

591  
255



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SENADO DE LA REPUBLICA, EXPRESION  
DEL PACTO FEDERAL

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

REMO MIGUEL MEDINA HERRERA



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

1993

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **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.

## SENADO DE LA REPUBLICA, EXPRESION DEL PACTO FEDERAL

### CAPITULO I

#### INTEGRACION CAMARAL DEL ORGANO LEGISLATIVO

I.1	-IMPORTANCIA DEL ORGANO LEGISLATIVO PARA UN REGIMEN DEMOCRATICO.	1
I.2	-FUNCIONES LEGISLATIVAS Y POLITICAS PRIMORDIALES DEL ORGANO LEGISLATIVO.	8
	I.2.1 Doctrina de la división del poder público en México.	9
I.3	-EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL. NATURALEZA Y FUNCIONES.	16
	I.3.1 Criterio material, objetivo, de la función legislativa.	24
	I.3.2 Función ejecutiva.	25
	I.3.3 Función jurisdiccional	26

### CAPITULO II

#### EL PARLAMENTO EN LA EVOLUCION POLITICA

II.1	-GRECIA.	27
II.2	-ROMA.	30
II.3	-CORTES ESPANOLAS.	37
II.4	-SURGIMIENTO DEL PARLAMENTO EN GRAN BRETAÑA.	45
II.5	-ESTADOS GENERALES EN FRANCIA.	48
II.6	-BICAMARISMO EN LA CONSTITUCION DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, 1787.	53

### CAPITULO III

#### EL SENADO DE LA REPUBLICA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

III.1	-PUEBLOS DE ANAHUAC.	59
III.2	-CONSTITUCION DE CADIZ.	63
III.3	-CONSTITUCION DE APATZINGAN.	68
III.4	-DEBATE Y ADOPCION DEL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1824.	70
III.5	-CONSTITUCION DE 1836.	86
III.6	-BASES ORGANICAS, 1843.	91
III.7	-RESTABLECIMIENTO DEL SENADO, 1847.	92
III.8	-POLEMICA CONSTITUCIONAL Y DESAPARICION DEL SENADO EN 1957.	96
III.9	-ESTABLECIMIENTO DEL SENADO, 1874.	101

### CAPITULO IV

#### EL SENADO DE LA REPUBLICA EN AL CONSTITUCION DE 1917

IV.1	-ANTECEDENTES DE LOS DEBATES.	107
IV.2	-TEXTO ORIGINAL.	115
IV.3	-REFORMAS SOBRE EL SENADO HASTA 1987.	122
IV.3.1	La Reforma de 1932-33.	122
IV.3.2	Iniciativa de reforma, 1964-65.	124
IV.3.3	Reforma de 1972.	127
IV.3.4	Consulta Popular, 1984.	127
IV.3.5	Iniciativa de reforma, 1985.	128

CAPITULO V

MODIFICACION AL SENADO

V.1	-CONSULTA POPULAR 1984-1985	131
V.2	-PROPUESTA DE LA CONSULTA SOBRE REFORMA ELECTORAL, 1989.	137
	CONCLUSIONES	143

## I N T R O D U C C I O N

El Senado mexicano através de sus diversas etapas de evolución institucional ha significado la expresión de la soberanía de los estados que integran a la Federación, encarnando los anhelos de independencia y libertad, inyectando vigor democrático al sistema político nacional por ser un factor de equilibrio del poder, ya que modera el ímpetu de la democracia irreflexiva siendo un cuerpo depósito de sabiduría y prudencia, fincada en la experiencia de ser una institución política surgida de las circunstancias históricas y no solamente como un principio doctrinario teóricamente concebido.

Esta tesis presenta un análisis de la evolución constitucional del Senado de la República, tomando en cuenta los diversos factores históricos y sociales nacionales e internacionales que influyeron en su actual conformación, mismos que permiten comprender la importancia que tiene esta institución, en la que se que manifiesta la existencia y vigencia del pacto federal. Toda vez que el conocer la evolución de nuestras instituciones nos brinda la oportunidad de concientizarnos, evitando así tomar decisiones que alteren nuestra esencia democrática.

## CAPITULO I

### INTEGRACION CAMARAL DEL ORGANO LEGISLATIVO

#### I.1.- IMPORTANCIA DEL ORGANO LEGISLATIVO PARA UN REGIMEN DEMOCRATICO.

El surgimiento de los sistemas representativos se debe a que al alcanzar las sociedades humanas un cierto nivel de desarrollo y contar con una población numéricamente significativa, advirtieron que no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas (polis) en donde las plazas públicas constituían un recinto lo suficientemente grande para albergar a todos sus ciudadanos, con el fin de que éstos se dieran sus propias leyes sin necesidad de intermediarios. Sin embargo, cuando se trata de un Estado-Nación que implica, generalmente, varias decenas de millones de habitantes, es evidente la imposibilidad de un

gobierno directo; entonces, el sistema constitucional debe ser principalmente representativo.

Existen algunos países, como Suiza, que desde el siglo XVIII, han organizado sistemas de democracia semidirecta: referéndum, iniciativa popular, derecho de revocación popular. En la época actual los elementos de democracia directa vienen a complementar los procedimientos representativos, o a darles un sentido nuevo: designación del jefe del ejecutivo por sufragio universal, orientación de las elecciones legislativas hacia la confirmación o el reemplazo del gobierno en el poder, etc.

El sistema representativo existente en México ha pasado por diversas reformas, que han pretendido inyectar vigor democrático al sistema político mexicano; así la Constitución de 1917 se pronunció por la fórmula del siglo XIX, en que el artículo que a la postre sería el 58 del proyecto de Constitución manifestó que, "en efecto, la Cámara de Senadores tenía por misión colaborar en la formación de leyes, moderando la acción, algunas



veces impetuosa, de la Cámara de Diputados, que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la creación de leyes, por la iniciativa, el vigor y en general, todas las cualidades que significan acción y movimiento. Y por lo que esta actitud pudiera tener alguna vez de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: uno, el menor número de miembros, que hace que esta Cámara menos agitada que la otra, y la edad de los miembros de ella, que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante".1

Para reforzar esta idea podemos mencionar el pensamiento de Mariano Otero, quien en su voto particular al Acta Constitutiva de Reformas de 1847, sostuvo que el Senado vino a llenar la urgente necesidad que tiene la organización social de un cuerpo que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva y el incesante cambio personal de las

1 MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, 2ª EDICION, MEXICO, ED. PORRUA, 1979, T.VI, PP. 186, 193, 194,

instituciones populares, conserve el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional: "Pasando a la organización de los Poderes Federales, objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Mas reducida y mas lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional. En este punto extraño mas que en otro alguno la posibilidad de combinar con calma mis ideas, y de exponer al Congreso con detenimiento las razones de la reforma que propongo". 2

---

2 MONTIEL Y DUARTE I. ANTONIO, DERECHO PUBLICO MEXICANO, MEXICO, ED. FACSIMILAR, 1976, T.II, PP 340 Y SS.

La doctrina clásica de Estado Federal reconoce en el Senado el medio por el cual las entidades que son parte, participan en la formación de la voluntad estatal. En este orden de ideas, se dice que el Senado es reconocimiento constitucional a la parte de soberanía que conservan los estados individuales y que es un instrumento para protegerla.

El régimen federal se caracteriza, entre otros atributos, por que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman; por lo que respecta al Senado, y dada su composición orgánica, -que tiene un origen electivo popular directo-, no representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de esas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad geográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así el artículo 56 constitucional dispone que "la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en

elección directa, la Cámara se renovará por mitad cada tres años". Entonces, el Senado es el cuerpo estatal en que esa confluencia estatal se manifiesta, de tal suerte que, por medio de él, se logra la igualación político-jurídica entre las entidades. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del Congreso de la Unión, como sucede en los sistemas unicamerales.

Al reimplantarse la Cámara de Senadores en México, mediante iniciativa de diciembre de 1867 la exposición de motivos correspondiente manifestó: "Es la opinión común que en una República Federal, sirve a las dos cámaras para combinar en el poder legislativo el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo". 3

---

3 FEDERALISMO Y CENTRALISMO, 1814-1843, SERIE LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO, ED. PORRUÁ, 1978, T.I, P.56.

A su vez el diputado Aguiere de la Barrera, al discutirse la Constitución Federal de 1824 arguyó que: "En la forma de gobierno que hemos adoptado, de República Federativa, hay dos grandes elementos políticos que, combinados, producen la armonía y la facilidad administrativa. Estos son: el elemento nacional y el elemento federal; el primero, que lo constituye el pueblo, colectivamente tomado; y el segundo, que lo forma ese mismo pueblo, en su calidad de entidades políticas. Compartir estos dos elementos, o, llamémosle entidades políticas, el ejercicio del poder es una cosa enteramente necesaria, so pena de ir al desconcierto por la desviación del principio cardinal, que consiste en hacer que los grandes elementos sociales de un país se conviertan en elementos políticos que combinados y equilibrados convenientemente, compartan el ejercicio del poder público. Este es el gran principio para la formación de un buen gobierno". 4

El ejercicio equilibrado del poder tiene por finalidad proteger democráticamente los diversos intereses sociales, para evitar sobrerrepresentaciones oligárquicas o demagógicas.

---

4 IBID, P 52

El Senado tiende normalmente a evitar estas últimas.

## I.2.- FUNCIONES LEGISLATIVAS Y POLITICAS PRIMORDIALES DEL ORGANO LEGISLATIVO.

### I.2.1 DOCTRINA DE LA DIVISION DEL PODER PUBLICO EN MEXICO.

En el primer párrafo del artículo 49, la Constitución Federal establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." -La división de poderes no es solamente un principio doctrinario teóricamente concebido, sino una institución política surgida empíricamente de la historia.- Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta; Aristóteles diferenció la Asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, de las varias formas combinadas que descubrió en las ciudades estado griegas; Polibio dedujo la forma mixta de gobierno,

analizando los regímenes de Roma; Bodino, de la observación de la realidad francesa de su época, afirmó la existencia de cinco clases de soberanía que, por ser indivisible, incluyó en el órgano legislativo. Por último, infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, John Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la División de Poderes.

#### ANTECEDENTES:

Desde los tiempos de Aristóteles se advirtió la conveniencia de la división de poderes, ello implica que se confieren diversas potestades a cada entidad de poder y se designan titulares para ellas.

Aristóteles decía al respecto: "En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente ... el primero de estos tres elementos es la Asamblea General, que delibera sobre negocios públicos; el segundo, el Cuerpo de Magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo

de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el Cuerpo Judicial.

"La Asamblea General -menciona refiriéndose al poder legislativo- decide soberanamente en punto a la paz y a la guerra, y a la celebración y ruptura de tratados; hace leyes, impone la pena de muerte, la de destierro y la confiscación y toma de cuentas a los magistrados". 5

Otros autores han destacado las ideas sobre las diversas funciones que corresponden a los órganos del poder público, fue a partir de que el ilustre Carlos de Secondant, Barón de Montesquieu formulara la idea de que la diversidad de órganos y la clasificación de funciones, parecía obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del poder. A partir de John Locke, este motivo para fraccionar el Poder Público, aún cuando no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario y surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso.

5 ARISTOTELES, LA POLITICA, LIBRO 6<sup>a</sup>, CAPITULO XI, MADRID, ED. ESPASA CALPE, COLECCION AUSTRAL, 1965, PP 191-192.



De este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siendo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público, que halla su complemento en la limitación externa que constituyen las garantías individuales, y en otras formas, como la limitación temporal y la existencia de varios ámbitos de autoridad, a saber; la Federal, la Estatal y la Municipal.

Montesquieu puntualizó en su obra El Espíritu de las Leyes, que en cada Estado hay tres clases de poderes: el Legislativo; el Ejecutivo para las cosas relativas al derecho de gentes, al que llamó Poder Ejecutivo del Estado; y el Ejecutivo para las materias que dependen del Derecho Civil, al que denominó Poder Judicial.

Previamente menciona que "La Libertad Política solo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella ... Para impedir este abuso, es necesario que, por

la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder ... cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reunen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad ... asimismo, no hay libertad si el poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo... todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el dictar leyes, el ejecutar las resoluciones públicas y el juzgar las causas y pleitos entre particulares". 6

Las ideas de Montesquieu y de Rousseau, en las que éste último propugnaba porque el poder supremo descansara en el órgano legislativo, en tanto presunto de la "voluntad general", se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas hasta penetrar en el Derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que predominó la idea rusioniana sobre la preminencia del legislativo, aunque se nota también la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, así

---

6 MONTESQUIEU BARON DE, EL ESPÍRITU DE LAS LEYES, LIBRO XI MEXICO, ED. PORRUA, 1975, P 33.

como de la Constitución de Cádiz de 1812. A partir de allí aparece el principio de la "División de Poderes" en los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México, aunque con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominan las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

Así, la llamada división de poderes, no es otra cosa que la distribución de atribuciones y facultades que supone el ejercicio del poder, para evitar su uso indebido. La División de Poderes es, entonces, un sistema de distribución de competencias que puede darse en los tres estratos de autoridad y que obedece no a un criterio geográfico sino a una clasificación de los actos que implica el ejercicio del Poder del Estado en tres tipos de funciones: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales; mismas que se encomiendan a otros tres órganos correlativos a los que se suele llamar Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en función de que la mayor parte de las funciones mencionadas corresponden a cada uno de ellos respectivamente.

Si bien hemos considerado que de acuerdo con la teoría de la División de Poderes, a cada uno de éstos debiera corresponder una de dichas funciones en particular, en realidad, de acuerdo con las facultades que la Constitución les otorga, cada uno de los poderes posee funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Así, se atribuyen a las diversas acciones del Estado el carácter de actos formales o materialmente legislativos, ejecutivos o judiciales; pues cuando dichos actos implican el ejercicio de la función legislativa, ejecutiva o judicial del Estado, estos son material o realmente del género de su naturaleza o esencia; legislativa, ejecutiva o judicial, independientemente del órgano que los ejecute y por lo contrario, cuando se alude a dichos actos en función del órgano que provienen, entonces se llaman formalmente legislativos, ejecutivos o judiciales según corresponda a la denominación del referido órgano.

La función gubernamental implica necesariamente las tres funciones, por lo que entre los poderes no solo no existe independencia, sino que se da una

absoluta interdependencia que, de no existir, rompería con la unidad e indivisibilidad del Poder Público Soberano; esta interdependencia puede darse con menor o mayor grado y con preeminencia de uno u de otro de los órganos del Estado, según que en uno de los órganos, por ejemplo el legislativo, se depositen la mayoría, la casi totalidad de las funciones legislativas, o éstas y además las ejecutivas o viceversa. Históricamente, las diversas graduaciones de interrelación entre los órganos titulares de los poderes se han canalizado en dos regímenes o sistemas: el Parlamentario y el Presidencial. Dichos sistemas, a su vez, han asumido una composición de su poder legislativo sea unicamaral o bicamaral y una integración de sus Cámaras con diversos criterios, siendo común que al más selectivo de los órganos del poder legislativo bicamaral se le denomine Senado.

Es importante destacar que, en relación a lo anteriormente expuesto, el poder público se clasifica en tres formas:

1.- Por la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

2.- Por la distribución de competencias entre los poderes federales: legislativo, ejecutivo y judicial.

3.- Por la distribución de competencias entre las cámaras que componen el poder legislativo federal.

### I.3.- PODER LEGISLATIVO FEDERAL. NATURALEZA Y FUNCIONES.

El Poder Legislativo, es un órgano colegiado. Las instituciones colegiadas son tan antiguas como la vida política, pero no se puede confundir su existencia con la de un poder legislativo, estrictu sensu, pues sin ser legisladores, en las sociedades primitivas hay consejos de ancianos y de jefes de tribu; sabemos que ya en su tiempo los reyes homéricos eran rodeados por un consejo integrado por los jefes de la fratria; sabemos que la democracia ateniense se apoyó en la bulé, igualmente conocemos del Senado que caracterizó a

la monarquía romana primero, después a la república y posteriormente al imperio, pero los órganos colegiados investidos como poderes legislativos, son relativamente recientes.

La Constitución como ordenamiento supremo de la voluntad soberana de la Nación, otorga a ciertos órganos e instituciones, determinados derechos o atribuciones (distribución de competencias) para ejercer funciones del Estado. La Carta Magna establece el principio general de que los poderes u órganos fundamentales del Estado solo pueden actuar en virtud de facultades expresas y limitadas que ella asigna a cada uno de ellos.

Existen diferentes clasificaciones acerca de las facultades asignadas al Poder Legislativo, según el punto de vista que se adopte, así la función legislativa puede ser estudiada formal y materialmente.

Una importante consecuencia del carácter formal de la función legislativa, la encontramos en

el Artículo 70 de la Constitución, que ordena: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunican al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: "(Texto de ley o decreto). 7

Podemos mencionar que en la discusión habida en el Constituyente, con motivo de este precepto, el diputado Moreno, expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto solo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esta ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa de Congreso no puede tener mas carácter que el de ley. 8

---

7 SERRA ROJAS ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, ED. PORRUA, 1988, P 48.

8 ZARCO FRANCISCO, HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1856-1857, SESION DEL 15 DE OCTUBRE DE 1856, T.II, EDICION FACSIMILAR, P 49.



Posteriormente, en la Reforma Constitucional de 13 de noviembre de 1874, el Artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen carácter de leyes o decretos, es decir, parece admitir que existe una diferencia, en razón de la diversa naturaleza, entre las resoluciones del Poder Legislativo; a pesar de lo cual, solo por emanar del mismo Poder, a todas se les sujeta al mismo régimen.

Los decretos legislativos comprenden actos normativos para el Poder Ejecutivo, sobre todo, dotados de la misma eficacia que la ley formal. A diferencia de ésta, revisten el carácter de concreción, particularidad e, incluso personificación, pues sirven para reglar disposiciones generales y abstractas a situaciones concretas y particulares.

Los decretos legislativos difieren de los decretos Ley o Administrativos en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad. Aquellos emanan del Congreso;

éstos del Ejecutivo. (Artículos 70, 71, 72 y 89, Frac. I, de la Constitución). 9

Resulta importante estudiar la firmeza del acto legislativo. Del carácter formal de este acto se deriva el principio de la autoridad formal de la ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas mas que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que se dieron para la formación de la resolución primitiva, así se consagra en el artículo 72 de la Constitución, fracción F, que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

De este principio se originó, en nuestro país, la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley, a actos que no están en las facultades del mismo, pero a las que se trató de dar la estabilidad que deriva de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo,

---

9 CAMPOSECO MIGUEL ANGEL, MANUAL DE TEMAS LEGISLATIVOS, LI LEGISLATIVA, MEXICO, P 103.

así el Ejecutivo sometía a la aprobación del Congreso, algunos actos administrativos para revestirlos de una formalidad que garantizara su permanencia y seguridad, aunque a la luz de los principios jurídicos de México, nuestro sistema constitucional obliga a rechazarlos por no ajustarse a tales principios. Es decir, entre las facultades atribuidas al Congreso no está la de aprobar otros actos que los expresamente atribuidos, ningún poder tiene la facultad para ampliar la esfera de competencia que le marca la Constitución.

También como consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, se pueden clasificar éstas, en razón del Poder que en ellas interviene y del procedimiento para su formación y modificación; así, tendremos dos categorías: las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias. Las leyes constitucionales son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente; así lo determina el Artículo 135 de la Constitución: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el

Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas del los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas". Entonces podemos definir a la ley Constitucional desde el punto de vista formal, independientemente de su contenido, por el procedimiento de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene.

La ley ordinaria común o secundaria, a diferencia de la Constitucional, emana del Poder Legislativo ordinario y sigue un procedimiento mas sencillo en que se limita a la aprobación del proyecto por las Cámaras (Art. 72 Constitucional), ya que el Poder Legislativo ordinario en nuestro país, esta formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores (Art. 50 Constitucional).

Existen también otras categorías, como son las leyes orgánicas o reglamentarias que son leyes emanadas de la Constitución, de las que podemos comentar que, desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias ya que son elaboradas siguiendo el procedimiento consagrado en el Artículo 72 de la Constitución; es decir tienen la misma autoridad formal. Algunos preceptos constitucionales consignan la denominación de leyes orgánicas pero admiten a éstas como especies dentro del género de "leyes ordinarias" y que son las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos del poder público, que desarrollan las bases establecidas por la Constitución.

### **I.3.1.- CRITERIO MATERIAL, OBJETIVO, DE LA FUNCION LEGISLATIVA.**

Hemos comentado que la Constitución distribuye en tres órganos fundamentales las atribuciones del

Estado, mismos que ejercen funciones de tres clases: legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Si bien consideramos que de acuerdo con la teoría de la División de Poderes a cada uno de éstos debiera corresponder una de dichas funciones en particular, en realidad de acuerdo con las facultades que la Constitución les otorga, a cada uno de los poderes, posee cada cual funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales. Aquí consideraremos las del Poder Legislativo.

El maestro Gabino Fraga, enseña que "La función legislativa es en la que prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, solo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la Ley. 10

La ley es comprendida como la serie de normas y preceptos legales creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales que dotados de coercibilidad tienen a su cargo el hacer posible la convivencia armónica, pacífica, justa y

---

10 FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, ED. PORRUA, 1988, P 41.

en un ámbito de seguridad, posibilitando la vida humana en sociedad.

El Senado, como miembro del Poder Legislativo, fue creado por la Constitución, con facultades para ejercer funciones legislativas, como la mayoría de las que le concede al Congreso en el Artículo 73, Fracciones VI a XI; XIII a XVI, XXIX y XXX y en sus facultades exclusivas, las contenidas en el Artículo 76, pero como obra del Poder Legislativo siempre se refiere al Congreso y no a una cámara en particular.

### I.3.2.- FUNCION EJECUTIVA.

La función ejecutiva, se realiza dentro de un orden jurídico, que consiste en la realización de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

La Constitución también otorga al Congreso General y al Senado en particular, funciones administrativas en los Artículos: 73, Fracciones I

a V; VII y Artículo 77, así como en todas las atribuciones de la Comisión Permanente expresadas en el Artículo 79.

### I.3.3.- FUNCION JURISDICCIONAL

Es una función del Estado que interviene para aplicar el derecho, y restablecerlo cuando ha sido violado, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho. El Senado también tiene facultades jurisdiccionales que le son propias como lo establecen los Artículos 76, Fracciones V, VI, VIII y IX, y el Artículo 111. Además, en algunos casos la Constitución otorga al Congreso y al Senado la facultad de ejercer actos políticos como los estipulados en el Artículo 73, Fracciones I a V; XIII; XXVI a XXVIII; Artículos 76 y 77, Fracción II.



## CAPITULO II

### EL PARLAMENTO EN LA EVOLUCION POLITICA.

#### II.1.- G R E C I A

En Atenas, y otras antiguas ciudades griegas, se llamaba ekklesia (del griego; reunión) a la asamblea popular que, al principio, estaba constituida por ciudadanos naturales o naturalizados de cada una de las ciudades donde la asamblea se celebraba, mientras no hubiesen perdido el derecho de ciudadanía. Ordinariamente no llegó a contar mas de 5,000 individuos, y a veces el número de éstos fue sólo de algunos centenares. Hacia el año 395 se decretó que los asistentes percibirían un sueldo de tres óbolos. La asamblea residió primero en el Agora y después en el Pyx, en el teatro de Dionisos y en el Pireo.

Se celebraban cuatro asambleas regulares, y cada una de ellas tenía un objeto especial, pudiéndose verificar algunas extraordinarias. Al principio la asamblea era presidida por dos de sus miembros, posteriormente, fue presidida por nueve de ellos elegidos por sorteo, de entre otros magistrados.

Las ceremonias comenzaban haciendo un sacrificio, después del cual se examinaban los presagios y se leían los proyectos de decreto ya preparados. Estos proyectos eran discutidos por los rhetores u oradores, y las decisiones eran tomadas votando por medio de las manos levantadas.

Sus principales atribuciones eran: elegir a los funcionarios de la armada y el ejercito, o destituirlos cuando era menester, vigilar lo relativo a la guerra y la paz y examinar procesos. Cuando en casos excepcionales era necesario reunir en pleno a la asamblea, las decisiones tenían que tomarse por lo menos por 3,000 votos, número que estimaban necesario para aplicar el ostracismo,

para conceder derecho de ciudadanía o para eximir de ciertas responsabilidades.

En tiempos posteriores, el poder legislativo residió en una cámara llamada Bulé, cuyos miembros debían de contar con veinticinco años de edad, y que se reunía forzosamente tres meses por lo menos durante el año. No eran válidas sus sesiones si no concurría a ella una tercera parte de los miembros que componían la asamblea, y una ley, para serlo, necesitaba la aprobación de la mayoría de los presentes. Antes de adoptarse cualquier medida había de discutirse y votarse una vez en su totalidad y dos veces artículo por artículo en tres días distintos. Podía pedirse la revisión de los preceptos constitucionales no fundamentales después de transcurridos diez años, organizando un parlamento ordinario y mediante dos votaciones favorables en mayoría de dos tercios; pero entre ambas votaciones había de mediar cuando menos un mes. Previa convocatoria especial anterior, la cámara se reunía el 14 de octubre de cada año.

## II.2.- R O M A

El Senado Romano significó uno de los elementos principales de la organización política de Roma; junto con los Comicios representaba al pueblo, ya que el Magistrado proponía, los Comicios aprobaban, el Senado confirmaba y el Magistrado ejecutaba, perfeccionándose así el círculo de los actos de autoridad.

Podemos resaltar las siguientes características del Senado en la evolución histórica de Roma.

Durante la monarquía, se constituyó en una asamblea de ancianos (senes), que en la época patriarcal sirvió de consejo o cuerpo consultivo al rey. Se componía de cien miembros, elegidos por el monarca de entre los mas viejos y sabios de la comunidad, no tenía facultades verdaderamente legislativas; aunque preparaba ordinariamente los proyectos de las leyes que habían de someterse a la votación del pueblo. Sus funciones no se refirieron

al Derecho privado, sino a los asuntos religiosos, políticos e internacionales que afectaban la seguridad del Estado. En estos asuntos, el rey estaba obligado, por la costumbre -que tenía fuerza de ley- a consultar al Senado, salvo el caso de declaración de guerra en que el voto de éste era decisivo. Sus consejos (senatus consulta) cobraban cada vez mayor ascendiente.

A la ausencia o muerte del rey (interregno) un senador al que se denominaba inter-rex, ejercía el poder real, y además, debía proponer al pueblo un candidato al trono. A la caída de la monarquía, el Senado adquiere verdadero poder político, por su subsistencia como cuerpo permanente de gobierno.

En la república son aceptados en el Senado los plebeyos, dejando de ser lugar de reunión para los jefes de las gens, pudiendo ejercer los plebeyos las magistraturas. Se convierte así en una asamblea de ciudadanos, compuesta en su gran mayoría por quienes habían ocupado las principales magistraturas, culminando ahí la carrera de los honores, y aportando su gran experiencia política y

jurídica a un gran brillo, influencia y autoridad, por lo que su opinión es considerada en todas las cuestiones importantes, estando capacitado para dictar normas que reglamentaran determinadas situaciones, sobre todo de carácter administrativo.

Su composición osciló entre los seiscientos y ochocientos miembros, a los que en un principio se exigió la ciudadanía plena y tener cuarenta y seis años; así solo podían ser senadores los hombres que estaban libres del servicio de las armas, estando incapacitados los esclavos, las mujeres, los peregrinos y los cives sine suffragio. Posteriormente, se requirió la calidad de ciudadano óptimo iure; no ejercer ni haber ejercido profesión alguna tenida por indecorosa, no haber sufrido la pena de infamia, ni haber incurrido en una disminución del honor y gozar de una fortuna de ochocientos mil sestercios.

En cuanto al nombramiento de los senadores, podemos mencionar que, en un principio, fueron designados por los cónsules y/o por el dictador (poder ejecutivo), aunque ello sólo podía tener

lugar cuando ocurriese alguna vacante por muerte u otra causa; pero si bien el cargo de senador era vitalicio, de hecho el magistrado supremo podía separar, excepcionalmente, al senador, sin aducir motivo alguno, y cubrir el puesto con otra persona. Este sistema fue cambiando y se privó a los magistrados supremos de la capacidad de elegir senadores (electio senatus), confiando esta a los censores, con lo que se dió mayor independencia al Senado.

Los censores estaban autorizados para privar del cargo tanto a los senadores, como a los candidatos que juzgan indignos de la calidad senatorial. El nombramiento de los senadores tenía lugar al formarse el censo, es decir, cada cinco años, con lo que se aseguró legalmente el cargo de senador, con esa duración mínima.

Los senadores usaban como insignias un anillo de oro, túnica con una franja púrpura, y en los juegos públicos, vestían toga aunque fuesen plebeyos. 11

---

11 WILLENS, DROIT PUBLIC ROMAIN, PARIS, EDICION FACSIMILAR, PPS. 212 Y SS.

Aunque las atribuciones del Senado aumentaron en ese periodo, es preciso determinar su carácter de instrumento de gobierno, que en sus tiempos de esplendor llegó a reconcentrar el gobierno superior del Estado; y no incurrir en el error de considerarlo como el Senado actual, es decir como una instancia legislativa.

En tiempo del imperio es preciso distinguir dos periodos: uno de engrandecimiento de atribuciones, que va desde Augusto hasta Diocleciano; y otro, de decadencia, desde Diocleciano hasta la desaparición del Imperio.

En el primer periodo, el Senado modificó su composición, su competencia y su funcionamiento, como consecuencia del nuevo régimen político. Augusto fijó su composición normal en 600 senadores y redujo la edad senatorial a veinticinco años. En tiempo de los emperadores siguientes se admitió en el Senado no sólo a individuos itálicos, sino también las provincias; obligando a éstos a



adquirir inmuebles en Italia, en una parte proporcional a su fortuna.

La dignidad de Senador se adquiere por el desempeño de una magistratura o por designación hecha por el emperador; en favor de un ciudadano, y se pierde por delito al cual vaya aparejada esa pérdida como pena o por exclusión hecha por el emperador, y por la pérdida de una de las condiciones requeridas para tener capacidad, especialmente las referentes al censo.

El Senado pierde, en favor del emperador, su intervención en asuntos militares e internacionales y comparte con él los relativos al culto, las finanzas y la administración de Italia y las provincias. En cambio, hereda las atribuciones legislativas de los Comicios, llegando a ser el verdadero cuerpo legislativo del Imperio. Desde el siglo II en adelante, la iniciativa de las disposiciones pasa de hecho al emperador, apareciendo casi todos los senadoconsultos votados a propuesta del mismo. En tiempo de Tiberio, adquiere la facultad electoral de las

magistraturas; reservándose el emperador el derecho de presentar candidatos a esas plazas. También tuvo el Senado la facultad de otorgar los honores del triunfo, la de conceder a los caballeros las insignias consulares u otras magistricias y la de elevar estatuas a los ciudadanos.

En el año 27 a.C., Augusto instituyó una Comisión permanente de senadores y magistrados, encargada de examinar todos los asuntos que el emperador quería someter al Senado; pero esta Comisión no fue mantenida por los emperadores siguientes. El Senado se reunía periódicamente todos los meses, excepto en septiembre y octubre, y podía ser convocado extraordinariamente. Se podía exigir la presencia de un quórum, que variaba según el asunto a tratarse.

En el segundo periodo de la monarquía imperial, desde Constantino, existe un Senado en Roma y otro en Constantinopla.

La calidad efectiva de senador se adquiere solamente por el desempeño del consulado y por la designación del emperador o adlectio, que debería ir unida a cierta calidad honorable conferida por el rango de ilustre, pero que el emperador podía ejercer en favor de otras personas.

La institución cae en plena decadencia, de la que ya no es levanta. La competencia del Senado queda reducida a los juegos públicos, a elegir a los cónsules, pretores y cuestores -cargos que en realidad fueron honoríficos-, a informar al emperador, cuando éste lo solicite en ciertos asuntos judiciales y conocer de los delitos cometidos por altos personajes, aprobar las nuevas leyes que proponga el emperador y someter a éste la confirmación de los propios acuerdos del Senado.

### II.3.- CORTES ESPAÑOLAS

En España el constitucionalismo moderno se basa en principios semejantes a los de la mayoría de los

países de Europa. La monarquía española tuvo su principal sostén en la aristocracia; posteriormente los monarcas, acosados por las exigencias de las clases poderosas, buscaron auxilio en los humildes, concediendo libertades a los pueblos con el fin de hallar en ellos una fuerza compensadora de la influencia de la nobleza.

Durante la dominación morisca, España se sustentaba en la aristocracia hereditaria, formada por las familias más poderosas, antiguas y eminentemente guerreras; en la clase religiosa, constituida por imanes y jeques, y en la clase humilde.

Las fuentes constitucionales arrancan de los reinos de Aragón, Navarra y Castilla, es decir, de los grupos de nacionalidad surgidos en ocasión de la reconquista. La monarquía nació con carácter electivo, evolucionando hasta hacerse hereditaria, y se regía por un pacto según el cual, el rey se comprometía a respetar determinados privilegios a la nobleza y a los pueblos (principio constitucional).

Las Cortes surgen en Castilla como una evolución lógica de los Concilios de Toledo. A las Cortes enviaban las clases humildes, por mediación de las villas, procuradores que formulaban al rey diversas peticiones. Estos orígenes constitucionales se remontan al siglo XII.

Las primeras Cortes no tenían facultades legislativas, sino que su única misión consistía en formular al monarca las peticiones que los pueblos creían oportunas, pero es indiscutible que desde su nacimiento, tenían que influir forzosamente en el desarrollo de los negocios públicos, ya que representaba una organización civil, dotada de fuerza política.

El monarca estaba investido con cuatro poderes: justicia, moneda, fonsadera (tributo pagado por los que no podían ir a servir al rey) y sus yantares (obligación de mantener al rey y su familia cuando viajaban). 12

12 HUMBOLDT ALEJANDRO, ENSAYO POLITICO DEL REINO DE LA NUEVA ESPAÑA, MEXICO, ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1979, LIBRO III, CAP. VIII, PP. 73 Y 74.

El código inicial de los primeros grupos castellanos fue el Fuero Juzgo, y con el desarrollo de la reconquista y sus evoluciones naturales, se fueron estableciendo formas e instituciones peculiares, comenzando a reunirse Cortes, correspondientes a cada uno de los Estados nacientes. El principal elemento que influyó en la reunión de tales Cortes fueron los municipios, que iban recibiendo de la monarquía Cartas Pueblas, regulando con ellas, sus libertades y franquicias contra la opresión de la nobleza y la Corona.

Las Cortes, a las que enviaban las municipalidades sus representantes, eran algo vivo que actuaba e intervenía eficazmente en la marcha de los negocios de la Nación, y aunque está fuera de toda duda que la influencia del rey era de importancia capital, es también indiscutible, que los privilegios que fueron establecidos en ellas, en favor de los pueblos, representaban un control poderoso.

En Aragón, las primeras Cortes habidas en el siglo XI, marcan profundamente la tendencia constitucional, presentándose los municipios como verdaderos baluartes contra los abusos de la nobleza y de los monarcas. Tanto en Castilla como en Aragón, ya en los siglos XI y XII, la autoridad del monarca se halla condicionada; para hacer la guerra y la paz e imponer tributos, precisa el consentimiento de las Cortes, formadas, por los procuradores de los pueblos y los representantes de la iglesia y de la nobleza.

Las Cortes de España se reunían en distintas épocas y lugares que designaba el rey, el cual asumía el poder legislativo, auxiliado por las Cortes, y con las limitaciones fijadas por estas. A las Cortes Aragonesas asistían como brazos: la iglesia, la nobleza, los caballeros y las universidades.

Posteriormente, las Cortes, discutían las leyes propuestas, asentían su publicación y observaban su aplicación. La acción legislativa de estas asambleas ha quedado registrada en los cuadernos y

ordenamientos. En los primeros se recogían las peticiones elevadas por los estados al rey, y su respectiva resolución que, en caso afirmativo, se convertía en ley. En cuanto a los ordenamientos, eran las leyes dictadas por el rey, que recogían el deseo del reino expresado por las Cortes. Los monarcas, solían jurar la observancia de los acuerdos tomados.

Las Cortes vigilaron celosamente la organización y actividad de la justicia, aunque ésta pertenecía al rey. Actuaban también en lo concerniente a declaraciones de guerra, firmadas de paz y tratados de alianza, o sea, la política exterior del reino, y como una reminiscencia de la época en que el trono era electivo; tenían que jurar al heredero a la corona, así como refrendar su juramento al ascender al trono.

Con el crecimiento del poder de las monarquías nacionales en toda Europa, el régimen municipal perdió su fuerza militar y política. Con la influencia de las ideas del Derecho Romano, los juristas pregonaban que el rey es la fuente de la



legislación y del Derecho; entonces, los legistas aparecieron en las Cortes como servidores del monarca, dando a las peticiones del estado llano un tinte favorable al rey.

El rey, desbarató la autonomía municipal; algunas ciudades, al pasar a jurisdicción de señores eclesiásticos o laicos, perdieron su representante a las Cortes. Este ambiente no era el más alentador para que los municipios se interesasen por la actividad parlamentaria. Careciendo la representación popular de organización y cohesión, dentro de las Cortes, se perdió la oportunidad de desembocar en un régimen parlamentario, convirtiéndose en un organismo sometido a la monarquía absoluta.

Por lo que respecta a la función legislativa de las Cortes, ésta decayó. El reino fue regido mas por pragmáticas cédulas y ordenanzas, que por ordenamientos. Hicieron aparición códigos recopilados por los juristas, e incluso, bajo los Reyes Católicos, se llegó a la unificación legislativa por apoyo real.

Las Cortes de Navarra datan del siglo XII. Estaban integradas por tres estamentos: eclesiásticos, nobiliario y municipal, estando representadas en él, cuando más, treinta y dos ciudades. Los procuradores recibían poderes limitados de sus electores y gozaban de inmunidad durante su mandato. Estas Cortes tuvieron participación en el poder legislativo, en la vigilancia sobre el cumplimiento de los fueros, intervención en declaraciones de guerra, tratados de paz y asuntos internacionales.

Es interesante mencionar que cada reino tuvo sus asambleas propias, y no se realizó la fusión de éstas en un órgano único, aunque en ocasiones se celebraron reuniones conjuntas; tratándose de motivos que interesaban por igual a todos los súbditos de la corona, celebrándose dichas sesiones en Monzón, villa situada en la frontera de los tres reinos.

#### II.4 SURGIMIENTO DEL PARLAMENTO EN GRAN BRETAÑA

En la Gran Bretaña, la nobleza feudal y la clase media, al tener un interés común en su lucha contra el poder real; que les oprime, se unen para limitar las prerrogativas de la corona.

En el Reino Unido existe la división más antigua del régimen parlamentario; el cual se elaboró lentamente al influjo de las circunstancias. El Parlamento se divide en dos cámaras: la de los Lores y la de los Comunes; que comprenden, la una, los pares laicos y eclesiásticos; la otra, los representantes de los condados. Esta circunstancia ha tenido una gran influencia sobre el régimen representativo en Inglaterra, después sobre el continente, y de hecho sobre todo el desarrollo y evolución de ésta institución.

El punto de partida de la evolución, lo constituye un rey que posee, en su plenitud, el

poder legislativo, así como el ejecutivo. Este poder real absoluto, se ejercía dentro de una organización política medieval, teniendo lugar en ciertas épocas solemnes una serie de reuniones de vasallos del rey; comparables, a las reuniones de la curia regis de los primeros Capetos. En los comienzos, este consejo de vasallos, tenía un papel puramente consultivo y apenas intervenía en otra cosa que en materia judicial. 13

Pero el régimen se modificó durante el transcurso del siglo XII, estableciéndose la costumbre de que el rey, antes de promulgar una reglamentación de importancia, la sometiese a un consejo (Concilium), compuesto de los prelados y los principales vasallos; al que muy pronto, se denominó Magnum Concilium o Consejo Común del Reino; que funcionó periódicamente a partir de finales del siglo XII. Su existencia se mencionaba en la Carta Magna de 1215, y en ella se mencionaba el derecho que obtuvo de aprobar el impuesto, junto con el derecho de presentar proyectos de ley, declaraciones de derechos o peticiones.

---

13 MAUROIS ANDRÉ, HISTOIRE DE L'ANGLÈTERRE, PARIS, ED. HACHETTE, 1966, PP. 14.

En el año 1265, se convocó por primera vez, a dos caballeros de cada condado; para asistir al Magnum Concilium, al lado de los prelados y barones. El procedimiento se hizo definitivo a partir de 1295, fecha en que Eduardo I, convocó la primera asamblea, conocida en los anales ingleses con el nombre de Parlamento Modelo.

El Parlamento Inglés supo servirse con mucha habilidad de esas dos concesiones, hechas por el poder real, para conquistar el poder legislativo; haciendo uso del derecho de petición, exige al rey tomar tales o cuales disposiciones legislativas y solo da su conformidad al impuesto, a condición de que el rey promulgue lo que se ha solicitado.

A partir de 1462, los miembros del Parlamento, adoptaron la costumbre de redactar por sí mismos los bills; o sea, los proyectos de ley. Así, al ser establecido el acuerdo entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, al rey no le quedaba más que promulgar el texto de la ley, cuyo contenido había sido establecido así por el Parlamento.

Este cuerpo colegiado, tuvo en su mano, después de 1688, prerrogativas extraordinariamente poderosas; como el poder legislativo y el derecho a rechazar el impuesto, pero nunca intento abusar de ellas, dedicándose solamente a conseguir la colaboración del ejecutivo.

En el siglo XVIII, los Estados Generales ingleses, que hasta entonces habían deliberado en un local común, se separaron en dos cámaras; estableciéndose así la división bicameral más antigua, y se desarrolla progresivamente el régimen representativo hasta llegar a nuestros días.

## II.5 ESTADOS GENERALES EN FRANCIA

Al final de la edad media, se hicieron intentos por instaurar un régimen representativo en numerosos países. En Francia, se convocaron los Estados Generales a partir de 1302, debido a que en

esa época, Felipe IV necesitaba obtener el apoyo de la nación en su lucha contra el Papa Bonifacio VIII. A esta asamblea concurrieron el clero y la nobleza, y por vez primera se incorporó a la vida política el tercer estado o burguesía. Esta incorporación de la clase media, encuentra su explicación en la necesidad que tuvo la corona de apoyarse en la burguesía, en sus luchas y diferendos con la nobleza y el clero.

Los Estados Generales, fueron cuerpos o asambleas deliberativas, de tipo colegiado, que no estuvieron sometidos a normas fijas ni estables que precisaran su funcionamiento; sin embargo, aparecen como un cuerpo consultivo, y como interprete de la voluntad general.

El rey tenía el derecho de convocatoria; en élla, se cursaban cédulas a los gobernantes y éstos a su vez, a las tres ordenes o clases integrantes. Los del tercer estado, se reunían en cada ciudad o villa, formulando sus quejas, reclamos o peticiones, recopilándolas "cahiers" o cuadernos, de los que se procedía a formalizar un acta y a

nombrar a los representantes a la Asamblea. Sesionaba en el lugar prefijado por la convocatoria real, en forma separada; es decir, por ordenes, clases o estados. Luego se efectuaba la sesión real de apertura, hablaban en ella el soberano y un orador designado por cada uno de los estados o clases integrantes. Iniciados públicamente los Estados Generales, las tres ordenes volvían a separarse para examinar las actas remitidas por cada comunidad o departamento y formar de ellas doce actas provinciales, las que luego se reducían a un sólo acuerdo expresivo de la voluntad general. El acta final revestía el carácter de una petición o rogativa al trono sobre asuntos y problemas de la Nación. Concluido este trabajo, el rey asistía a una segunda sesión, de clausura. La Asamblea se dispersaba. Entonces, sin esperar la respuesta del monarca a las reclamaciones y petitorios condensados en las actas.

Cuando se hicieron visibles las aspiraciones políticas del tercer estado o burguesía, predominó el absolutismo, decayendo así la importancia y posibilidad de reunión de los Estados Generales,



sesionando éstos por última, durante el antiguo régimen, en el año de 1614.

Los Estados Generales no tuvieron en ningún caso, funciones legislativas ni ejecutivas, pero ejercieron con amplia potestad el derecho de petición, informando a la Corona de las necesidades locales, regionales y nacionales, y proponiendo los remedios.

El último de los Estados Generales, fue convocado el 24 de enero de 1789, y puede decirse que sus principales objetivos eran dos: la doble representación del común y el voto por cabeza. Se trataba de lograr que el tercer estado, o común, tuviese doble representación, es decir, tantos miembros como el clero y la nobleza unidos; de que en la asamblea deliberaran y votaran en su solo cuerpo las tres clases o estados -y no separadamente como desde antaño se acostumbraba- y de que los votos se contaran individualmente, por cabeza, y no por orden de clase.

El 4 de mayo de 1789, finalmente el tercer estado, había logrado un de sus postulaciones esenciales: la doble representación. Nobleza y clero se negaron a sesionar en común, instalándose en recintos separados. La votación por cabezas comienza a provocar algunas deserciones en las filas de los estados privilegiados. El 27 de mayo se hace un llamado al clero para comenzar los Estados, prescindiendo de la nobleza si ésta insiste en su aislamiento. El tercer estado, ya resuelto a llevar adelante su programa, con amplio apoyo, el 17 de junio, asumiendo de hecho la representación nacional, y con la intención de consagrar la función legislativa, pasando de asamblea deliberativa y consultiva a la condición de parlamento; resuelve erigirse en Asamblea Nacional y en 48 horas toma una serie de importantes resoluciones, nombrando comités permanentes, ocupándose de las finanzas (deuda nacional e impuestos) y desafiando a la autoridad real. 14

El 20 de junio, la Corona acuerda dispersar la Asamblea Nacional, desalojándola de su recinto de

---

14 GEGORIE LOUIS, L'INDIVIDU ED L' ETAT, PARIS, ED. FACSIMILAF, LIBRERIA GARNIER, 1983, PP. 64-79.

sesiones que fue ocupado por la guardia francesa, lo que, en medio de una agitada convulsión popular, sería uno de los elementos que el pueblo tomara para imponer la Revolución Francesa, los principios de la igualdad humana y de la justicia social, derrocando a la monarquía secular y abriendo el ancho panorama de la realidad política, social, religiosa, cultural y económica de nuestro tiempo.

## II.6 BICAMARISMO EN LA CONSTITUCION DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, 1787.

Es un hecho que la Constitución y procedimientos de la legislatura de casi todas las Naciones, han sido inspiradas, directa o indirectamente por el tipo inglés.

Los primeros que realizaron esta adaptación fueron anglosajones; quienes concibieron la Constitución de los Estados Unidos. Resulta interesante saber como un pueblo que se mueve por costumbres semejantes, por tradiciones y formas de pensar similares a las británicas, puede llegar a distintos resultados, haciendo punto cardinal de un principio constitucional diferente: el de la separación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Los delegados que se reunieron en la Convención de Filadelfia en el año de 1787, con el fin de buscar una forma de gobierno común para los trece Estados americanos, que habían obtenido la independencia, fijaron su atención primeramente, en las formas de gobierno existentes entonces en los mismos Estados.

La Constitución de dichos Estados, se había desenvuelto por medio de Cartas Reales, concedidas por el rey cuando eran colonias inglesas, aunque diferían entre sí, tenían en su totalidad dos rasgos característicos comunes; en cada uno de ellos, existía un gobernador y una legislatura. El

gobernador, estaba en la cabeza del poder ejecutivo; era independiente, y no responsable de la legislatura. En ninguno de ellos era desempeñado el poder ejecutivo por ministros que fuesen miembros de la legislatura o responsables ante ella, ni existía un gobierno de gabinete o de gobierno parlamentario, como sucede en la actualidad en el Reino Unido. Podemos mencionar que esto se debió principalmente a una razón histórica, debido a que la Constitución de las antiguas colonias americanas; la del gobierno federal, que reunió a estos Estados, fue sugerida por la Constitución Inglesa anterior al sistema de gabinete.

Otro de estos rasgos, era que en casi todos los Estados norteamericanos, la legislatura estaba formada por dos cámaras. El origen bicameral establecido en Norteamérica, se debió a razones históricas, y obedece en parte, a la existencia anterior en algunas colonias, de pequeños consejos de gobierno agregados al cuerpo de representación popular, y por otra parte, a una disposición natural a imitar al sistema inglés, con sus lores y sus comunes. Podemos mencionar así, que no solo

influyó esa tendencia de imitación sino que también estuvieron motivados por consideraciones generales y necesidades prácticas. Al decir de Sir Alexis de Tocqueville "el espíritu de conciliación hizo seguir en la formación de cada una de esas asambleas reglas diversas". 15

Cuando se quiso establecer la Constitución Federal, dos intereses opuestos se encontraban frente a frente; de esos dos intereses habían nacido dos opiniones: unos querían hacer de la Unión una liga de Estados independientes, es decir, una especie de congreso donde los representantes de pueblos distintos irían a discutir ciertas cuestiones de interés común. Los otros, pretendían reunir a todos los habitantes de las antiguas colonias inglesas en un solo y mismo pueblo, dándoles un gobierno que, aun cuando su esfera fuese limitada, pudiera actuar dentro de ella como un solo y único representante de la Nación. Las consecuencias de las dos teorías eran muy diversas.

---

15 TOCQUEVILLE ALEXIS DE, SIR, LA DEMOCRACIA EN AMERICA, MEXICO, ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1963, 2ª EDICION P.121.

Así, si se organizara una liga y no un gobierno nacional, tocaba a la mayoría de los Estados hacer la ley y no a la mayoría de los habitantes de la Unión, porque cada Estado, grande o pequeño, conserva su carácter de potencia independiente y entraba en la Unión con un pié de igualdad perfecta. Por el contrario, desde al momento en que se consideraba a los habitantes de los Estados Unidos como formando un solo y mismo pueblo, era natural que solo la mayoría de los ciudadanos de la Unión hicieran la ley.

El autor citado explica también que resultaba comprensible que los pequeños Estados no transigieran con la idea de unidad, dado que implicaba para ellos abdicar completamente a su existencia perder su carácter de potencia corre reguladora, para transformarse en una fracción insignificante de un gran pueblo, al decir de Tocqueville, los legisladores hicieron imperar las reglas de la lógica, al adoptar un término medio que conciliaba los dos sistemas teóricamente irreductibles; haciendo que el principio de la independencia de los Estados se mantuviera incólume en la formación del Senado, y el dogma de la

soberanía nacional en la composición de la Cámara de Representantes.

Así, la Cámara de Representantes es nombrada directamente por el pueblo, en tanto que el Senado, se compone de dos senadores designados por las legislaturas de cada una de las trece colonias, erigidas después en Estados soberanos y luego en Estados federados; la Cámara de Representantes es producto de elección directa, la de senadores es producto de una elección indirecta en dos grados; el mandato de los representantes no dura más que dos años, en tanto que el de los senadores dura seis; la Cámara de Representantes solo tiene funciones legislativas y no participa en el poder judicial, sino acusando a los funcionarios públicos, en tanto que el Senado concurre a la formación de las leyes, juzga los delitos políticos que le son transferidos por la Cámara de Representantes y es además, el gran consejero ejecutivo de la Nación, participando también en los tratados que celebra el Presidente, documentos que carecen de validez en tanto no reciban la aprobación del Senado.



### CAPITULO III

#### EL SENADO DE LA REPUBLICA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

##### III.1.- PUEBLOS DE ANAHUAC.

El Derecho en su cometido de justicia, poseerá siempre matices locales en su interpretación y aplicación, de tal suerte que siempre tendrá caracteres particulares en cada país y, como siempre está en relación íntima con las costumbres, tiene que variar aveces conforme a estas adaptándolas, y atendiendo las distintas mentalidades de los pueblos, aunque sus preceptos ofrezcan similitud con otros. Por esto podemos afirmar que nuestro Derecho es eminentemente original por lo que debe estudiarse a la luz de su

propia historia y con relación a sus leyes anteriores, por ende el estudio del derecho mexicano debe ceñir su conocimiento desde sus orígenes hasta nuestros días, y a la exposición de su propio desarrollo, sin por ello dejar de señalar las distintas influencias exteriores que concurrieron en su formación y contribuyeron a su desarrollo.

Por consecuencia, la evolución del Senado mexicano como institución que expresa la soberanía de los estados que integran a la Federación, encarna los anhelos de independencia y libertad, reflejando en su constitución misma las diversas etapas de la vida histórica de México.

Como la historia determina y explica las causas del derecho, considero indispensable iniciar este capítulo con una breve exposición de las instituciones mexicanas que precedieron la existencia del Senado.

Por las fuentes de nuestra historia sabemos que de tiempo inmemorial los antiguos pueblos de Anáhuac estaban organizados bajo un régimen de Derecho consuetudinario, existiendo una institución similar al Senado, como asamblea fundamental en el gobierno indígena, con funciones legislativas, basado en la división territorial de señoríos heterogéneos y preexistentes a la misma, que se establecieron tomando en cuenta factores diversos, ya de gobiernos tradicionales, o lingüísticos, étnicos, geográficos o estratégicos, como es el caso de los señoríos de los oplotecas que eran comerciantes de carácter económico (gremiales).

En Anáhuac, la unión de Señoríos dirigida por el triunvirato de los grandes señores, denominados tlahtoanis realizaba ciertas funciones comunes y otras eran de competencia particular a cada uno de ellos. Era materia común: pactar alianzas, hacer la guerra, legislar (leyes comunes de Netzahualcáyotl), señalar tributos, determinar las fiestas calendáricas rituales, realizar grandes obras públicas, mantener la paz en sus dominios y confirmar las elecciones de Ejecutor en los otros señoríos, constituyendo así un instrumento valioso

y fundamental para la integración de provincias de distintas razas, lenguas y costumbres, con diversas formas de gobierno.

Según las diversas costumbres indígenas sus decisiones no se tomaban por votos numéricos o individuales. El Cihuacóatl o administrador exponía y proponía la materia que se había de discutir, se deliberaba libremente, procediendo por eliminación de problemas hasta llegar a común acuerdo o presentando las razones de mayor peso y el tlahtoani, o ejecutor, en su criterio, toma la determinación considerando lo dicho y procedía a la ejecución de lo acordado. 16

Podemos entender así, como el federalismo tiene en México profundas raíces étnicas y sociales que nacen del gobierno regional autónomo de las culturas precortesianas y ascienden hasta las diputaciones provinciales, reafirmadas con vigor en la Constitución de Cádiz.

---

16 ROMERO VARGAS YTURBIDE IGNACIO, ORGANIZACION POLITICA DE LOS PUEBLOS DE ANHUAC, MEXICO, TESIS DOCTORAL, 1957, PP. 94-102.

### III.2.- CONSTITUCION DE CADIZ

Durante el siglo XIX se originaron grandes movimientos políticos. En España, a principios de esa centuria el desprestigio del monarca, la ocupación del territorio por las fuerzas francesas, la exaltación al trono de Fernando VII, quien junto con su padre Carlos IV, entregaron el poder a Napoleón, quien manda redactar la Constitución de Bayona, fueron hechos determinantes que dieron origen a la Constitución de Cádiz en 1812, con la que se pensaba lograr un compromiso entre monárquicos y liberales para remediar la situación precaria en que se encontraba el reino y su imperio, cuya estructura se derrumbaba.

A raíz de estos acontecimientos las corrientes políticas existentes en la Nueva España se manifestaron con toda intensidad; una de esas

corrientes postulaba la sujeción a cualquier gobierno proveniente de la metrópoli y la otra pretendía sostener un gobierno autónomo, "tratando de aprovecharse de la crisis española para hacerse independiente". 17

Por decreto del 20 de noviembre de 1808, la regencia española ordenó la elección de representantes, que lo fueran por entidades y capitanías generales, pero el 14 de febrero de 1810 decretó que la elección en España fuese por razón del número de habitantes (un representante por cada cincuenta mil habitantes) y en las colonias por entidades.

El 24 de septiembre de 1810, se instalaron las Cortes de España, en la Isla de León y después se trasladaron a Cádiz, con la asistencia de 102 diputados de ambos continentes, para redactar y discutir la Constitución, con sensible minoría de la diputación ultramarina.

---

17 GONZALEZ LUIS, HISTORIA, MINIMA DE MEXICO, (VARIOS AUTORES), COLEGIO DE MEXICO, 1931, P.63.

La diputación mexicana fue integrada por 17 representantes; quienes iban electos por provincias y regiones, asistiendo entre otros el presbítero Miguel Ramos Arizpe. Ellos presentaron a las Cortes once proposiciones, entre las cuales se hizo la petición de la igualdad de representación en las Cortes para España y las Colonias, la cual fue negada en el Congreso Constituyente, aunque se concedió para las cortes siguientes, a razón de un diputado por cada setenta mil almas de población (artículo 31). 18

A pesar de jurar por la intolerancia religiosa y por la monarquía, predominó en las cortes el pensamiento de Rousseau, en cuanto a la teoría del Contrato Social como base de la soberanía popular y el de Montesquieu en cuanto a la división de poderes que fue adoptada en los artículos 15, 16 y 17.

En el Discurso Preliminar que precedió a la enunciación de las normas de la Constitución Gaditana, se refiere con cierto temor al Senado y

18 MIER NORIEGA Y GUERRA, JOSE SERVANDO TERESA DE, HISTORIA DE LA REVOLUCION DE NUEVA ESPAÑA, T.II, ESPAÑA, EDITORA NACIONAL, 1960, P.214.

se establece un Concejo de Estado, ya que el Senado se asocia con una forma republicana de gobierno, o se pensaba que un cuerpo legislativo podía propugnarla, y los monarquistas no la deseaban.

Este Consejo de estado era una entidad colocada entre las cortes y el Rey, del que de su composición, como organismo y sus atribuciones, se tendrán en cuenta cuando se discuta sobre el establecimiento del Senado en el México independiente, ya que se trata de un organismo colegiado designado por el rey, a propuesta de las Cortes, que tendría entre sus atribuciones las de ejercer funciones legislativas y consultivas, éstas últimas no obligatorias para el rey, aunque con la voluntad de moderar las facultades reales, así como frenar los ímpetus de la representación ciudadana.

En las discusiones de 12 de enero de 1812, se puso de manifiesto el temor de los representantes españoles respecto de la constitución de Diputaciones Provinciales, las que podrían dar lugar a una federación, pues cada provincia gozaría de una independencia completa respecto a las otras,



otorgando ciertas libertades a los ayuntamientos.

19

También se propuso la creación de dos cámaras, una de representantes del pueblo y otra del clero y la nobleza, pero se rechazó por considerarse que esta última se pondría a favor del rey, rompiendo así el equilibrio estatal; pues la nobleza y el clero ya estaban representadas en el consejo de Estado y eran nombrados por las Cortes.

Destaca en la integración de ese Consejo, la intención de crear un cuerpo aristocrático; en el sentido aristotélico, para que los mejores (aristos) hombres fueran sus miembros, quienes en un principio deberían ser nobles o clérigos y que al desaparecer la representación estamental, se exigiría fueran personas calificadas por los servicios públicos que prestaron, o por haberse destacado por su cualidad de personas estudiosas e ilustradas, influyendo así en la integración de los senados conservadores del México independiente.

La Constitución de Cádiz fue jurada el 19 de marzo de 1812, y se publicó en la Nueva España el 4 de septiembre de ese mismo año, jurándose aquí 8 días más tarde.

### III.3.- CONSTITUCION DE APATZINGAN

Conocidos en la Nueva España la situación política y la propagación de los principios democráticos prevalecientes en Europa, surge en el pensamiento revolucionario insurgente la necesidad de crear un congreso Soberano para determinar la independencia de la patria. Así, conociendo la Constitución de Cádiz y las Constituciones Francesas de 1793 , 1795 y 1798, José Maria Morelos y Pavón, el 14 de septiembre de 1813 organizó un Congreso en Chilpancingo, que se reúne "por las provincias de América Septentrional". 20 dicho Congreso presentó un anteproyecto de Constitución, que consta de veintitrés puntos, llamado "Sentimientos de la Nación", en el que, en el punto número cinco se establece lo siguiente: "La

---

20 TENA RAMIREZ FELIPE, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, MEXICO, ED. POPRUF, 1986, P.23.

soberanía dimana inmediatamente del pueblo el que solo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sabios y de probidad".

El Congreso, proclamó el 6 de noviembre de 1813 el "Acta solemne de Declaración de Independencia", que declara rotos todos los vínculos con la corona española, usurpadora de la soberanía, y declaró apto al Congreso para representar a la Nación ante las naciones extranjeras.

A finales de agosto de 1814, con el propósito de unificar el movimiento insurgente, Morelos convoca con el nombre de Congreso de Anáhuac, al que se reunió en Apatzingán. el 22 de Octubre del mismo año, se suscribe un Decreto Provisional llamado "Decreto Constitucional para la Libertad de América", que en su artículo 5, referente a la representación, expresa: "Por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta

de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".

El Congreso posee un poder exorbitante, ya que de acuerdo a las ideas imperantes de la época, le dan un carácter soberano "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del Pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano" (artículo 44), del que podemos comprender un carácter senatorial al mencionar que los diputados son representantes del pueblo, de las provincias e iguales en autoridad (artículo 48).

En diciembre de 1815, se disolvieron los tres poderes, quedando sin vigencia dicha Constitución.

#### III.4.- DEBATE Y ADOPCION DEL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1824.

##### ANTECEDENTES

Entre los años 1821 a 1823, existió en nuestro país un debate generalizado sobre cual sería la

mejor forma de gobierno. Ese debate se inicia en la llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa, relacionada estrechamente con Agustín de Iturbide. Destaca en la convocatoria de dicha Junta Provisional, la idea de reunirse en dos salas, por lo que podemos tomarla en cuenta como antecedente del bicameralismo.

La Junta era un órgano político de carácter transitorio que asumió plenamente la soberanía del nuevo país independiente y permitió la participación de sectores marginados, así como la del ejército y los estamentos. Finalmente, convocó a un Congreso ordinario, que sólo se instaló en una sala y no en dos como preestablecía la Convocatoria. Por influencia de Iturbide, el Congreso declaró aprobada la monarquía moderada constitucional con el nombre de Imperio Mexicano.

En el artículo 27 del proyecto de Constitución del Imperio, se establece un Senado compuesto por nobles, arzobispos; 24 individuos nombrados por el Emperador, de entre los secretarios de despacho, consejeros de Estado, obispos, embajadores,

generales, poseedores de títulos, intendentes, ministros togados y un senador por cada provincia, nombrado por su Diputación Provincial, de entre los hacendados, comerciantes, mineros, letrados y eclesiásticos.

Iturbide acusa al Congreso en virtud de que en él se manifestaban las tendencias republicanas, representando un obstáculo a su liderazgo y acaba por disolverlo en octubre de 1822.

Dada la reacción que causara en los militares la disolución del Congreso, Iturbide vuelve a convocarlo el 4 de marzo de 1823. El primero de febrero del mismo año es proclamado el Plan de Casamata, que produce la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823.

En la primera sesión del Congreso, de 7 de marzo de 1823, se solicitó se eligiera un nuevo Congreso. Volviéndose a reunir el 29 del mismo, declaró nulos todos los actos realizados durante el Imperio,

nombrando una comisión para designar un gobierno Ejecutivo provisional.

El 12 de mayo del mismo año, algunos representantes del Congreso Constituyente, escribieron el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana pero no fue aprobado, porque dicho Congreso solo tenía facultades convocatorias.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, define a la Nación como una sociedad de provincias de Anáhuac que forman un todo político y que es una República, representativa y federal; que "la Soberanía de la Nación Única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno". 21

Define la existencia de cuatro cuerpos de elección: el Legislativo; por número de habitantes (60, 000 por diputado); el Congreso Nacional del

---

21 BARRAGAN JOSE, ACTAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS, T.I, MEXICO, ED.URAM, 1960, P.55 Y SS.

Senado (tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia); los Congresos Provinciales y los ayuntamientos. Atribuye al Senado el derecho de iniciativa y revisión de leyes y decretos. Determina que: "Propondrá al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba la misma; juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada; convocar a Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional dando a los jefes de ella las ordenes correspondientes en los casos precisos, que también designará la Constitución". 22

Como se puede observar el Senado tiene un carácter de tutor de la Cámara Baja y de las legislaturas de los estados, es decir no propiamente legislativo, ya que aunque puede

---

22 TERESA DE MIER FRAY SEPÚLVEDO, UNIVERSIDAD DE MEXICO, 1945, PP. 113 Y SS.



revisar y dictaminar sobre constitucionalidad de las leyes, formula las mismas. Aunque tenía facultades ejecutivas y jurisdiccionales, el cometido del Senado era fundamentalmente de revisión legislativa y de tribunal político supremo.

Este proyecto no llegó a discutirse, pero dio lugar a que se expusiera en el Congreso la base de nuestro actual Senado por Fray Servando Teresa de Mier, quien frente al temor del establecimiento de una sola Cámara, aduce el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica y rebate los argumentos contrarios al establecimiento de dos cámaras, a la vez que critica el sistema de Congreso expuesto en el Plan de Constitución. Así, en su voto particular el 28 de mayo de 1823 afirma: "Se me dijo en la discusión, por los señores del dictámen contrario, que la segunda cámara es un resto de la aristocracia; y yo respondo que es al contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo éste la igualdad en lo posible, sólo así se consigue. Más bien diría yo que esa introducción de un Senado aislado sin hacer parte del Cuerpo Legislativo, es una imitación del

Consejo aristocrático del Estado en España, que tan malamente nos ha probado en México. Los españoles conociendo la necesidad de una segunda cámara, y no queriendo llamar a componerla su nobleza, en general viciosa e ignorante, ni su alto clero en parte fanático, y ambos amigos frecuentes en aquel país de un trono absoluto y opresor inventaron esa Consejo de Estado que supliese la segunda cámara, y por ser aristocrático contentase en algún modo a los magnates espirituales y temporales". 23

"No es una segunda cámara de nobles o pares como en Inglaterra y Francia, por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, gobiernos republicanos populares donde no ha quedado sombra de aristocracia. Yo quiero una segunda cámara de Senadores, ciudadanos y nada más; pero que posean ciertos haberes para que no estén expuestos como los pobres y menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas del gobierno, o por las dádivas de los aspirantes a empleos que deben consultarse; ciudadanos, que pasando de los treinta y cinco años puedan, con la madurez de la edad, seso,

---

23 IBIDEM, P. 113

circunspección y experiencia, moderar la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera cámara, corregir la precipitación de sus acuerdos por falta de discusión o maniobras de los partidos, y servir de freno y consejo nato al gobierno, que poco puede hacer sin su consulta o propuesta". 24

El padre Mier critica al sistema unicameral, argumentando que éste se expone a la demagogia, a una votación sola, facciosa e inmadura, a las trampas parlamentarias, para suspender discusiones, sujeto a la intriga de partidos, a la irreflexión y a la imprudencia. Luego señala las ventajas del sistema bicameral: "Aprovechemos de nuestra propia experiencia, para reconocer la necesidad de una segunda cámara que revea las leyes, y sea como un tribunal de apelación del primer juicio. El temor de ser desairada por ésta, la primera cámara, la hará más cauta para decretar, y una u otra se ilustraran con la luz que despida el choque de sus diferentes discusiones." 25

---

24 IBDEM. P. 114.

25 IBIDEM. PP. 114 Y 115.

Señala que aunque sea mas tardado el procedimiento se hará con mayor calma, con nuevas reflexiones, y producirá la decisión más perfecta, sazónada y satisfactoria. Pues más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla.

Fray Servando sigue diciendo: "Cuando hay dos cámaras diferentemente compuestas, la una sirve naturalmente de freno a la otra, por que no es tan fácil que un individuo pueda ejercer en los dos cuerpos la misma influencia. Habrá entre ellos una emulación de crédito y talentos; el mismo celo de una sala viene a ser salvaguardia contra las usurpaciones de la otra, y la Constitución se sostiene por las mismas pasiones que obran en sentido contrario. En una palabra, la nave del Estado asegurada sobre dos cámaras como sobre dos anclas podrá resistir mejor las tempestades políticas". 26

Posteriormente aboga por un mayor periodo de renovación del Senado en el ejercicio de sus funciones, porque el gobierno "le aconseja, lo

---

26 IBIDEM. P. 115.

observa, lo dirige y lo contiene. Y como variándose por partes, se impone en los negocios de la Nación y el Estado político del mundo" 27 instruye al ejecutivo cuando se muda y quita a los nuevos representantes en una continuidad necesaria para el gobierno.

Después, el padre Mier critica al Senado inventado por el Plan de Constitución y dice: "Ese nuevo Areópago separado del Cuerpo Legislativo está revestido de prerrogativas y funciones que me hacen temblar como a los antiguos atenienses. Ese fiscal eterno del Cuerpo Legislativo, que juzga sin ser juzgado, que espía sus acciones y reprueba las leyes, censor odioso, rival extraño que sirve de discordia y animosidad. Yo, en conclusión, cuando se trata del destino de una Nación, me guardare bien en embarcarme en teorías nuevas cuya futura experiencia puede sumergir la libertad para siglos, sumergidos en un océano de calamidades y de sangra. Todas las naciones que han reducido el cuerpo legislativo a una Cámara, naufragaron, testigo Francia en su Asamblea constituyente, y su Convención Nacional; testigo España, de cuya

---

27 IBIDEM. P. 116.

Constitución, dice el Arzobispo de Minas, que el gran defecto es una sola Cámara ...Los Estados que han prosperado y prosperan en la libertad, como Inglaterra, los Estados Unidos y Colombia, tienen dos Cámaras". 28

Concluye: "Yo voto, por las dos Cámaras en el Cuerpo Legislativo, una de representantes, y otra de senadores ..."

El 7 de noviembre de 1823 es instalado el segundo Congreso Constituyente. El 19 del mismo mes Miguel Ramos Arizpe presentó un Proyecto de Bases Constitucionales para redactar la Constitución. En la exposición de motivos expresa que atendiendo la voluntad general, y con el fin de acomodarse a los principios prácticos de Derecho público, aplicados por las naciones más sabias y más celosas de sus justas libertades, desinteresadamente propone al Congreso la "convocación de un Congreso Constituyente, con cuyo establecimiento se verán aplicados prácticamente en cuanto es posible los principios políticos recibidos con utilidad general

---

28 IBIDEM. PP. 116 Y 117.

por las Repúblicas más ilustradas" el cual acelere la unión que garantiza la Constitución.

El Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana constó de 40 artículos. El artículo 5 estipulaba que la Nación mexicana adopta para su forma de gobierno, la forma de República representativa, popular federal.

En la sesión del 28 de diciembre de 1823 se discutió el artículo 10 del proyecto, que se refería al poder legislativo, el cual residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, los que componen el Congreso general de la Federación. Durante esta sesión se debatieron los pros y contras del sistema bicameral.

Los argumentos del contra se basaron en el dicho de que el Senado tiende a ser aristocrático; que entabla pugnas estériles con la Cámara de Diputados; que entorpece la formación de leyes y da preponderancia al menor número de población sobre el mayor. Los diputados impugnadores fueron José

María Covarrubias, José María Jiménez y Juan Bautista Morales.

Los defensores del bicammarismo y en especial del Senado fueron Miguel Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante, José Miguel Guridi y Alcocer y Manuel Crescencio Rejón. Sostuvieron que la Cámara de Senadores es un factor de equilibrio y de ponderación; que asegura el mayor acierto en las leyes; que es un contrapeso a los excesos de la Cámara Popular y tiene la ventaja de ser un freno con el poder del Ejecutivo, al que podía juzgar sin necesidad de recurrir a tribunales especiales.

El que mejor rebatió a la oposición fue Ramos Arizpe, argumentando que no había motivo, como no fuera el hacerse eco de algunos publicistas, para pensar que el Senado se opondría caprichosamente a la Cámara de Diputados. Respecto a la tesis que condenaba al Senado a convertirse en un cuerpo privilegiado y superior, se pronunció por el establecimiento de senadores que fuesen electos popularmente para que su origen democrático, los preservara de cualquier tendencia aristocratizante.



Aprobada la Constitución por el Congreso Constituyente de 1823-24, el Senado se integraría con dos senadores por cada Estado, elegidos a mayoría de votos por sus legislaturas y renovado por mitad de dos en dos años, (artículo 25 de la Constitución de 1824), consagrándose así el principio de igualdad jurídica de los Estados a través del Senado, estableciéndose la base del Pacto Federal. Después de discutirse el Proyecto en lo general y en cada uno de sus artículos, se sancionó el 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En lo referente al Senado de la República se estableció que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 7), ésta se compondrá de dos senadores por cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (artículo 25).

Podemos señalar como características del Senado las siguientes:

Se trata de una asamblea de representantes de las entidades federativas, perteneciente al poder legislativo, elegida por las legislaturas de los Estados en votación popular en segundo grado; distinta en su origen demográfico a la Cámara de Diputados.

Aunque la iniciativa de leyes y decretos podía iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras; la de Diputados tenía el privilegio de legislar sobre contribuciones e impuestos y actuar de Gran Jurado; la de Senadores tenía la facultad de constituir el Consejo de Gobierno o Comisión Permanente como actualmente se le llama, conceder autorización para el nombramiento de los jefes de Hacienda, etc. ..., debido a esa igualdad de facultades en la iniciativa de leyes se les llama colegisladoras.

Para fortalecer el carácter de instrumento moderador y tradicional de la función legislativa, el periodo de los senadores se estableció en cuatro años; es decir, el doble de los diputados, y se

exigió como requisito de elegibilidad el que tuvieran cinco años más de edad que los diputados, para que les significara mayor madurez. (treinta años para senadores).

De las anteriores observaciones podemos concluir que el Senado en 1824 nace gracias a la luz de una triple corriente política existente en la época: la idea de que las provincias o estados, en su caso tuvieran una legítima representación en el seno del poder legislativo organizado en dos cámaras; para facilitar y garantizar el quehacer de formación de leyes y de la necesidad de mantener un órgano que igualara la distancia entre Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y que sirviera de órgano de control y en algunos casos de asesor del propio poder Ejecutivo.

La Constitución fue abrogada el 23 de octubre de 1835, con la aprobación de las Bases para la Nueva Constitución, expedidas el 15 de diciembre de 1835.

### III.5.- CONSTITUCION DE 1836

En contraposición a la tendencia liberal plasmada en la Constitución de 1824 y partidarios del antiguo régimen monárquico, los conservadores integrados por el al clero, la milicia y los hispanistas propugnaban por un sistema central. en las elecciones de 1835 obtuvieron un triunfo aplastante confiriendo a sus representantes la autorización de reformar la Constitución, pero con la limitante de cambiar la forma esencialmente federal.

Santa Anna presionó al Congreso para que se declarase convocante y modificase el Estatuto Federal. Así, el Congreso expidió una ley, el 9 de septiembre de 1835, en la que autorizaba la reunión de las dos Cámaras en un sola, variando a la vez la forma de gobierno. El 2 de octubre del mismo año, empezó la discusión de las Bases para la Constitución, siendo aprobadas dichas bases el 23 del mismo, quedando abrogada la Constitución Federal de 1824.

La nueva Constitución Centralista fue publicada el 30 de diciembre de 1836, constando de siete leyes (por lo que también es conocida con ese nombre). Ella organiza la nueva forma de gobierno, substituyendo los Estados por Departamentos, que dependerían de las decisiones del centro, y de un órgano creado por la nueva Constitución llamado Supremo Poder Conservador.

El Supremo Poder era un órgano despótico que no era responsable de sus operaciones más que ante Dios o la opinión pública, y sus cinco integrantes no podían ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones, y tenían, entre otras facultades las de suspender las sesiones del Congreso general; dar o negar las sanciones a las reformas constitucionales que acordare el Congreso y calificar las elecciones de los senadores.

Así, pues, este órgano designaba a los senadores, escogiéndolos de las listas enviadas por las Juntas Departamentales. Como los Departamentos

sustituyeron a los Estados bajo el centralismo, se erigían en dependencias administrativas del poder central; perdiendo el Senado su carácter representativo, dando lugar al favoritismo en provecho de las clases altas.

La Cámara de Senadores estaba compuesta de 24 senadores que eran elegidos de entre tres listas con igual número de candidatos cada una, propuestas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Las tres listas eran remitidas a la Juntas Departamentales; éstas elegirían de entre las mismas, remitiendo la lista de su elección al Supremo Poder Conservador, quien finalmente declarararía senadores a los que hubieran reunido la mayoría de votos de las juntas (artículo 8, Ley 3a.).

El Senado sólo tenía la facultad de revisión de los proyectos de ley enviados e iniciados por la Cámara de Diputados, limitándose a aprobar o desaprobar un proyecto de ley o decreto, sin poder hacerle alteraciones o modificaciones; dándole el carácter de cámara de revisión, restando la función

legislativa esencial de iniciativa y formulación de leyes. Sin embargo, encontramos en esta Constitución de las Siete leyes un antecedente importante en la designación de facultades exclusivas del Senado, entre las que podemos mencionar las siguientes: dar consentimiento de pase o retener los decretos conciliares o Bulas y escritos pontificios, que contengan disposiciones trascendentales para la Nación; entender de las acusaciones contra el Presidente de la República, Ministros de la Corte, funcionarios del ejecutivo y gobernadores de los departamentos; dar o negar permiso para la entrada de tropas extranjeras o salida de la tropa nacional; y aprobar los nombramientos diplomáticos o consulares que hiciera el Poder Ejecutivo, así como los demás nombramientos de jefes y oficiales militares de rangos superiores del ejercito o la armada (artículo 53, Ley 3a.).

Dadas las atribuciones y características que tuvo el Senado durante la vigencia de la Constitución de 1836, poco a poco se convirtió dicha Cámara en un órgano político reaccionario de la sociedad y en un instrumento político represivo.

Tras los turbulentos acontecimientos de Texas, la guerra con Francia, conocida como Guerra de los Pasteles; se desataron pugnas internas encaminadas a reformar la Constitución de las Siete Leyes incluyendo la supresión del Supremo Poder Conservador. Luego de algunos intentos de reformas, en diciembre de 1842 el Ejecutivo, a cargo del Gral. Nicolás Bravo designó ochenta notables, con el nombre de Junta Nacional Legislativa, la cual a través de un Comisión de Constitución presentó un proyecto de Constitución que empezó a discutirse el 8 de abril de 1843 y fue firmado el 12 de junio por Santa Anna que había vuelto al poder, publicándose el 14 del mismo bajo el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.



### III.6.- BASES ORGANICAS 1843

Las Bases Orgánicas de la República, constaban de once títulos; el título cuarto, relativo al Poder Legislativo, tuvo cierto tinte aristocrático sobre todo en lo relativo a la integración de la Cámara de Senadores, misma que estaría integrada por sesenta y tres individuos, de los que dos tercios serían elegidos por las Asambleas Departamentales, entre sujetos que pertenecieran a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, quienes deberían tener una propiedad no menor a cuarenta mil pesos.

El otro tercio de candidatos a Senadores sería elegido por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de entre personas que se hubiesen distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubiesen desempeñado algún cargo importante, como Presidente o Vicepresidente de la República, secretario de despacho, senador al Congreso

General, diputado al mismo por lo menos en dos ocasiones, etc..

El período de duración de la Legislatura sería de seis años, renovándose por tercios cada bienio, sus facultades legislativas eran limitadas a la revisión de las leyes y decretos, de igual manera que como lo regulara la Constitución de 1836, estando el Senado sujeto a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la función legislativa propiamente dicha.

### III.7.- RESTABLECIMIENTO DEL SENADO 1847

Ante la reciente declaración de guerra de los Estados Unidos de Norteamérica a nuestro País, el 4 de agosto de 1846, el Gral. Mariano Salas pronuncia el Plan de la Ciudadela; en el que desconoce al Gral. Mariano Paredes, (último presidente centralista) pidiendo la elección de un Séptimo Congreso Constituyente, de acuerdo con las leyes de 1824, y llamando al expatriado Santa Anna; quien

regreso a México convertido al liberalismo y por ende federalista. 29

El 22 de agosto del mismo año, el Gral. Salas expide un decreto por el que convoca a elecciones de un Congreso que fuese constituyente, a la vez que expidiese leyes ordinarias, proclamando el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824 mientras se proclamara una nueva. De lo anterior se originó la supresión de las Asambleas departamentales, substituyendo los Estados a los Departamentos; es decir, vuelve el federalismo.

Mientras el país se fragmentaba política y físicamente, se integraba la Comisión de Constitución; así, el 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados propusieron el restablecimiento literal de la Constitución de 1824, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que la misma instituía. Pero ante el peligro de dejar al país sin Carta Magna, y dada la proximidad del invasor del norte, el 5 de abril algunos miembros de la Comisión de Constitución,

---

29 TENA RAMÍREZ FELIPE, LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, MÉXICO, PORRUA, 1969, PP. 439 Y SS.

entre ellos Mariano Otero, propusieron la vigencia inmediata del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de 1824, pero además, éste último presentó un voto particular acompañado de una Acta de Reformas.

Evidentemente, el retorno al Federalismo suponía, para el Senado, recuperar las facultades e integración que había perdido con la vigencia de las Constituciones Centralistas; sin embargo, las reformas propuestas por Otero introducían cambios profundos en su organización. Proponía la elección de dos tipos de senadores: los de elección popular; electos por los Estados, dejando a salvo la representación federal, y los electos por otras autoridades; a propuesta de la Cámara de Diputados, del propio Senado y del Ejecutivo, --que finalmente en el Acta de Reformas serían propuestos por la Suprema Corte de Justicia, el Senado y la Cámara de Diputados-- quedando integrado el cuerpo senatorial por tres senadores por cada entidad.

En el Proyecto de Reformas que presentara Mariano Otero, se nota una influencia conservadora,

a la que pretende eliminar el carácter de aristócrata al incorporar en el Senado personas reconocidas por su valía intelectual, experiencia y servicios prestados al país. Con estas reformas las facultades de la Cámara de Senadores se ampliaban: destacando su intervención como cuerpo encargado de la elección del Presidente de la República, o como participante en el juicio político en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos que gozaran de fuero constitucional y la nulidad de las leyes estatales que atacasen a la Constitución, o en declaratoria de anticonstitucionalidad de las leyes del Congreso General y sobre reformas constitucionales.

El texto definitivo del Acta de Reformas fue aprobado el 18 de mayo de 1847; jurada y promulgada tres días después.

El Acta de Reformas imprime al Senado por su origen, un carácter aristocrático de exgobernantes, que contribuyó, entre otros acontecimientos políticos y sociales a crear las condiciones favorables para el regreso de Santa Anna y su

gobierno en 1853, este personaje fue decretando paulatinamente la extinción del federalismo, para sustituirlo por una dictadura centralista. El 10. de marzo de 1854, se proclamó el Plan de Ayutla, para terminar con la oprobiosa dictadura de Antonio López de Santa Anna, quien abandona el poder en agosto de 1855.

### III.8.- POLEMICA CONSTITUCIONAL Y DESAPARICION DEL SENADO EN 1857

Por decreto del Presidente Comonfort, se convocó al Congreso Constituyente, para que se reuniera el 17 de febrero de 1856. Siendo la apertura solemne de sesiones al día siguiente. Los miembros de la Comisión de Constitución, presididos por León Guzmán, se pronunciaron por excluir del proyecto constitucional a la Cámara de Senadores.

El proyecto de Constitución, en su artículo 53, planteó que el Supremo Poder Legislativo se depositaría en una sola asamblea denominada

Congreso de la Unión. Para tomar esta decisión la Comisión reconocía grandes dificultades, sopesando los pro y los contras de la existencia del cuerpo senatorial. Los argumentos se dividieron en teóricos y prácticos. Los primeros comentaban, que el Senado, como brazo del poder Legislativo, establece la perpetua igualdad de derechos entre los Estados, sin importar su extensión territorial ni su población o riqueza, asegurando mejores deliberaciones y constituyendo un freno a los arranques de una legislación precipitada y opresiva, porque al confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara y acumularse poder se pueden justificar usurpaciones; así las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión, permitiendo reparar los errores de una ley intempestiva.

Por su parte los prácticos argumentaron la dificultad de la aplicación de las teorías en la práctica, y agregaron que no por existir la Cámara de Senadores se habían mejorado y perfeccionado las leyes, ya que dicha Cámara se había constituido en un cuerpo de posición sistemática a todo progreso o reforma, sin ceder a los proyectos de ley más

urgentes, convirtiéndose por ende, en una institución aristocrática que tiranizaba y oprimía, con perjuicio del interés general.

En contraposición a la idea de desaparecer al Senado, se pronunciaron, entre otros diputados, Isidoro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto. En su voto particular, Olvera se señaló en favor del bicammarismo, exaltando su posibilidad de ser freno contra una legislación precipitada y opresiva, característica de una sola asamblea, que está sujeta a pasiones, violencias, ímpetus, impaciencia e irritabilidad, a merced de algunos talentos o intrigas, y que, además, el cuerpo senatorial calma la arbitrariedad. Y si se establece que el origen y tiempo de la elección de los senadores sea igual que para los diputados; será un verdadero representante de la mayoría y los intereses federales tendrán su peculiar y legítima representación, no por los intereses de los individuos, sino como entidades políticas.

Por su parte, Zarco llevó a cabo lúcida defensa del bicammarismo, resaltando que para evitar la idea



de que el Senado fuera aristocrático, resultaba necesario hacerlo democrático, derivándolo directamente del pueblo. En cuanto al sistema representativo debería armonizarse el elemento popular con el sistema federalista. Entonces si el mal Senado estaba en su origen y en su modo de elección, se resolvería el problema si los senadores fueran electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, quedando igualmente representados los intereses de los Estados como entidades políticas, lo que no sucede con la existencia de una sola cámara, en la que prevalecen las diputaciones más numerosas sobre algunos Estados. El Senado como cámara revisora, es un saludable freno a los desmanes del Ejecutivo, también exaltó Zarco su función como jurado para los delitos políticos y como factor de equilibrio de todas las partes de la Federación.

Sin embargo sobre la idea de que lo verdaderamente difícil es la aplicación de la teoría a los casos prácticos, la Comisión no hizo valer las observaciones que se pronunciaron en favor del Senado, caracterizándolo como una institución funesta, opuesta a toda reforma;

convertida en el inexpugnable baluarte de la conspiración.

Para suplir la representación paritaria de las entidades federativas en el Senado, la Comisión sugería un procedimiento en el que a propuesta unánime de una diputación y aparte del voto individual de los diputados, se votara por diputaciones, es decir, repetir el voto de los mismos individuos, solo que por fracciones y en una segunda etapa. A pesar del número de opiniones que daba la Comisión para condenar al cuerpo senatorial, no esgrimía un sólo argumento en favor de la existencia de la cámara única. Con sólo dos palabras: "razones prácticas" la Comisión dio muestra de su ignorancia de la realidad histórica y de cierta inconsecuencia; previo acuerdo, condenó a muerte al Senado.

En la sesión del 10 de septiembre de 1856, se aprobó por fin el artículo 53 del proyecto (que correspondería al 51 de la Constitución) suprimiendo la Cámara de Senadores, por una

votación de 44 contra 38. Finalmente el 11 de marzo de 1856, se promulgó la Constitución.

### III.9.- ESTABLECIMIENTO DEL SENADO, 1874

Concluida la intervención francesa, y al caer el imperio de Maximiliano, se reinstala el gobierno republicano, en la Ciudad de México. Habiendo transcurrido diez años de la promulgación de la Constitución del 57, el Presidente Juárez la sostiene como Estatuto Legítimo de la Nación, pero sin dejar de observar ciertos aspectos de inoperancia en su organización jurídica, sobre todo en lo concerniente al Poder Legislativo. Así, el 14 de agosto de 1867, convoca a elecciones, llamando al pueblo a manifestar su anuencia para que el próximo Congreso de la Unión, sin ceñirse a las normas señaladas por la Constitución, pudiera reformarla, de manera que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las facultades respectivas.

Mediante esta convocatoria a elecciones, se autorizaba a los ciudadanos para expresar su decisión en el reverso de las boletas con la inscripción "nombre elector a ... y voto por (o contra) las reformas de la Constitución Federal sobre los puntos arriba expresados". 30 La aparición de ésta provocó una gran inconformidad política y algunos comentarios airados de la opinión pública nacional, motivados por el procedimiento que proponía para reformar a la Constitución y que eran contrarios a lo establecido por el artículo 127 de la misma.

Para aminorar la reacción contra la convocatoria del Presidente Juárez, el Ministro de Gobernación y Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, envió a los gobernadores de los Estados una circular, en la que señaló las consideraciones que movieron al gobierno a promover las reformas constitucionales. Al referirse al Senado, argumentó que convendría adicionar o reformar, en algunos puntos de organización administrativa, la composición y atribuciones de

---

30 TENA RAMÍREZ FELIPE, OP. CIT. P. 665 Y 59.

los poderes legislativo y ejecutivo, equilibrando convenientemente la organización de los poderes públicos.

La circular propuso que el poder legislativo se depositara en dos cámaras, para combinar en este poder el elemento popular y el elemento federativo, y para evitar que el Senado represente un elemento aristocrático deberían contar con un poco más de edad los senadores, a fin de que cuenten con un poco más de experiencia y práctica en los negocios. De esta manera, la experiencia de los miembros de una cámara moderaría los impulsos excesivos de acción de la otra; pero cuidando de no proponer la idea precisa del Senado, sino sólo de plantear la necesidad del bicammarismo, dejó a la sabiduría del Congreso resolver sobre la forma y combinación de ellas.

La opinión pública y algunos grupos con influencia militar y política, expresaron su rechazo a la imprecisión sobre la existencia del Senado, por lo que ante esta perspectiva y según lo establecido en la propia Constitución, el

Presidente Juárez, envió la iniciativa de reformas al Congreso, el 13 de diciembre de 1868.

El artículo 127 constitucional, requería la intervención del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales; para calificar la integración del Senado; lo que representó un amplio debate que se prolongó por varios años; en el que se retomaron las ideas de Otero, Zarco, Prieto y Olvera entre otros, con la participación renovada y entusiasta de los jóvenes legisladores que dieron muestra de su elocuencia y conocimientos. Se subrayó la particular importancia del hecho de que con el restablecimiento del Senado se lograría la participación de los Estados en la formación de leyes y su representatividad política

Las reformas implicaban que el Poder Legislativo se depositara en un Congreso general, dividido en dos cámaras; la de Senadores quedaría integrada por dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, cuya elección sería indirecta en primer grado, y se renovarían por mitad cada dos años. Los requisitos para ser senador

incluían ser ciudadano mexicano, vecino del Estado y distrito que hiciera la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y tener treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones. Como facultades exclusivas la Cámara tendría: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrase el Ejecutivo con potencias extranjeras; ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de ciertos funcionarios públicos, como ministros, agentes diplomáticos, cónsules, etc.; autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas de la República, el paso de extranjeros sobre territorio nacional y la estación de escuadras de otras naciones por más de dos meses en aguas de la Nación; declarar cuando desaparecieren los poderes Ejecutivo y Legislativo de un estado que era llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional; resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los poderes de un estado y erigirse en jurado de sentencia en los casos de delitos oficiales. El Senado, además, recuperaba su carácter de Cámara colegisladora.

El 19 de julio de 1872 fallece el presidente Benito Juárez, muere sin ver el Senado en

funciones. El 16 de noviembre del mismo año el Congreso verificó la elección de Sebastián Lerdo de Tejada como presidente interino, protestando éste el primero de diciembre.

Finalmente el 10 de noviembre de 1874, después de largos años de debate, lucha y esfuerzo constante por reinstaurar el cuerpo senatorial, los diputados firmaron el Acta de Reformas por orden de Diputaciones, quedando aprobado el restablecimiento del Senado de la República como expresión del pacto federal.



## C A P I T U L O    I V

### EL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA CONSTITUCION DE 1917

#### IV.- ANTECEDENTES DE LOS DEBATES.

Algunos hechos sobresalientes precedieron en la historia al restablecimiento del Senado en 1874; a saber, la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, como Presidente de la República, los alborotos y disturbios subersivos ocasionados por José María Iglesias, y la rebelión de Porfirio Díaz, quien bajo el grito de "No reelección" proclamado por el Plan de Tuxtepec, gana a los divisionarios lerdistas la batalla de Tecuac, lo que provocó que Lerdo y sus ministros abandonaran la ciudad de México en noviembre de 1876. El 23 del mismo mes, entra triunfante el General Díaz a la capital de la República, autonombrándose Presidente interino de

México, principiando así la dictadura que lo haría permanecer en el poder hasta 1911.

En el último período del gobierno de Díaz, en las postrimerías de 1910, Francisco I. Madero proclama el Plan de San Luis, iniciando la Revolución y propiciando la caída estrepitosa del régimen dictatorial. Se realizan elecciones, Madero es electo Presidente, figurando en el Senado, durante la vigésima sexta legislatura del Congreso de la Unión un grupo de prominentes reaccionarios, la mayor parte perteneciente al antiguo régimen y por ende reacios a todo lo que significara renovación, dicho grupo se convirtió en reducto de obscuras maquinaciones contra su gobierno, y que posteriormente, algunos de ellos, le exigieron su renuncia, permitiendo que el usurpador Victoriano Huerta, rindiera su protesta como Presidente interino.

En octubre de 1913, el Senador Belisario Domínguez divulgó un discurso de protesta contra los actos infamantes del usurpador Huerta, por lo que fue aprehendido y asesinado. La Cámara de

Diputados ordenó abrir una investigación sobre el caso, lo que consideró Huerta como una invasión de la Cámara a las facultades del Poder Ejecutivo; por ello envió a ésta, a su ministro de gobernación para presentar una enérgica protesta, que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, pero no llegó a ser discutida, provocando la indignación de Huerta, quien ordenó se disolviera la Cámara de Diputados, pretendiendo conservar únicamente la de Senadores, pero ésta no aceptó; argumentando que no podía existir una sola Cámara en el Congreso. Los senadores mismos disolvieron la legislatura.

Entre tanto, el gobernador de Coahuila Don Venustiano Carranza, proclama el Plan de Guadalupe, desconociendo a Huerta, quien ante el avance del ejército constitucionalista renuncia al poder.

Estuvo así disuelto el Congreso Legislativo y por ende el Senado hasta el 19 de septiembre de 1916 en que Venustiano Carranza, convoca a elecciones de un Congreso Constituyente. Aun cuando Carranza había militado bajo la bandera de

restauración de la Constitución de 1857, la convocatoria a elección de diputados fue hecha con el carácter de constituyente para dar una nueva Constitución a la Nación.

Con fecha 21 de noviembre de 1916, se inician las Juntas Preparatorias del Congreso, llevándose estas en Querétaro hasta el 19 de diciembre de 1916. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, hizo entrega del Proyecto de Constitución reformada, y en su informe casi no mencionó cambio alguno en cuanto al Senado.

En dicho proyecto, el artículo 50 estableció la división del Poder Legislativo en dos Cámaras; por lo que respecta al artículo 56, el Constituyente de Querétaro, debido a la vigorosa intervención del diputado Cándido Avilés, modificó este artículo del proyecto que a la letra decía:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal".

"Las Legislaturas de cada Estado, declararán electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, elegirán a entre los dos que tuviesen más votos"

El Diputado Avilés objetó el proyecto desde dos ángulos; por un lado tenía un fuerte resabio del sistema de voto indirecto, al conferir a las Legislaturas locales la facultad de elegir senador al que hubiere logrado mayor votación, salvo el caso de que la obtenida fuese absoluta; por el otro, dada la experiencia largamente probada, en la imposibilidad real de que un candidato pudiera obtener la mayoría absoluta de sufragios de acuerdo con los padrones electorales, pues las condiciones especiales del país arrojaban un alto índice de abstencionismo en relación con el total de electores registrados. Ambas circunstancias estaban vinculadas. Al no obtener un candidato la mayoría absoluta, como era de esperarse, su elección quedaba en manos de la Legislatura local, y por

este camino alguna influencia poderosa, ya fuese del gobierno federal, ya la del local, u otra cualquiera, podía inclinar el ánimo de la legislatura en favor de alguien que no llenara todos los requisitos exigidos por la ley ni gozara de amplia simpatía popular. De esa manera decía Avilés, se diluía el carácter democrático de la integración del Senado.

Por su parte, el diputado Paulino Machorro Narváez, con un discurso erudito lleno de citas históricas, quiso encubrir las faltas que podían derivarse del procedimiento, Avilés volvió a la carga y logró que por rechazo abrumador de la asamblea el artículo propuesto volviera a la Comisión. Esta, en la misma sesión, presentó otro proyecto, que sí satisfizo la exigencia del Constituyente:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa".

"La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Se preservó así el sistema de elección directa, afirmando el origen popular y democrático del Senado, con lo que se evitó que la elección fuera hecha o determinada en última instancia por las legislaturas locales y que éstas actuaran bajo presiones no precisamente populares.

En el modo de formar las leyes se establece que las Cámaras sean colegisladoras. En el artículo 76, se disponen las facultades extraordinarias del Senado, y en el 78 se preceptúa el número minoritario de catorce contra quince diputados en la constitución de la Comisión Permanente.

El 26 de diciembre se leyó el artículo 50, y el 29 del mismo mes sin mayor discusión, quedó definitivamente aprobada la división del Poder Legislativo en dos cámaras.

El artículo 56 referente al número de senadores fue leído en la sesión del 6 de enero de 1917 y aprobado sin discusión el 25 del mismo.

El artículo 57 acerca de los suplentes fue leído el 2 enero y aprobado sin discusión al día siguiente.

El artículo 58 que trata de los requisitos para ser senador, se leyó el día 3 de enero, reservándose para su votación, quedando aprobado el día 5 del mismo mes.

El artículo 59 sobre la reelección de senadores se leyó el día 2 de enero y quedó aprobado al día siguiente sin discusión.

El artículo 76 referente a las facultades exclusivas del Senado fue leído el 11 de enero, el dictamen introdujo pequeñas divergencias con respecto a la Constitución de 1857, fue discutido en sesión de 15 de enero en la que se separó la



fracción VIII que trataba de la libre remoción de funcionarios. Quedando aprobado el nuevo dictamen el 27 de enero.

El artículo 78 acerca de la Comisión Permanente leído el 11 de enero fue aprobado sin discusión el 15 de enero de 1917.

Puede observarse en el Diario de los Debates de esas fechas, que con excepción de pequeños retoques de lenguaje el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó en su totalidad el sistema de reformas en cuanto al Senado promulgado por Don Sebastián Lerdo de Tejada en el año de 1874.

La Constitución fue firmada en Querétaro el 31 de enero de 1917 y promulgada por Don Venustiano Carranza el 5 de febrero del mismo año.

IV.2.- T E X T O O R I G I N A L

## DEL PODER LEGISLATIVO

"Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."

## DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO

"Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa."

"La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos".

"Art. 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente."

"Art. 58.- Cada senador durará en su cargo cuatro años.

La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años."

"Art. 59.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección."

#### DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

"Art. 76.-

son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de sus ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas

extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

VI.- Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.

VII.- Los demás que la misma Constitución le atribuya; y

VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y la de cada Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior."

"Art. 77.- Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II.- Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros."

#### DE LA COMISION PERMANENTE

"Art. 78.- Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones."

"Art. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV.

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México.

III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose.

IV.- Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios de estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se

prolongaran las sesiones por más tiempo del indispensable para fallar."31

#### IV.3.- REFORMAS SOBRE EL SENADO HASTA 1987

##### IV.3.1.- LA REFORMA DE 1932-33.

Entre 1932 y 1933, hubo una reforma constitucional que le dio al Senado dos nuevas modalidades: la ampliación del periodo constitucional de los senadores de cuatro a seis años y su no reelección para el periodo inmediato.

La reforma se gestó en el seno de la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, efectuada en Aguascalientes el 30 y el 31 de octubre de 1932. Previamente, el Partido había realizado una asamblea nacional de legislaturas locales para consultarlas acerca del tema. Las sugerencias allí hechas fueron llevadas, ya debidamente afinadas, a la reunión de

31 FERPER MENDIOLEA, CRONICA DEL CONSTITUYENTE, MEXICO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, 1987, P. 221.



Aguascalientes, donde el Comité Directivo Nacional, presentó una amplia y bien fundada ponencia que se aprobó sin objeción esencial, aunque sí con diversos comentarios y consideraciones.

La proposición fue presentada en diciembre del mismo año en la Cámara de Diputados por los legisladores miembros del PNR, ya bajo la forma de iniciativa legal. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, expresó en sus considerandos que la ampliación del periodo constitucional y la elección de senadores en su totalidad, cada seis años, en lugar de la renovación por mitad cada dos años, tendía a darle continuidad sexenal, haciéndola coincidir con el ejercicio presidencial para que hubiese una acción común de poderes, cada uno en su respectiva esfera, dándole así un elemento de estabilidad.

La no reelección obedecía al objetivo de hacer efectivo, definitivamente, el precepto antireeleccionista, bandera y símbolo político de la Revolución Mexicana.

La Cámara de Senadores aprobó sin discusión la iniciativa en su periodo extraordinario de sesiones de abril de 1933.

Todavía en 1936 el Senado se renovó en un cincuenta por ciento de sus miembros, pero a partir de 1940 ya se integró en su totalidad y en una sola elección.<sup>32</sup>

#### IV.3.2.- INICIATIVA DE REFORMA, 1964-1965

El 13 de octubre de 1964, se lleva a la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, una iniciativa que propone la reelección de diputados.

El 27 de diciembre del mismo año, se da lectura al dictámen respectivo a dicha propuesta, que en su parte medular expresa: "La comisión estima necesario señalar que, en su concepto, la iniciativa de referencia es contraria a la técnica legislativa, en atención a que propone adicionar el Artículo 54 con una fracción VI, autorizando la

<sup>32</sup> CARPIZO JORGE, LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES, MEXICO, REVISTA DE REVISTAS, NUM. 88, FEBREPO 6 DE 1974, PP. 47 Y 49.

reelección de los diputados al Congreso de la Unión. Tal adición, establecería una contradicción a lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 59 de la propia Constitución, en el que se prohíbe expresamente la reelección para los diputados y senadores en el periodo inmediato. A mayor abundamiento, el mencionado artículo 54, en su parte final se refiere concretamente a las reglas para la elección de los diputados de partido y, en tal virtud, la adición de una fracción más, estaría operando en relación con dicha especie de representantes y no respecto de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados.

"No obstante lo anterior, las Comisiones recogen la idea de los proponentes, por considerar que sus propósitos son los de establecer en nuestro país una más genuina vida parlamentaria y desean hacer algunas consideraciones respecto de la conveniencia de llevar adelante sus objetivos, desde luego, corrigiendo los defectos de técnica jurídica con que ha sido planteada la iniciativa."

El alegato a favor de la reelección de diputados y senadores indicaba que con esa medida se profesionalizaría y mejoraría la tarea legislativa.

El 30 de diciembre, los diputados aprobaron su reelección para dos periodos consecutivos, por 162 votos a favor y 28 en contra. Pasó entonces al Senado para sus efectos constitucionales.

El 2 de septiembre de 1965, en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, se recibe la minuta proyecto de decreto, por el cual se reforma el artículo 59 de la Constitución, aprobado por la Cámara de Diputados, turnándose a las Comisiones Unidas primera de Gobernación y primera y segunda de Puntos Constitucionales.

El 24 de septiembre, se da lectura en el Senado al dictámen emitido por las comisiones respectivas, y en el acuerdo, se indica que no se aprueba la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados.

El dictámen del Senado aclara que estudió detalladamente la propuesta de cambio constitucional de la Cámara legislatadora y, en particular, los debates y argumentaciones que la fundaban. Consideró que los fines que los diputados pretendían lograr con la reforma se podrían obtener sin ella. Por lo anterior, los senadores resolvieron no aprobar tal reforma

#### IV.3.3.- R E F O R M A D E 1 9 7 2

El 14 de febrero de 1972, se aprueba una modificación al artículo 58, con el propósito de reducir la edad de 35 años para ser Senador de la República. Este precepto estaba ubicado originalmente en la Constitución de 1917, en su Artículo 59; después se transfirió este requisito de edad al texto del artículo 58, quedando reducido a 30 años.

#### IV.3.4.- C O N S U L T A P O P U L A R , 1 9 8 4

El 29 de diciembre de 1984, el Senado de la República acordó que se convocara a una Consulta

Popular sobre la integración de dicho órgano legislativo. El resultado de dicha Consulta fueron 675 ponencias, de ellas 242 fueron favorables a la reestructuración del Senado; 55 de contenido impreciso y 380 contrarias al cambio de estructura jurídica vigente en el cuerpo senatorial.

#### IV.3.5.- INICIATIVA DE REFORMA, 1986.

El 3 de noviembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid, envió una iniciativa de cambios constitucionales, entre los cuales se pretendía establecer la sustitución de la mitad de los senadores cada tres años.

El 28 del mismo mes, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, presentaron un dictámen sobre la reforma de los Artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III, y IV, 56, 60, 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La modificación buscó dividir la sustitución de los senadores cada tres años con el mismo espíritu de la Constitución de

1924: mantener una parte de ellos informada del estado de los debates y los consensos legislativos.

El dictámen senatorial en su parte medular respecto de la modificación dice: ... "se modifica la manera en que se renueva esta Cámara, pues en lugar de su renovación total cada seis años, se dispone su renovación cada tres años, siempre en elección directa ..."

La iniciativa presidencial, recogió en ese artículo una de las conclusiones que dio la consulta popular realizada por el Senado de la República en 1984, así en nuestra opinión creemos que tiene gran importancia tal reforma, porque se logrará que siempre haya senadores que sean legisladores con conocimiento pleno del proceso legislativo y de las prácticas senatoriales, con lo que estarán ejercitados en la aplicación de un juicio político, sereno y claro que auxilie en el planteamiento y la solución de los problemas de la Nación que al cuerpo senatorial competen, y que por lo menos cada tres años, al renovarse la mitad de

sus integrantes , el Senado capte las inquietudes del pueblo que lo elige y renueve sus propósitos.

El Artículo 56 de la Constitución, referente al Senado de la República ahora establece: "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 de Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."

Por su parte en el Artículo 18 transitorio de la Constitución, quedó modificado como sigue: "Los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas, que serán nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 19 de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991."



## CAPITULO V

### MODIFICACION AL SENADO

#### V.1.- CONSULTA 1984 - 1985

La Gran Comisión del Senado de la República, el día 29 de diciembre de 1984, convocó a las instituciones de los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, a los partidos y asociaciones políticas, universidades, colegios de profesionales, organizaciones sociales y en general a los ciudadanos del país, a una Consulta Popular, acerca del Tema de la Estructura Constitucional de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con la intención de encontrar fórmulas alternativas, para en su caso, facilitar el acceso de las minorías políticas del país al Senado de la República, procurando mantener la igualdad en la representación de las entidades.

Para ello fue elaborado un calendario de reuniones en las 31 entidades de la República y en el Distrito Federal. En la capital de cada entidad, se invitaron con anticipación a diversos ponentes y fueron copresididas por un senador comisionado y por el presidente de la legislatura local.

Se llevaron a cabo 36 audiencias públicas, mismas que principiaron el 15 de marzo de 1985, para concluir el 20 de diciembre del mismo año. Se presentaron un total de 675 ponencias que , en conjunto, tuvieron una duración de 181.40 horas. De ellas 242 fueron positivas para propiciar la reestructuración del Senado, favoreciendo la participación de los grupos políticos minoritarios; mientras que 380 ponencias fueron negativas al cambio de estructura política de la Cámara de Senadores, ratificando por consecuencia, el actual sistema democrático electoral de interacción de dicha Cámara, otras 55 más fueron expuestas sin que de manera precisa sus autores se pronunciaran en pro o en contra de la actual estructura de la Cámara de Senadores y si contienen propuesta tendientes al fortalecimiento del poder legislativo

mediante la ampliación y vigorización de las atribuciones del cuerpo senatorial.

Por lo que se refiere a los participantes, el sector que presentó menos ponencias fue el integrado por representantes de los poderes judiciales de los Estados, correspondiendo la participación mas grande a los sectores más interesados en analizar la integración democrática del Senado de la República; los Partidos Políticos. De tal suerte que presentaron 305 ponencias distribuidas de la siguiente manera: a) Partido Revolucionario Institucional, 190; b) Partido Acción Nacional, 23; c) Partido Demócrata Mexicano, 22; d) Partido Socialista de los trabajadores, 17; f) Partido Popular Socialista, 16; g) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 12; h) Partido Mexicano de los Trabajadores, 3; i) Partido Revolucionario de los Trabajadores, 2.

Sin embargo, pese a ser asociaciones políticas, no mantuvieron congruencia de postura en las ponencias que presentaron, así, el Partido Acción Nacional se mostró favorable al cambio de

estructura senatorial, en 19 ocasiones, una en contra y 3 ponencias de contenido indefinido; el Partido Revolucionario Institucional por su parte, presentó 23 ponencias favorables a la reestructuración del Senado, otras 159 defensoras del sistema de integración de la Cámara y 8 con propuestas diversas; de las 20 ponencias del Partido Socialista Unificado de México, 17 pugnaban por nuevas vías de acceso al Senado y las otras 3 fueron indefinidas; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en 11 ocasiones se manifestó a favor y una opuesta al cambio; el Partido Popular Socialista participó con 7 ponencias que propusieron la desaparición del Senado y otras 9 confusas y no definidas.

Por lo que a otros sectores participantes se refiere, intervinieron 107 personas, 59 representando a instituciones de enseñanza, 28 a ejecutivos de los estados, 30 a legisladores de las entidades federativas, 30 a funcionarios municipales, 39 a voceros de barras de abogados, 29 a asociaciones de profesionistas y 35 sin representación específica.

Los principales argumentos que favorecieron la representación de los partidos minoritarios en el Senado fueron:

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 resolución de los problemas que aquejan a la sociedad.

IV.- La participación de los partidos minoritarios no afectaría la organización federal, por cuanto se buscarían formulas para la representación igualitaria por estados.

Los principales argumentos en contra fueron:

1.- El Senado de la República responde al sentido histórico de nuestra vida política que desde 1824, se inclinó por adoptar el sistema bicameral integrando a la Cámara de Senadores bajo el principio de igualdad por cada Entidad Federativa, mismo que se rompería con la introducción de senadores de minorías políticas.

11.- En México ya contamos, para la Cámara de Diputados, con el sistema de Representación proporcional; pero dicho sistema es todavía joven para juzgar sobre su eficacia y, en consecuencia, no ha llegado el momento de aplicarlo a la Cámara de Senadores.

111.- Con la participación de los senadores de partidos políticos minoritarios, la Cámara de Senadores escucharía los mismos argumentos y tesis que se exponen ante la Cámara de Diputados.

1V.- Con la actuación de un Senado plural no integrado por el sistema de elección mayoritaria, privarían los intereses de partido sobre los intereses propios de las Entidades Federativas.

V.- Si se decidiese la adopción de tres senadores por cada Entidad Federativa, las estadísticas electorales revelan que no saldrían beneficiados todos los Partidos Políticos de la Minoría, sino uno solo, creándose una especie de sistema bipartidista.

Como conclusión del análisis de las ponencias sustentadas durante la Consulta Popular sobre el Senado de la República, se desprende que no hubo una determinante corriente de opinión política o pública favorable al cambio de composición actual del Senado de la República.

#### V.2.- PROPUESTA DE LA CONSULTA SOBRE REFORMA ELECTORAL 1989

A solicitud del C. Presidente de la República, la Comisión Federal Electoral acordó constituir en enero de 1989, una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. Los trabajos de dicha Comisión Especial incluyeron la realización de audiencias públicas de

consulta en torno a promover la modernización política del país con el propósito de perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación ciudadana.

A raíz de esa Consulta el Congreso de la Unión a través de la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones para conocer y deliberar sobre las iniciativas que se presentaron en materia de Reforma Electoral.

Las propuestas de reforma constitucional, se refirieron a la organización de los procesos electorales, al sistema de recursos y medios de impugnación para dirimir controversias ante el Tribunal Federal Electoral, y a la calificación de elecciones. Así mismo, se presentaron modalidades para una nueva forma de integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Para el caso de la Cámara de Senadores, se analizó la posibilidad de integrarla con 128 senadores: 96 de mayoría relativa, a razón de 3 por



cada Estado y 3 por el Distrito Federal; y 32 de representación proporcional, que serían elegidos en una circunscripción nacional a partir de listas propuestas por los Partidos debidamente registrados para tal fin.

Con esta modalidad de integración del Senado se pretendía salvaguardar la igualdad en el número de senadores que se eligieran por cada entidad federativa, al tiempo que se registraría un cambio en la conformación plural de esta Cámara.

Todos los partidos políticos participarían en igualdad de condiciones en la elección por ambos principios, habiendo así una distribución mixta de escaños para los partidos políticos, de manera análoga al sistema de integración de la Cámara de Diputados.

El anteproyecto contempló también que el Senado se volvería a renovar en su totalidad cada seis años. Esta reforma entraría en vigor en 1994, lo que implica que los 32 senadores que se eligieron

en 1991, uno por cada entidad federativa, durarían sólo tres años en su cargo. Asimismo para armonizar el número de diputados por entidad federativa, con el número de senadores que se previó en el anteproyecto de reformas constitucionales, se estableció que ningún Estado contaría a partir de 1994 con menos de tres diputados federales de mayoría.

Acertadamente de la deliberación en el seno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se concluyó en la idea de preservar el sistema de integración actual de la Cámara de Senadores.

A este respecto podemos comentar que el Senado tiene, como la Cámara de Diputados un origen electivo popular directo. Representa, a los Estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal, siendo la ciudadanía de esas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, y además tienen representación paritaria.

El Régimen Federal se caracteriza, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman. El Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que por medio de él, se logra la igualdad político-jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del Congreso de la Unión, como sucede en los sistemas unicamarales, pues existiendo sólo un órgano legislador compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

La sabiduría del sistema ideado por los Constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los estados apoyados por la doctrina constitucional y la historia política, permitieron comprender a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que el Senado; so pena de desvirtuarse, no puede asumir

ninguna representación que no sea la de las entidades federativas. Aunque sus miembros tengan el mismo origen popular electivo que los diputados, su acreditación es distinta, a saber dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. No es posible admitir con validez la idea de que el Senado se integre, además, con personas que no representan a las entidades de la Federación, sino a grupos o partidos políticos. Estos tienen su representación en la Cámara de Diputados. Es inoperante, en consecuencia la pretendida implantación del sistema de representación proporcional en el cuerpo senatorial como lo sugería el proyecto de reformas constitucionales. Consideramos que la reestructuración que tales reformas proponían, en el sentido de que el mencionado órgano legislativo se integrara con treinta y dos senadores elegibles según el principio de representación proporcional, convertiría al Senado en un cuerpo distinto del que ha sido en nuestra historia y en nuestro constitucionalismo, ya que dejaría de representar al federalismo sustituyendo este atributo por un hibridismo innecesario y hasta contradictorio e incongruente, pues su representatividad sería y no sería la de las entidades federativas.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al escribir sobre el Senado de la República nos referimos a una de las instituciones con mayor riqueza histórica, en él se refleja la experiencia democrática de nuestro país, ya que su evolución se encuentra íntimamente ligada a la vida social, económica, política y jurídica de México.

Destacamos la importancia del Senado, como miembro del órgano legislativo, que junto con la Cámara de Diputados hace posible que los grandes elementos sociales de un país se conviertan en elementos políticos, los cuales combinados y equilibrados adecuadamente comparten el ejercicio del poder público, pues las sociedades al alcanzar un desarrollo y una población numéricamente significativos, se encuentran imposibilitadas para ejercer una democracia directa, adoptando sistemas constitucionales representativos.

Nuestro país adoptó la forma de república federativa en la que hay dos grandes elementos

políticos que combinados producen armonía y facilidad administrativa, en el poder legislativo las dos cámaras combinan el elemento popular, que se manifiesta en la Cámara de Diputados al ser ellos elegidos en número proporcional a la población, y el elemento federal formado por ese mismo pueblo en su calidad de entidades políticas, en una Cámara de Senadores compuesta por dos senadores por cada entidad, las cuales participan en la voluntad federal, actuando como reconocimiento constitucional a la parte de soberanía que conservan individualmente y como un instrumento para protegerla.

En el Senado las entidades políticas que lo conforman logran la igualación político-jurídica entre ellas. Sin él los estados no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del Congreso de la Unión, como sucede en los sistemas unicamarales, pues existiendo sólo un órgano legislador compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los órganos con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

En México el artículo 49 de la Constitución Federal establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Del análisis de este principio y del estudio de la doctrina de la división del poder público manifestada por Aristóteles, Montesquieu y Rousseau entre otros, pudimos determinar en capítulos anteriores que esa llamada división de poderes no es otra cosa que la distribución de facultades que supone el ejercicio del poder, lo cual fue sabiamente captado por nuestro constituyente al establecer en nuestra Constitución que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, organizando al Poder Legislativo en un sistema bicameral, que no es solamente un principio doctrinario teóricamente concebido, sino una institución política surgida de las circunstancias históricas.

Así el Senado como miembro del Poder Legislativo es un órgano colegiado que contribuye en la actividad legislativa, el cual encuentra sus antecedentes en instituciones tan antiguas como la

vida política de la humanidad, pues en las sociedades primitivas había consejos de ancianos y de jefes de tribu. Sabemos que los reyes homéricos eran rodeados por un consejo integrado por los jefes de fratria; que la democracia ateniense se apoyó en la *bule*, igualmente conocemos al Senado que caracterizó primero a la monarquía romana, después a la república y posteriormente al imperio.

En nuestro país en los pueblos de Anáhuac, la representación tuvo un carácter de cuerpo consultivo de ancianos, que influyó en cuanto a la integración social y regional respecto a la formación de las provincias que darían origen a los estados, pero no constituye un antecedente para el sistema bicameral que poseemos actualmente, pues del análisis de estas instituciones considero que no se puede confundir su existencia con la de un poder legislativo en sentido estricto, pues los órganos colegiados investidos como poderes legislativos son relativamente recientes, porque entonces se desconocían las bases de la organización de representación democrática popular de origen europeo fundada en los conceptos de nacionalidad y de las doctrinas surgidas de la



revolución francesa acerca del mandato del pueblo por sus habitantes.

Considero que el Senado mexicano se formó al influjo de los mayores acontecimientos políticos y sociales que han determinado la creación de las instituciones representativas democráticas mundiales, pero obedece a causas más complejas de las que lo quieren ver como una imitación de los sistemas inglés y norteamericano, pues su evolución ha sido marcada por cada una de las circunstancias históricas propias de nuestro país, lo que lo hace eminentemente original, y de esta manera ha sido sabiamente captado por el Constituyente Mexicano en nuestra Carta Magna.

La historia política y la doctrina constitucional mexicana, nos revelan que el Senado no debe admitir en su integración un sistema de representación proporcional a base de grupos o partidos políticos, pues estos ya se hacen manifiestos en la Cámara de Diputados. Con tal reestructuración la Cámara de Senadores dejaría de ser la expresión del federalismo substituyéndolo por una fórmula innecesaria y hasta contradictoria.

Para que en el Senado funcione el pluripartidismo político, no se requiere alterar su genuina naturaleza mediante una composición mixta. La democratización de este órgano depende de la acción de los partidos políticos, pues si los candidatos a senadores que los partidos postulen logran obtener la mayoría de sufragios en la entidad federativa de que se trate, llegarán al senado las diversas corrientes ideológicas que estén arraigadas en los lugares de la votación, logrando llevar a la práctica la vigorización y ampliación de las atribuciones del cuerpo senatorial.

En razón de las consideraciones anteriores podemos concluir lo siguiente:

1.- El Senado Mexicano, expresión del pacto federal es un cuerpo colegiado en el que se manifiesta el equilibrio del poder público, pues evita sobrerrepresentaciones demagógicas al no permitir que priven los intereses de partidos sobre los intereses de las entidades federativas.

2.- Debe seguir conservando su actual estructura, es decir, debe formarse con dos

senadores por cada estado y dos por el distrito Federal electos en forma directa.

3.- Se sugiere que el artículo 56 constitucional conserve su redacción actual, es decir:

"Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa."

4.- Si los diversos partidos políticos quieren tener acceso al cuerpo senatorial deberá n convertirse en verdaderos representantes de los intereses de sus seguidores y ganar mediante el voto popular su representación en el Senado.

## BIBLIOGRAFIA

**ARISTOTELES**, La Política, libro sexto, capítulo XI, Editorial Espasa Calpe, Colección Austral, Madrid, 1965.

**BARRAGAN** José, Actas Constitucionales Mexicanas, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

**BURGOA** Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1990.

**CAMPOSECO** Miguel Angel, Manual de Temas Legislativos, LI Legislatura, México, 1972.

**CARPIZO** Jorge, Las Reformas Constitucionales, Revista de Revistas, Excelsior, feb. 06 de 1974.

**FERRER** Mendiola, Crónica del Constituyente, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

**FRAGA** Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.

**GONZALEZ** Luis, Historia Mínima de México, (Varios autores), Colegio de México, 1981.

**GREGORIE** Luis, L'Individu et L'Etat, Edición Facsimilar, Librería Garnier, París, 1884.

**HUMBOLT** Alejandro, Ensayo Político del Reino de la Nueva España, libro III, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

**MAUROIS** André, Histoire de L'Angleterre, Editorial Hachette, París, 1966.

**MIER** Noriega y Guerra, José Servando Teresa de, Historia de la Revolución de Nueva España, Tomo II, Editorial Nacional, España, 1960.

**MONTESQUIEU** Barón de, El Espíritu de las Leyes, Libro XI, Editorial Porrúa, México, 1979.

**MONTIEL** y Duarte I. Antonio, Derecho Público Mexicano, Edición Facsimilar, 1976.

**ROMEROVARGAS** Iñurbe Ignacio, Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, Tesis Doctoral, México, 1957.

**SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.**

**TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1986.**

-----, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1986.

**TOCQUEVILLE Sir Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, México, 1963.**

**WILLEMS, Droit Public Romain, Edición Facsimilar, París, 1880.**

**ZARCO Francisco, Historia del Congreso Constituyente 1856-1857, Tomo II: Sesión de 15 de octubre de 1856.**

#### DOCUMENTOS

**DIARIO DE LAS DISCUSIONES Y ACTAS DE LAS CORTES, Tomo VIII, Imprenta Real Cádiz, 1811.**

**FEDERALISMO Y CENTRALISMO, 1814-1843, Serie Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, 1978**

**FRAY SERVANDO TERESA DE MIER, Varios Autores, Universidad de México, 1945.**

**MEXICO. A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977.**