretendió desconocer el carácter presidencial de -- Juárez, por lo que se impulsó la idea de restablecer el senado-- lográndose esto en 1874; ésta reincorporación tuvo un aspecto --

más político que legislativo.

9.- Con la entrada en vigor de la Constitu---  
ción de 1917, la forma de elección indirecta, que se realizaba--  
para designar a los miembros del senado a través de las legisla-  
turas estatales, se modificó estableciéndose el sistema de elec-  
ción directa, respetándose con ello el voto popular.

10.- En relación a los requisitos exigidos --  
por la Constitución federal vigente para ser electo diputado, ob-  
servamos que son los mismos requeridos para los senadores con --  
excepción de la edad, ya que históricamente se propuso que éstos  
últimos fueran personas de mayor experiencia y conocimiento de -  
la realidad social y política del país, obteniéndose esto con la  
mayor edad de sus miembros en comparación a la establecida para-  
los diputados.

11.- Los demás requisitos exigidos por la ac-  
tual Constitución, tanto para los diputados como para los senado-  
res, son similares y por lo mismo los miembros de ambas cámaras-  
se encuentran sujetos a las mismas prohibiciones, inmunidades y  
privilegios.

12.- El hecho de que la Constitución vigente-  
requiera que los senadores sean originarios o vecinos del estado  
por el que van a ser designados, no quiere decir que sean repre-

sentantes de estos últimos ya que lo son de toda la nación, no obstante que los senadores provengan de cada entidad. Lo que se busca con esto es que la población local esté en posibilidad de conocer a las personas que van a elegir como representantes de la nación.

13.- La última reforma que se realizó a nuestra Constitución, respecto al senado, fué en el sentido de que el mismo se renovarí a por mitad cada tres años; con ello se buscó regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado federal, plasmado en la original Constitución de 1917, y que consiste en considerar a la cámara de senadores como el cuerpo por excelencia representante del pacto federal.

14.- Un aspecto importante dentro del funcionamiento de la cámara de senadores, al igual que en la de diputados, es el relativo a la existencia de Comisiones legislativas que tienen por objeto el estudio y análisis de los proyectos de ley y, por lo mismo, son las que deciden qué iniciativas deben ser presentadas al pleno de la cámara de senadores. Con ello se evita la acumulación de la actividad legislativa.

15.- El senado cuenta con facultades exclusivas emanadas de la Constitución federal vigente; de ellas se desprende el carácter federalista con que se encuentra investida dicha institución, ya que cuenta con la capacidad de resolver --

los conflictos políticos que existen entre los estados de la federación como son: el declarar la desaparición de los poderes -- constitucionales de un estado para que así se pueda nombrar al -- gobernador provisional; resolver las cuestiones políticas que -- surjan entre los poderes de una entidad federativa. De ésta forma se garantiza la participación del criterio federal en la resolución de sus problemas internos.

16.- Dependiente de las atribuciones exclusivas se encuentra la referida a las relaciones internacionales, -- mediante lo cuál el senado se convierte en corresponsable de la política exterior del país, pues se le atribuye la facultad de: -- analizar la política desarrollada por el Ejecutivo federal así -- como el aprobar los tratados y convenciones internacionales; ratificar los nombramientos de los agentes diplomáticos, cónsules -- generales, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea -- Nacionales; dar el consentimiento para que el presidente de la -- República pueda disponer de la Guardia Nacional. Con ésto el --- senado se convierte en defensor de los intereses externos de la federación, junto con el Ejecutivo federal.

17.- En la expedición de leyes federales que rigen a todo el territorio nacional, el senado coloque en igualdad a los estados federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica. De ésta manera se encuentran representados idénticamente y pesan por igual los ---

estados mayores que los menores en superficie y población. Todos los estados cuentan con dos senadores a los que se suman los correspondientes al Distrito Federal, en una paridad que fortalece al federalismo.

18.- En la función legislativa, tanto a la -- cámara de diputados como a la de senadores, les compete la facultad de iniciar leyes, discutirlos y aprobarlos, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento le corresponde primero a la cámara de diputados. En base a lo anterior, a la cámara de diputados le ha correspondido conocer de un mayor número de iniciativas de ley y decretos con relación a la cámara de senadores.

19.- Nuestro país se ha distinguido por ser un Estado federal, ya que se encuentra conformado por estados, -- unidos en una federación; en él rigen normas jurídicas válidas para todo el territorio y normas jurídicas válidas para porciones del mismo; en éste sentido, el poder político es compartido tanto por el gobierno federal como por los gobiernos estatales.

20.- Si bien, no existe un criterio uniforme sobre el origen del federalismo mexicano, debido a la existencia de diversas teorías que han tratado de explicar lo anterior, en las que se afirma que el federalismo nació con las diputaciones--

provinciales estatuidas en la Constitución de Cádiz de 1812; --- otros señalan que el federalismo surgió con el triunfo del Plan de Casa Mata en 1823 por el que las provincias proclamaron su -- soberanía e independencia y, por último, se afirma que el sis--- tema federal nació con el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, transformándose con ello a las provincias en estados; pue- do señalar que éstas opiniones son el antecedente en la creación del Estado federal regulado en la Constitución de 1824, misma -- que le otorgó a las provincias el carácter de estados miembros - de la federación. La falta de un estudio profundo del federalis- mo en nuestro país ha ocasionado que no se obtenga la uniformi- dad de criterio sobre su origen.

21.- La soberanía, traducida en el poder que el pueblo tiene para autodeterminarse, se ejerce a través de - los poderes de la federación. Es así como el Estado mexicano se- ha caracterizado por contar con cuatro grandes conceptos de or-- ganización que son: el tener un gobierno republicano, un sistema representativo, un régimen democrático y una estructura federal. La idea de la representación cristaliza el principio de que el - poder de los gobernantes procede del pueblo, eligiéndose a aqué- llos en forma periódica.

22.- En la elección de los miembros que in--- tegran los poderes de la federación se aplican distintos siste-- mas electorales, entre los que sobresale el principio mayorita--

rio; por éste sistema el candidato ganador debe obtener el mayor número de votos; así mismo, el principio mayoritario cuenta con las modalidades de la mayoría absoluta y la mayoría relativa. En la elección de los senadores se aplica el de mayoría relativa -- por el que obtiene el puesto el candidato que adquiere más votos que cualquiera de los demás participantes, aunque no se rebase-- la mitad de los sufragios emitidos.

23.- La forma de elección de los senadores ha variado en las distintas etapas constitucionales de México, pues con el establecimiento del senado se aplicó el sistema de mayoría absoluta cuya designación era efectuada por las legislaturas locales; éste principio quedó sin efecto con las Constituciones centralistas, en las que los senadores eran nombrados por los -- miembros de los otros poderes. El principio de mayoría absoluta-- fué restablecido con el Acta de Reformas en 1847, posteriormente en la Constitución de 1917 se cambió al sistema de mayoría relativa vigente.

24.- Las propuestas que en la actualidad han expresado los partidos políticos, así como personas de distintos sectores sociales, a fin de que se aumente el número de senadores con base a la incorporación de los miembros de los partidos minoritarios, no puede tener ningún otro efecto que el de -- quedar incluidos en el senado, sin que su presencia u opinión -- influya suficientemente en las decisiones adoptadas por los miem

bros del partido mayoritario. Además, si se llegara a aumentar a un número considerable del vigente, puede ocasionar que se obtenga una réplica de la cámara de diputados, sin que dicha circunstancia influya en el aspecto funcional de la institución.

25.- De las peticiones que se han formulado en el sentido de que se aumente el número de integrantes del senado, no ha existido un criterio uniforme en relación a la forma de elección, al número de integrantes y a la cualidad de las personas en quienes recae el nombramiento, lo que significa que a corto plazo la cámara de senadores mantendrá su misma composición. Por otro lado, si se aplicara el principio de la representación proporcional, los partidos políticos tendrían una representación desigual a nivel federal, pues los escaños senatoriales que obtuvieran no abarcaría la totalidad de las entidades federativas.

26.- Los senadores son representantes de la nación, no de los estados; ésta característica se desprende de la forma de elección directa que conlleva a su designación, así como de las facultades federales que la Constitución vigente le confiere a la institución, con lo que el aumento de sus miembros no afectaría lo anterior, pero quizás tampoco le beneficiaría.

27.- La existencia del senado en nuestro sistema federal es justificado, ya que por él los estados de la

federación se encuentran unidos. En la expedición de las leyes - federales que rigen en todo el territorio nacional, el senado -- coloca en igualdad a los estados miembros, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica. En - el marco constitucional, el senado al participar en la resolu--- ción de los conflictos políticos que surgen entre los estados, - garantiza la participación del criterio federal en la resolución de sus problemas internos, y actúa como corresponsable, junto -- con el Ejecutivo federal, en la política y en las relaciones --- internacionales, lo que le confiere a éste órgano el carácter de defensor externo de la federación.

Lo más significativo que puede hacerse en --- favor del senado, es que la institución realice un efectivo cumplimiento de las atribuciones que la Constitución vigente le --- confiere, y que redunde en beneficio de la nación.

## BIBLIOGRAFIA

## a). Libros:

- 1.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo: Introducción a la ciencia política, HARLA, México, 1983.
- 2.- ARMAIZ AMIGO, Aurora: Estructura del Estado, Miguel Angel Porrúa, México, 19179.  
----- Soberanía y Potestad, 2a. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1981.
- 3.- BARRAGAN BARRAGAN, José: Introducción al federalismo, ---- U.N.A.M., México, 1978.
- 4.- BENSON, Nettie Lee: La diputación provincial y el federalismo mexicano, El Colegio de México, México, 1955.
- 5.- BORJA, Rodrigo: Principios de derecho político y constitucional, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1964.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Derecho constitucional mexicano, - 5a. ed., Porrúa, México, 1984.  
----- Proyecto de reformas y adiciones a la Constitución federal de 1917, México, 1874.
- 7.- CARPIZO, Jorge: Estudios constitucionales, 2a. ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.  
----- Federalismo en Latinoamérica, U.N.A.M., México, 1973.
- 8.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel: Estudios de derecho constitucional, 2a. ed., Porrúa, México, 1980.

- 9.- DUVERGER, Maurice: Instituciones políticas y derecho constitucional, 5a. ed., Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, - México-Buenos Aires, 1957.
- 10.- FERRANDO BADIA, Juan: El Estado unitario, el federal y el Estado regional, Tecnos, Madrid, 1978.
- 11.- FUENTES DIAZ, Vicente: El senado de la república, que ha sido, que es, que representa, Altiplano, México, 1974.
- 12.- GOMEZ NORIEGA, Débora: El senado mexicano, U.N.A.M., México, 1954.
- 13.- GONZALEZ OROPEZA, Manuel: La intervención federal en la desaparición de poderes, 2a. ed., U.N.A.M., México, 1987.
- 14.- Kelsen, Hans: Teoría general del derecho y del estado, 2a., ed., U.N.A.M., México, 1979.
- 15.- LANZ DURET, Miguel: Derecho constitucional mexicano, 5a. ed., Norgia Editores, México, 1975.
- 16.- MARGADANT, Guillermo F.: El derecho privado romano, 10a. ed., Esfinge, México, 1981.
- 17.- ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio: La cámara de senadores de la república mexicana, Ediciones del Senado de la República, México, 1967.
- 18.- ROUSSEAU, Juan Jacobo: Contrato Social, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Espasa-Calpe, Madrid, 1969.
- 19.- SANTIN, Marta: El senado romano, su integración y evolución histórica, U.N.A.M., México, 1965.

- 20.- SCHROEDER, Richard C.: Reseña del gobierno de los Estados Unidos, Senado de la República, México, 1982.
- 21.- SEARA VAZQUEZ, Modesto: Derecho internacional público, 9a. ed., Porrúa, México, 1983.
- 22.- SERRA ROJAS, Andrés: Derecho administrativo, tomo I, 13a. ed., Porrúa, México, 1985.
- 23.- SIEVES, Emmanuel J.: ¿Qué es el Tercer estado?, U.N.A.M., - México, 1973.
- 24.- TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho constitucional mexicano, 8a. ed., Porrúa, México, 1967.

----- Leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 1971.

- 25.- ZARCO, Francisco: Historia del Congreso Extraordinario --- Constituyente (1856-1857), El Colegio de México, México, -- 1956.

b). Legislación:

- I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, --- Secretaría de Gobernación, México, 1989.
- II.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos --- Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1982.

c). Otras fuentes:

- A.- Cámara de Diputados: Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, tomos I, VI y VII, México, -- 1985.
- B.- Senado de la República: Política y proceso legislativo: --- coloquio, Senado de la República/U.N.A.M., México, 1985.

- C.- Senado de la República: La restauración del senado: 1867---1875, México, 1985.
- D.- FRANCO LUNA, Pedro: "La innovación del senado de la Repú---blica" en revista Cardinal, México, época II, año V, núm. - 37, junio-julio de 1983.
- E.- Senado de la República: Consulta popular nacional sobre la integración del senado, México, 1985.
- F.- Periódico: La Jornada, 1988 - 1989.