



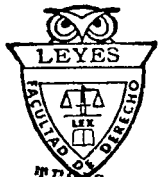
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA VERONICA CONCEPCION GOMEZ NIETO



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.



FACULTAD DE DERECHO SECRETARIA GENERAL DE EXAMENES PROFESIONALES

1993



## **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.

## I N D I C E

INTRODUCCION	I
CAPITULO I. EL SISTEMA FEDERAL	
I. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO	1
II. EL FEDERALISMO	6
A) CONCEPTO	
B) NATURALEZA JURICA. DIVERSAS TEORIAS.	
a) Tesis de "El Federalista"	
b) Tesis de Alexis de Tocqueville	
c) Tesis de Laband y Jellinek	
d) Tesis de Luis Le Fur.	
e) Tesis de Hans Kelsen	
f) Tesis de Jean Dabin	
C) CARACTERISTICAS	
III. LA ADOPCION DEL FEDERALISMO EN MEXICO	16
IV. LA DIVISION DE PODERES	22
A) SU TRATAMIENTO EN EL PENSAMIENTO DE DIVERSOS AUTORES	
B) EL SISTEMA BICAMERAL	
C) EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES Y EL SENADO	
a) Relación entre el Senado y el Poder Ejecutivo	
b) Relación entre el Senado y el Poder Judicial	
c) Relación entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Dipu tados.	
CAPITULO II. LA INSTITUCION DEL SENADO ANTECEDENTES HISTORICOS	
I. EPOCA PREHISPANICA	35
II. LAS CORTES ESPAÑOLAS (1810-1813)	36

III. MEXICO INDEPENDIENTE Y EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE	40
IV. SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE	44
V. EL SENADO EN LA SEGUNDA REPUBLICA FEDERAL	52
VI. EL SENADO Y EL CONSTITUYENTE DE 1856-1857	54
VII. EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO (1867-1874)	58
VIII. LA DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ (1876-1911)	62
IX. EPOCA MADERISTA (1911-1913)	64
X. VICTORIANO HUERTA Y LA DISOLUCION DEL SENADO (1913-1916)	65
XI. EL SENADO DESDE LA CONSTITUCION DE 1917 HASTA LA FECHA	66

### CAPITULO III. EL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

I. SU CONCEPTUALIZACION Y NATURALEZA	70
II. SU INTEGRACION	72
A) REQUISITOS PARA SER SENADOR	
B) NATURALEZA DE LA ELECCION	
C) COMPOSICION DE LA CAPARA DE SENADORES	
D) REPRESENTACION DE PARTIDOS MINORITARIOS EN EL SENADO	
E) DURACION Y RENOVACION DEL CARGO	
F) INDEPENDENCIA, LIBERTAD Y AMPLITUD DEL MANDATO EN LA CAMARA DE SENADORES	
III. SU FUNCIONAMIENTO	86
A) COMO CUERPO COLEGIADO	
B) COMO PARTE DEL CONGRESO DE LA UNION	

C) SISTEMA DE TRABAJO EN EL SENADO

- a) Debates y Comisiones
- b) Iniciativas de Ley
- c) Cuerpos Deliberantes
- d) Trámites Constitucionales
- e) Caracteres y fuerza obligatoria de la Ley.

IV. PERIODOS DE REUNION

96

- A) SESIONES ORDINARIAS
- B) SESIONES EXTRAORDINARIAS
- C) LA COMISION PERMANENTE

CAPITULO IV. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO (ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL).

I. BASES PARA LA DETERMINACION DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS ENTRE LAS CAMARAS

101

II. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

101

- A) EL SENADO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES
- B) LA RATIFICACION DE NOMBRAMIENTOS PRESENCIALES
- C) MOVILIZACION DE LA GUARDIA NACIONAL
- D) DESAPARICION DE LOS PODERES EN LOS ESTADOS
- E) SOLUCION DE CONFLICTOS POLITICOS
- F) SU FUNCION COMO GRAN JURADO EN EL JUICIO POLITICO SEGUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.

CAPITULO V PERSPECTIVAS DEL SENADO MEXICANO

<b>I. EL SENADO EN EL MEXICO ACTUAL</b>	<b>129</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>137</b>

## INTRODUCCION

Cada Nación, a través de las diversas etapas de su historia da vida y perfila a sus instituciones, por ello sus instrumentos políticos, económicos y sociales se encuentran indefectiblemente ligados a su entorno.

Así para la consolidación y formación de nuestro Estado Federal, -- confluieron varas corrientes ideológicas, lo cual no significa que sea producto de una imitación extralógica de sistemas como el norteamericano, aún cuando ciertamente su estudio comparativo puede ser útil.

Por lo que mediante el acontecer histórico se ha pretendido obtener las ideas esenciales sobre lo que ha sido y es el Senado Mexicano.

Muchos la han tachado de inútil, aduciendo que debe desaparecer en tanto no cumple con ninguna función dentro del Estado Federal, tal y como ya sucedió en la Constitución de 1857.

Desde luego no podemos soslayar que desde el siglo pasado el Poder Legislativo mexicano vive un proceso de declinamiento, cuya causa no puede -- ser únicamente atribuida a la supremacía del Ejecutivo, como a su propia ineficacia tanto técnica como política; pues es notorio que su poder político es casi nulo, su eficiencia como institución técnica es frecuentemente cuestionada y como cuerpo representativo, el interés popular en su actividad no existe.

Luego entonces, estas consideraciones no dejan fuera al Senado, le competen directamente pues cuestionan los atributos que durante siglos le han caracterizado, donde está entonces su sabiduría, equilibrio y experiencia, -- cuando solo se ha concretado a ocupar el lugar de Cámara Revisora, cediendo su papel de legislador al Ejecutivo, del cual provienen la mayor parte de -- las iniciativas de ley.

Es evidente la necesidad de que ésta Cámara sea más operativa y dinámica, situación que puede lograr, primero, retomando su actividad como legislador; segundo desempeñando a conciencia las facultades que le son exclusivas, evitando una intervención arbitraria mediante una adecuada reglamentación para su ejercicio; y tercero permitiendo una mayor presencia de los partidos minoritarios en su integración.

Ha llegado el momento de que el Senado logre recuperar el prestigio perdido, pasando a ocupar el espacio político que le corresponde, para que conjuntamente con los otros poderes logre gestar una sociedad más justa y democrática.



## CAPITULO I

### EL SISTEMA FEDERAL

## I.- FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Dentro de los problemas complejos que enfrenta el Derecho, estriba el de la distinción entre Formas de Estado y Formas de Gobierno, en donde la doctrina no ha logrado emitir un criterio uniforme al respecto.

El interés por proporcionar una clasificación de las formas de gobierno se remonta a la antigüedad clásica. Aristóteles, al examinar la vida política de su tiempo, decía que el Supremo Poder puede ejercitarse en beneficio de la comunidad, en cuyo caso las formas de gobierno son puras; o por el contrario cuando el Poder se pone al servicio de los intereses privados de los gobernantes son formas impuras o corrompidas. En el primer grupo se encuentra la monarquía, la aristocracia y la democracia; y en el segundo incluye a la tiranía, oligarquía y demagogia. Estima que una forma política mixta resulta perfecta, compuesta por la combinación de elementos oligárquicos y democráticos, que al unirse darán el justo medio, que conllevará a la estabilidad política.

Es evidente que en realidad el filósofo de esta gira no hace una distinción entre las formas de estado y las formas de gobierno, ello "en razón de que una Polis no era un Estado en el sentido que al vocablo se le da en la actualidad, si no que se entendía como el recinto espacial de un ciudadano griego, el cual se encontraba políticamente ligado a la demarcación de su nacimiento".(1)

---

(1) Arnaiz Amigo, Aurora. Ciencia del Estado. Ed. Porrúa. México 1980. P. 122

La trilogía: monarquía, aristocracia y democracia dominaron el pensamiento político, hasta que Nicolás Maquiavelo adopta un nuevo criterio, al afirmar en su obra "El Príncipe" que "Los Estados y Soberanías fueron o son - Repúblicas o Principados". (2). Esta nueva clasificación se basa preponderantemente en un criterio jurídico, a diferencia de la teoría tradicional que seguía un concepto político. Suprime totalmente a la aristocracia, y opone la monarquía a la república como únicas formas políticas. Utiliza por primera vez el término "Lo Stato" (El Estado), que en adelante será la forma política suprema conformada por tres elementos básicos: pueblo, territorio y gobierno.

En consecuencia, partiendo del principio general de distinción entre el todo y sus partes, es posible diferenciar las formas de estado y las formas de gobierno.

Aurora Arnaiz Amigo dice: "no es lo mismo una forma de gobierno, que una forma de estado. En las formas de estado se atiende a los elementos constitutivos; las formas de gobierno se refieren a los fines del Estado -aclarándonos mejor que- siempre que mencionemos a la organización del Estado, nos estamos refiriendo a las formas de gobierno, teniendo en cuenta los fines del mismo; si nos referimos a la estructura del Estado, expresaremos la forma del estado por la integración de sus elementos constitutivos: pueblo, territorio y -poder". (3)

---

(2) Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Ed. Porrúa. México 1983. P. 32.

(3) Arnaiz Amigo, Aurora, Ob. Cit. P. 125.

Se puede definir entonces al Estado como: "una institución pública - dotada de personalidad jurídica, una entidad de derecho"; mientras que el Gobierno "es el conjunto de órgano de Estado que ejerce las funciones en que se desarrolla el poder público".(4)

Ahora bien, las variadas formas de Estado pueden reducirse fundamentalmente a dos: el Simple, Unitario o Central y el Compuesto o Complejo. En el primero todas las funciones gubernamentales son ejercidas por órganos centrales, los cuales se encuentran distribuidos territorialmente, aplicándose un solo orden jurídico para todo el territorio y habitantes; haciéndose una división por necesidades meramente políticas y administrativas en circunscripciones, que se denominan departamentos o provincias, cuyo gobierno se haya subordinado al central.

En el Estado Complejo se comprenden: las Uniones de Estados, la Confederación y el Estado Federal. Las citadas en primer lugar pueden ser, de -- carácter personal cuando el titular del ejecutivo de uno de los estados llega a serlo de los demás miembros que componen la Unión; o bien de carácter real - en cuanto a que el vínculo establecido entre los estados es en razón de un pacto político, según el cual la persona del Príncipe resulta común a ellos y simboliza la Unión, pacto que en nada restringe la soberanía de cada uno.

La Confederación viene a ser la unión permanente de Estados con el -

---

(4) Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1991. P.401.

fin de preservar la paz interior y proteger en el exterior a los estados confederados; carecen de cohesión psicológica interna, es decir, un pueblo, e igualmente ésta unión no tiene sobre los estados-miembros potestad alguna, pues cada uno de ellos conservará su soberanía.

El Estado Federal es producto de la unión de estados federados o entidades federativas, en donde a decir de Felipe Tena Ramírez "los estados- miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central; pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central". (5) De ahí se desprende la esfera de atribuciones entre la autoridad central y las regionales, teniendo éstas últimas la posibilidad de autodeterminarse expidiendo su propia legislación que de ninguna manera podrá ir en contra de la Constitución General.

Algunos otros autores incluyen una forma más de Estado, el Regional o Autonomico, integrado por un gobierno central y por regiones o provincias - que cuentan con su propia administración y con autonomía legislativa; ejemplo claro de éste tipo de estado es el Español.

Diversa clasificación emite al respecto Miguel Acosta Romero, al considerar que las formas de estado pueden tipificarse en "monarquía, república -dentro de ésta la central y la federal-, la confederación de estados y algunas otras".(6)

---

(5) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1955. P. 124.

(6) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1991. P.81.

Por lo que toca a las Formas de Gobierno, hoy día prevalecen fundamentalmente dos tipos: el régimen Parlamentario y el régimen Presidencialista. En el primero se observa una mayor sujeción del Poder Ejecutivo a las propues-  
tas del Legislativo. El Presidencialista se caracteriza por la relevancia del Poder Ejecutivo, el titular de dicho poder funge como Jefe de Estado y como -- Jefe de Gobierno, contando para el adecuado desempeño de sus funciones con ministros o secretarios que dependen jerárquicamente de él, pudiéndoles nombrar y remover libremente.

Destacados juristas, como Ignacio Burgos, no están de acuerdo con -- ésta clasificación, pues para ellos las formas de gobierno suelen dividirse -- desde "el punto de vista orgánico en Repúblicas y Monarquías; y funcionalmente en aristocracia, democracia y autocracia". (7)

Se hace patente que tanto las formas de estado como las formas de go-  
bierno se fundan en un orden jurídico, elemento que en ningún momento puede -- ser origen de confusión entre ambas, tan es así que puede modificarse la forma de gobierno sin verse alterada la forma de estado, toda vez que ésta última -- conservaría sus elementos estructurales. Por tanto podemos puntualizar que la forma de estado es género y la forma de gobierno es parte o especie de ese gé-  
nero; como acertadamente ha dicho Adolfo Posada: "El Gobierno es algo del Esta-  
do y para el Estado, pero no es el Estado". (8)

---

(7) Burgos, Ignacio. Ob.Cit. P. 467.

(8) Arnaiz Amigo, Aurora. Ob. Cit. P. 132

## II. EL FEDERALISMO

### A) Concepto.

De acuerdo con su etimología la palabra Federación proviene del vocablo latino foedus, que significa pacto, es decir, una unión de voluntades.-

(9)

Así entonces, federar o federalizar siempre consiste en unir lo distinto o disperso, es por antonomasia la forma de unión política. Esa unión presupone la existencia de una separación anterior de lo que ha de vincularse, ya que no es factible unir lo que con anterioridad importa una unidad. Por ello "cuando dos o más cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de los demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes". (10)

Tal pareciera pues que para la formación de un Estado Federal se requiere una independencia previa de los estados que han de unirse, la concertación entre éstos de una alianza, que los lleve a la conformación de una entidad distinta y coexistente. Por eso se afirma que el Sistema Federal consiste esencialmente en el reconocimiento de autonomía a las entidades federativas, unidas por un pacto que es base y fundamento del ordenamiento político estatal.

Desde este punto de vista el Federalismo es el medio para centrali-

---

(9) Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta. Argentina 1990. P. 316

(10) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. P. 407.

zar poderes dispersos. No obstante lo anterior también puede ser utilizado - para descentralizar poderes anteriormente unificados en estados originalmente unitarios. Así Mouskheili define al Estado Federal como:

"Un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo, de todas las demás colectividades públicas inferiores".(11)

Con dicho sistema no se pretende otra cosa que el desarrollo de la vida humana mediante el respeto mutuo en las diferentes esferas de acción, pugnándose por su correcta aplicación que ha de conducirnos a la estabilidad y armonía estatal.

#### B) Naturaleza Jurídica. Diversas Teorías.

Desde el nacimiento del Sistema Federal en Norteamérica, ha existido la inquietud de precisar su naturaleza jurídica y como consecuencia sus diferencias con el Estado Central o Unitario, pues de que manera es posible que sobre un mismo territorio y una misma población ejerzan imperio una pluralidad de estados. Al respecto se han expuesto diversas teorías, algunas hoy solo revisten importancia histórica, éstas son las desarrolladas por Hamilton, Madison y Jay en "El Federalista", a la cual se adhiere Alexis de Tocqueville.

(11) Citado por Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1975. P. 247



otras que a pesar de las críticas se han mantenido, tal es el caso de las tesis de Le Fur, Laband y Jellinek; y por último aquellas relativamente recientes dadas a conocer por Hans Kelsen y Jean Dabin. Comencemos con una breve exposición de los puntos principales de las teorías formuladas por los pensadores mencionados, lo que nos llevará a determinar en última instancia la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano.

a) Tesis de "El Federalista".

La primera exposición que se ha hecho sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en los artículos escritos por Hamilton, Madison y Jay, publicados bajo el título de "El Federalista".

En ellos mencionan entre otras cosas las ventajas que la unión traería a las colonias americanas en materia de defensa común tanto al interior como al exterior, el reglamentar la actividad comercial entre los estados y con otras naciones, la dirección de relaciones políticas con las naciones extranjeras.

Propiamente en cuanto a la naturaleza jurídica del Estado Federal, Hamilton señala: "la completa consolidación de los estados dentro de una soberanía nacional, implicaría la absoluta subordinación de las partes, y los poderes que les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el Plan de la Convención tiende solamente a conseguir una consolda--

ción parcial, los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento. Esta delegación exclusiva, o ésta enajenación de la soberanía estatal únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución en términos expresos concediera autoridad exclusiva a la Unión, con lo que la otra similar, de parte de los estados sería total y - absolutamente contradictoria e incompatible". (12)

b) Tesis de Alexis de Tocqueville.

Fundamenta su pensamiento en la tesis de "El Federalista"; manifestando respecto a la naturaleza jurídica del Estado Federal que: la soberanía se comparte por la Unión y cada uno de los estados-miembros de ésta, quienes pueden gobernarse a sí mismos en todo lo relativo a su régimen interior. Por tanto una y otra son iguales soberanos, por eso no se someten sino que se - coordinan.

Se critica ésta teoría de la Cosoberanía porque le falta lógica, -- pues no debe olvidarse que la soberanía es por esencia indivisible y el hecho de no ser factible igualar a los desiguales, al pretender colocar en un mismo nivel a la federación y los estados-miembros, además que no es conveniente - mantener una independencia casi total entre ambos ordenes.

---

(12) Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Trad. Gustavo R. Velasco. Ed. Porrúa. México 1943. PP. 128 y 129.

c) Tesis de Laband y Jellinek.

Laband considera que el Estado Federal se encuentra constitucionalmente organizado, siendo la autoridad central soberana. Coincide con Jellinek en afirmar que la soberanía no es nota esencial del estado, existiendo por -- tanto estados soberanos y estados no soberanos.

Jellinek dice que "El Federal es un estado soberano formado por una variedad de Estados". (13)

Luego entonces, solamente el Estado Federal es soberano y no así -- las colectividades que lo integran, sin negar que éstas tienen facultad de dominación y libertad de acción limitada, dándoles por ello la denominación de órganos. Su ingreso a la Federación sería a través de un contrato de sometimiento o si territorialmente ya formasen parte de ésta solo se le concedería poder sobre la circunscripción que se le asigne.

Jurídicamente, estima Jellinek, los Organos de la Federación permanecen bajo cuatro relaciones: la de sometimiento; una esfera libre de la soberanía del poder federal; el derecho a exigir prestaciones de la federación y el derecho a exigir la situación de Organos en el Estado.

d) Tesis de Luis Le Fur.

No comparte la teoría de Jellinek, pues dice, un Estado Federal pue

---

(13) Citado por Marquet Guerrero Porfirio. Ob. Cit. P. 238.

de nacer de dos maneras: independientemente de la celebración de un tratado, que puede ser en dos casos, cuando el estado unitario se transforma en federal o por ser resultado de un movimiento nacional; y cuando se ha celebrado un -- tratado entre estados particulares. Sostiene que la soberanía es nota esencial del estado, misma que corresponde al Estado Federal, por tanto sus miembros - desde este punto de vista no son estados; aunque cuentan con autonomía, participando en el ejercicio del poder supremo. Esa participación debe ser en su calidad de miembros, es decir, interviniendo en la formación de la voluntad - del "todo" y no solo en lo referente a su territorio.

Para él, el Estado Federal "reune el doble carácter de estado y de federación de colectividades públicas de una naturaleza especial; éstas últimas participan a la vez de la naturaleza de la provincia autónoma y de la de los ciudadanos de una República; se distinguen de las colectividades no soberanas en que son llamadas a participar en la formación de la voluntad del Estado, con lo cual participan en la substancia misma de la soberanía federal".

(14)

e) Tesis de Hans Kelsen.

Establece que lo único que divide al estado unitario, seccionado en provincias autónomas de un estado federal es el grado de descentralización, - es decir, "El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es totalmente compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacio-

(14) Citado por Marquet Guerrero, Porfirio. Ob. Cit. P. 242.

nal, esto es, con un estado y un grado de descentralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional. (15)

Un Estado Federal se compone de tres círculos: la unidad del orden total que establece la Constitución; el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas.

Dicho Estado es la personificación de la Constitución, la cual es el todo jurídico, que señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas. Lo que existe entre éstos dos ordenes es un vínculo de coordinación, que no de subordinación, ya que las entidades federativas pueden otorgarse su propia Constitución, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución General.

f) Tesis de Jean Dabin.

Expone la teoría del Estado Federal como una forma de descentralización, que consiste en la admisión de ciertos grupos más o menos naturales - existentes en el Estado los cuales poseen determinadas atribuciones de la potestad pública subsistiendo un poder central.

El grupo descentralizado no posee la totalidad de las funciones del poder, así como tampoco tiene fuerza pública al menos en calidad suprema, pero sí la suficiente para realizar actos de naturaleza administrativa y legis-

---

(15) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. Eduardo García Maynez. Ed. Porrúa, México 1949. P. 333.

lativa dentro de su competencia territorial. Enconces lo que caracteriza al Estado Federal es una gran descentralización política que emana de la Constitución.

Similar pensamiento expresa Mouskheli para quien descentralización y federalismo son de la misma naturaleza, sólo que éste último es una forma de descentralización más compleja. Dice que el Estado Federal posee un doble rostro: el de un estado unitario en ciertos aspectos y el de una agrupación federativa de colectividades descentralizadas.

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano ha de atenderse a lo preceptuado en los artículos 40 y 41 constitucionales vigentes, que se refieren a la libertad y soberanía otorgada a las entidades federativas para la organización de su régimen interior y al ejercicio de la soberanía a través de los Poderes de la Unión y de los Estados en los ámbitos de su competencia. De donde se desprende que el Estado Mexicano se haya conformado por dos ordenes: el federal y el de las entidades federativas. Perteneciendo la competencia de origen a los Estados quienes delegan -- una serie de facultades limitadas.

Aún cuando se dice que las entidades federativas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior, esta posición no es admisible pues estaríamos aceptando dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos inde--

pendientes en una palabra cosoberanos; siendo que el Estado Federal es exactamente lo contrario, un poder, un gobierno, un orden jurídico, como un estado unitario pero con descentralización política. Cabe aclarar que estimo adecuada la tesis de la descentralización política, como explicativa de la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, considerando a las entidades federativas como autónomas y no como soberanas.

Aunado a ello, nuestro federalismo descansa sobre los principios de solidaridad y coordinación, entendido el primero como el quehacer común de -- las entidades dirigido al desarrollo nacional y el derecho de obtener beneficios; en lo concerniente al segundo principio, éste se encuentra consagrado - en el artículo 25 constitucional, en cuanto que éste se refiere al cumplimiento del desarrollo de la actividad económica nacional. (16)

### C) Características.

Vistos los puntos anteriores al conceptualizar y determinar la naturaleza jurídica del Estado Federal, pareciera que éste es un concepto único y que se desarrolla de la misma manera en todos los estados que lo adoptan; sin embargo hoy día múltiples son sus modalidades, pues se trata de un fenómeno - de organización social, empero hay características generales e incluso diríamos esenciales que sirven para calificar a un estado de federal:

1. Una Constitución que da origen a dos ordenes que le están subor

---

(16) Carpizo, Jorge. El Federalismo Mexicano, en Los Sistemas Federales del Continente Americano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1972. P. 462.

dinados y coordinados entre sí: el federal y el de las entidades federativas.

2. Autonomía de las entidades federativas, facultades para otorgar se su propia legislación fundamental para su régimen interno, sin contravenir el pacto federal.

3. Un sistema explícito y a veces complejo de distribución de competencia para cada uno de los dos ordenes.

4. Formulación de mecanismos que eviten se vulnere el pacto federal; que serían por una parte reglas para la resolución de conflictos entre la federación y los estados y la garantía federal; y por otro lado la participación de los estados en la formación de la voluntad federal, a través de: el Senado y la participación estatal en las reformas constitucionales.

5. Cuenta con un territorio y una población propios, constituidos - como unidad, por la suma de los territorios y habitantes de las entidades federativas.

6. La personalidad del Estado Federal es única; en el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros.

7. Para la Federación, las entidades son jurídicamente iguales.

Una característica más que Jorge Carpizo estima no propia de todos los Estados Federales, pero sí clave fundamental del Norteamericano y del - nuestro es "la existencia de una identidad e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas".(17)

---

(17) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. P. 465



El Sistema Federal debe descansar en una similitud de principios políticos estructurales, pues no se concibe que una federación tuviera una vida estable, si sus estados-miembros tuvieran formas de organización política sustancialmente distintas, como pudiera ser el establecimiento de una monarquía o la supresión del sistema representativo.

## II. LA ADOPCION DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

El Sistema Federal fue para los Estados Unidos de América producto de su propia experiencia, siendo al cabo del tiempo una forma de ordenamiento estatal, susceptible de ser aplicado en pueblos que no habían recorrido una trayectoria histórica semejante, que desembocará natural y espontáneamente en la forma federal. Tal es el caso de nuestro federalismo, que fué resultado de una difícil y azarosa evolución de más de un siglo, mismo que continúa en franco desarrollo buscando una mejor adaptación a las actuales necesidades y expectativas nacionales.

En relación a su origen se han expuesto tres interpretaciones: "la primera, que fue una imitación extralógica del sistema norteamericano; la segunda que el Sistema Federal fue una necesidad, sirvió para unir lo que estaba desunido; y la tercera que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, al existir una Confederación de los Estados de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, los que a su -

vez se estructuraron como federaciones". (18)

No es que las tesis anteriores carezcan de interés o fundamento, -- pero apegarnos solo a una corriente sería observar los acontecimientos históricos y políticos desde un punto, dejando de lado quizá hechos, circunstancias e ideologías que de manera conjunta influyeron en la implantación del Federalismo en México.

Comencemos por decir que la influencia de los pueblos prehispánicos en la formación del Federalismo, ha suscitado opiniones contradictorias. Agustín Cue Canovas expresa que "El Federalismo Mexicano tiene también su raíz -- primogenia en la federación -- más precisamente confederación -- de varios Estados indígenas del centro de México, unidos en alianzas como la de Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señorfos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la Confederación de Mayapán".(19)

Sin lugar a dudas se crearon Confederaciones mediante tratados que daban como resultado Uniones de Estados y Señorfos, con propósitos y finalidades precisos, pero afirmar que se estructuraron en su interior como federaciones es muy aventurado, pues sus sistemas de organización estatal no reúnen -- las características esenciales que hacen considerar a un Estado como federal.

---

(18) Carpizo, Jorge Ob.Cit. P. 468.

(19) Burgoa, Ignacio. Ob.Cit. P. 620.

En el México Colonial se advierte la concentración de poder en la metrópoli, sustentado en un régimen monárquico y patrimonialista que conjunta poderes religiosos y temporales; estando a la cabeza el monarca, representado en las Colonias por el Virrey, que actuaba en conjunción con la Audiencia. - Ambos dirigentes, en sus respectivas competencias, llegaron a reunir gran cantidad de atribuciones; con lo que se logró el debilitamiento de las estructuras políticas y sociales, que culminaron en la abdicación de Fernando VII - (1808). Ante lo cual el pueblo español crea una Junta Central de Gobierno en Cádiz, que dió origen a las Cortes de Cádiz el 24 de diciembre de 1810, mientras en México se había dado inicio al movimiento de independencia.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 se da lugar a la formación de dos instituciones: el gobierno representativo y la diputación provincial; las que sin ninguna reserva fueron aceptadas en México. La provincia estaba bajo el mando de un Jefe Político, designado centralmente, - contando con una Diputación, integrada por un Presidente (que era el jefe político), un intendente y siete individuos (diputados) elegidos popularmente.

En esta forma de gobierno autónomo y representativo se considera se encuentra el origen del federalismo en México, donde las Provincias como órganos representativos (diputaciones) son el antecedente de los estados-miembros de la Federación Mexicana.

La anterior estructura prevista en la Constitución de Cadiz siguió vigente, hasta que con el Plan de Casa Mata se derrumba la monarquía de Agustín de Iturbide. Ante el desconcierto reinante, las Provincias se aprestan a darse sus propios órganos de gobierno y a reclamar su libertad y soberanía. Ante la virtual desunión el Congreso Constituyente es convocado en 1823, en donde se realiza el pronunciamiento del "Voto" para el establecimiento de una República Federada; aunque "cuando el Constituyente pronunció el voto por la forma Federal de la República, el federalismo era una realidad que se estaba viviendo en México".(20)

El Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, sancionado en ese mismo año, constaba de 40 artículos, entre los que destacan dos:

Artículo 5.- La Nación adopta para su gobierno la forma republicana, representativa, popular federal.

Artículo 6.- Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior.(21)

Surge el pacto federal como figura jurídico-política, desapareciendo las diputaciones provinciales para dar paso por primera vez, a la formación de hecho y de derecho de los Estados.

El 4 de octubre de 1824 se expide la Constitución Política de los

---

(20) Cueva, Mario de la. El Constitucionalismo Mexicano. Facultad de Derecho, UNAM. México 1957. P. 1239.

(21) Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo y la Descentralización. Ed. Porrúa. México - 1988. PP. 34 y 35.

Estados Unidos Mexicanos que establece de manera formal el Sistema de Estado Federal, sin contemplar para los Estados el rasgo de soberanía señalado en el Acta Constitutiva; organiza la división de poderes, no solo a nivel federal - sino también a nivel local; a más de incorporar al Poder legislativo la institución del Senado.

Aún y cuando el Constituyente de Filadelfia fue el creador del Federalismo que México y otros países han adoptado, "hay que distinguir la forma y el fondo. La forma fue tomada de la creación del Constituyente Norteamericano; el fondo tiene un doble carácter. Primero el hecho de que no existe la posibilidad real de la centralización absoluta de una sociedad, segundo porque las provincias tuvieron vida jurídica destacando en ello la figura de las diputaciones provinciales".(22). Es decir, el sistema federal no es una copia o imitación pues la esencia de éste se manifiesta antes de ser consignado en la Constitución de 1824.

Hacia 1835 el Congreso Constituyente eliminó el Sistema Federal, al promulgarse las "Bases Constitucionales" transformando los estados en departamentos, bajo el mando de gobernadores nombrados por el Ejecutivo. Con ello se restableció la República Central, creándose el cuarto poder llamado "supremo Poder Conservador". El Senado se transforma en el receptáculo de aristócratas fracasados en la lucha por obtener un cargo relevante o bien que ya habían cubierto un periodo dentro del gobierno.

---

(22) Ortega Lamelin, Roberto. Ob. Cit. P. 37.

En 1843 bajo el gobierno de Santa Anna se promulgaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana; medida con la que se acentúa el centralismo, ocasionando un caos interno, un desprestigio externo y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Sobrevendría la guerra de Reforma que culminaría con el triunfo liberal y la expedición de la Constitución de 1857, que resultó ser el código liberal por excelencia, estructurándose en el pilar que sustentaría el sistema federal.

Durante el Porfiriato, el Ejecutivo se fortaleció en detrimento del Legislativo, siendo la Constitución y el federalismo inmerso en ella letra muerta. La figura de la jefatura política como autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el poder central alcanzó una importancia inusitada.

El movimiento revolucionario termina con esta dictadura; Huerta una vez consumado el asesinato de Madero, usurpa el poder, desconociendo el Congreso de Coahuila al gobierno federal, en virtud de que si el gobierno federal tenía facultades para exigir respeto a la Carta Magna a los estados, éstos también tenían la facultad de exigir al Ejecutivo el apego a Derecho. Así con Venustiano Carranza el Sistema Federal en la Constitución de 1917, más que discutido fue reafirmado unánimemente por el Constituyente, fortaleciéndose el sistema democrático y la conformación del municipio libre.

Así Jorge Carpizo dice "creemos firmemente que la solución federal fue acertada en un país incomunicado, donde algunas regiones hasta hace muy poco han quedado comunicadas por vías terrestres. Donde la gente de los diversos estados se conocían poco y los regionalismos han sido bastante acentuados, desde diferentes formas de hablar hasta mezclas del idioma español con lenguas nativas y diversas concepciones sobre la nacionalidad". (23)

#### IV. LA DIVISION DE PODERES.

A) Su tratamiento en el pensamiento de diversos autores.

En el Constitucionalismo moderno el principio de la División de Poderes, no es perpetuo e inmóvil, si no una institución proyectada en la historia. De ahí, aunque en el Estado Federal haya unidad de poder, al mismo tiempo debe haber una diferencia de funciones. Esto es, la soberanía del estado reside esencial y originariamente en el pueblo. Luego el pueblo no puede ejercer por sí su soberanía, entonces instituye poderes conforme a su ley fundamental. Por lo tanto la delegación de poder por parte del pueblo soberano trae como resultado la formación de poderes públicos, que en conjunto se denominan "Poder Federal", y que a saber son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La anterior diferenciación de funciones ha sido conocida en la doctrina como el principio de "La División de Poderes".

Ya Aristóteles expresaba que "todas las formas de constitución deben

---

(23) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. P. 480.

tener tres elementos para que sean consideradas como buenas" (24); que son: - el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes, las magistraturas y el -- cuerpo jurídico. Entre las funciones del órgano deliberativo, señalaba el tomar decisiones acerca de la guerra y la paz, formar alianzas, aprobar sentencias de muerte, leyes, destierros, confiscación de propiedades y rendición de cuentas de los magistrados. A las magistraturas se les asignaba el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes. Los tribunales podían distinguirse por los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación.

Polibio, apoyándose en lo anterior, advierte que estas funciones - dan poder a quien las ejerce y que si se concentran en un solo individuo, pue de convertirse en tirano, por ello ha de ser necesario encontrar un sistema - político en el que cada poder sea contrarrestado y disminuido por los otros. Por lo que propone el gobierno mixto, inspirado en el equilibrio existente en Roma entre el Consulado, Senado y Tribunado.

Tesis que con posterioridad retomaría Marsilio de Padua, quien también propone el control de un poder sobre otro, específicamente el Legislativo en relación al Ejecutivo. Concibe al exceso de poder como vicio que debe ser corregido, y es precisamente al legislador a quien compete subsanar los - errores de los gobiernos y de no ser posible cambiarlos completamente.

---

(24) Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa. México 1975. P. 84.



Para Locke existen tres poderes: el legislativo, que tiene derecho a señalar como emplear la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma; el ejecutivo quien tiene la facultad de ejecutar las leyes; y el poder federativo, al que califica de natural, cuya función principal es atender los problemas que afectan a la comunidad, como son los asuntos exteriores del país. Es difícil deslindar los poderes ejecutivo y federativo, pues ambos exigen la fuerza de la sociedad y resulta casi imposible colocar esa fuerza en manos distintas simultáneamente y que no estarían en relación de subordinación. Lo que Locke trató de distinguir fueron los actos internos y los actos externos del Estado, los primeros corresponden al derecho público interno y los segundos al derecho internacional, sin embargo unos y otros son competencia del ejecutivo. Piensa además que es un error el encomendar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de formularlas pues "es una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder".(25)

Desde luego, no es novedoso hasta este punto, que Montesquie señala la existencia de tres funciones fundamentales y distintas entre sí: dictar leyes, ejecutar resoluciones públicas y juzgar los delitos; lo inusual es que nadie había reparado en el hecho de que el ejercicio de cada una de esas funciones da poder y fuerza, por lo tanto para salvaguardar la libertad política es necesario no concentrarlos en un solo órgano público. Sobre todo los poderes legislativo y ejecutivo, pues en rigor solo se gobierna a través de ellos,

---

(25) Ríos Elizondo, Roberto. Ob. Cit. P. 238

ya que el poder de juzgar es algo invisible y nulo, no explicando porque estí ma al poder judicial así.

Es necesario distinguir entre separación y división de poderes; en la primera los poderes se encuentran en manos de un solo órgano (Parlamento o Monarca) por ello es necesario separarlos, además de establecer un sistema de frenos y contrapesos, o de equilibrio de poderes; en el segundo caso existe - un todo, un ente con una sola naturaleza, en donde habrá que dividir las funciones. Con base en esta última idea, Montesquie propone que el poder Legislativo se divida en dos cámaras, la de Diputados y la de los Pares.

Así también en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16 dice "Toda sociedad en la cual no es té asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de pode res carece de Constitución". (26)

A diferencia de Montesquie, Juan Jacobo Rousseau distingue solo dos funciones: la legislativa y la ejecutiva, denotando la primera la voluntad y la segunda la fuerza, y aclara con certera precisión que a diferencia de lo - que acontece con el poder legislativo, el poder ejecutivo no consiste en actos particulares. Señala al legislativo como depositario del poder supremo en -- tanto que en él radica la voluntad general.

---

(26) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1985. P. 120.

Kelsen estima como los anteriores que hay tres ramas en las que se divide el ejercicio del poder, pero no solo a nivel federal, sino también a nivel local.

En México, este principio se consagró en la Constitución de Apatzín gán de 1814, un tanto cuanto bajo la idea rusioniana de la preminencia del legislativo, que permaneció inalterable, hasta que con las Bases Orgánicas de 1835 se implantó un nuevo poder, el "Supremo Poder Conservador", quien sería un arbitro, para que ninguno de los otros tres poderes sobrepasara su competencia. Pero después de ello y hasta nuestros días se continúa con la concepción clásica de la división de poderes, tal y como ha quedado establecido en nuestro artículo 49 constitucional.

Como todo principio, cuenta con detractores. Para Jellinek resulta imposible en la práctica atribuir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las tres funciones tradicionales. Sin embargo Montesquie no pretendió dividir las funciones de una manera tajante y radical, pues era consciente que aún en forma excepcional cada uno de los tres poderes realizaba funciones que no les correspondían por naturaleza.

Carré de Malberg estima a esta teoría destructiva de la unidad del estado y por ende de su fuerza, considera que la igualdad o equilibrio de poderes no ha existido nunca pues la experiencia demuestra que es inevitable que

alguno de los poderes tenga preponderancia sobre los otros.

Ignacio Romerovargas aduce que la teoría de Montesquie haya su razón de ser en los acontecimientos históricos, porque fue ideada para limitar el absolutismo que prevalecía entonces. "Pero pretender organizar al Estado, organismo vivo y tradicional de la sociedad humana sobre la base y modelo del proceso de la ley, o sea, en los tres momentos: creación, ejecución y custodia para formar tres órganos o poderes independientes: legislativo, ejecutivo y judicial, resulta un tanto artificial, los resultados no justifican la teoría". (27)

Con todo, pese a las críticas y transformaciones la División de Poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos en los países occidentales, pues con ello se ha pretendido distribuir y controlar el ejercicio del poder político para impedir el abuso que redunde en la pérdida de la libertad.

#### B) El Sistema Bicameral.

Como ya hemos apuntado, desde Locke hasta Rousseau, el Poder Legislativo, como parte de la división de funciones a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones se ha considerado el que de un modo más directo representa a la Nación o bien a determinada entidad cuando se trata de los Est

---

(27) Romerovargas Yturbide, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Editado por la Dirección de Registro y Publicación del Debate del Senado. México 1967. P. 236

dos en el caso del régimen federal. Incluso, a excepción de América Latina predomina el Poder Legislativo con una creciente tendencia a controlar las -- funciones propias del Ejecutivo y a limitar el desempeño cada vez menor político de la función jurisdiccional. Dicho poder se ha dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

Se acepta que el Sistema Bicameral no es producto de doctrinas creadas apriori, sino que su origen se debe a circunstancias históricas.

Surge en Inglaterra durante el siglo XIV bajo la monarquía de Eduardo I, donde al convocarse el Parlamento se reunieron tres testamentos: el clero, la nobleza y los comunes; que llegaron a conformarse en dos Cámaras, la Alta o de los Lores integrada por el clero y la nobleza, y la Cámara de los Comunes, que posteriormente se denominaría Tercer Estado.

Siglos más tarde, Estados Unidos estableció este sistema cuando en la Convención de Filadelfia se discutía lo relativo a la representación de -- los Estados en el gobierno, pues las entidades más pobladas proponían que fuese en razón al número de habitantes, cosa que no convenía a las entidades con menor población. Franklyn propuso como solución que el Congreso se estructurara con dos Cámaras: la de los representantes populares cuya elección se haría con base en el número de habitantes de cada estado y la de Senadores que se integraría con dos representantes de cada entidad.

Fueron consideradas como ventajas de este sistema: "el debilitamiento del Poder Legislativo, que generalmente predomina sobre el ejecutivo; en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras la otra puede intervenir como mediadora; y que en cuanto a la rapidez en las resoluciones necesarias en el Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes, la segunda Cámara sería una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas". (28)

El Sistema Bicameral en México obedece más a causas políticas y sociales complejas que a una imitación del federalismo norteamericano. En los inicios de la independencia privó la idea del sistema unicameral. Fue Iturbide quien tuvo la idea de establecer una división en el Legislativo de dos Cámaras, a favor de lo cual se pronunció Fray Servando Teresa de Mier. Llegándose a consolidar la idea hasta la Constitución de 1824; únicamente se vio afectado cuando el Constituyente de 1857 suprimió al Senado, para con la Constitución de 1917 quedar como sigue: "Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". (29)

La forma bicameral es inherente al federalismo en su esencia misma y éste responde mejor que ninguna organización política de gobierno para desempeñar el cometido y aplicar los principios de la democracia.

---

(28) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. P. 284

(29) Romerovargas Yturbide, Ignacio. Ob. Cit. PP. 232 y 233

Ahora bien, ¿Cuál es la razón para justificar esa división del Poder Legislativo en dos Cámaras?; a decir de León Guzmán se debe "a la necesidad de atender a dos elementos: el democrático y popular, y el federal. Se critica la anterior concepción porque tan democrático debe ser lo federal, - como lo federal es democrático. La necesidad en el federalismo de la existencia de dos asambleas o cámaras, ambas democráticas, ambas populares y ambas federales es fundamentalmente la existencia de dos competencias nacionales: la federal, sujeta a fluctuaciones del momento histórico, donde tiene cabida el juego de partidos políticos y la competencia nacional del conjunto de Estados cuya representación es regional y colectiva, al mirar por los intereses de todos y cada uno de los estados".(30)

Por consiguiente es natural que ambas Cámaras tengan funciones comunes, sean colegisladoras y revisoras de la otra, pero conserven funciones exclusivas, pues una atenderá lo relativo a la igualdad de los individuos en la Nación y la otra cuidará de la fidelidad del gobierno respecto a la soberanía de los estados y de la Nación frente a las Naciones extranjeras.

C) El equilibrio entre los Poderes y el Senado.

Un gobierno para ser eficaz y efectivo, necesita la colaboración y armonía de sus miembros y jerarquías, así de manera general hemos visto que el artículo 40 constitucional determina como ha de dividirse para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación; señalando el artículo 50 del mismo or (30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. P. 129.

denamiento como ha de integrarse el Poder Legislativo, siendo parte de él el Senado, representante de todas las entidades federativas en el gobierno, - quien desempeña funciones especiales de equilibrio, de moderación y vigilancia del buen orden entre los otros dos poderes.

a) Relación entre el Senado y el Poder Ejecutivo.

Mantienen relaciones de colaboración, a la vez que es moderador y regulador entre éste y la Cámara de Diputados. Sus relaciones están contempladas en la Constitución vigente y son: en materia de elaboración de leyes, el Ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias de las Cámaras (art. 89 fracción XI y art. 70), elaborar iniciativas de ley y decretos (art. 71 fracción I), de vetarlas salvo cuando la resolución es en ejercicio de las facultades exclusivas de las Cámaras o en el caso de acusación por delitos oficiales (art. 72 incisos c y j), promulgarlas y ejecutarlas (art. 81 fracción I), y fijar la fecha de clausura de las sesiones (art. 66).

A su vez el Senado puede: despojar al Presidente de inmunidad por traición a la patria o por delitos graves del orden común (art. 108), solicitar al Presidente y sus Secretarios rindan un informe por escrito donde manifiesten el estado general que guarda la administración pública (art. 69) citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (art. 93), intervenir en la designación del Presidente ante la falta de éste (arts. 84 y 85), en mate



ria de Derecho Internacional aprobar los tratados y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo, la comunicación entre el Senado y el Ejecutivo se da por medio de comisiones parlamentarias permanentes o especiales (art. 77 frac. 11). (31)

b) Relación entre el Senado y el Poder Judicial.

El Senado ejerce también atribuciones jurisdiccionales cuando se erige en Gran Jurado con la finalidad de juzgar delitos políticos, además de ejercer control sobre los principales funcionarios del Poder Judicial. Apruebe sus nombramientos, otorga o niega solicitudes de permisos y licencias (art. 76 fracciones VII, VIII)

En cuanto a los delitos oficiales que conocerá como Gran Jurado, no podrá abrir averiguación sin previa acusación de la Cámara de Diputados, pudiendo el Senado declarar por mayoría de las 2/3 partes, después de oír al acusado y practicar las diligencias necesarias, privarlo de su puesto e inhabilitarlo para obtener otro, siendo su decisión inapelable.

La acción popular concedida para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, si se declara que ha lugar a la acusación, nombrará una comisión para que sostenga ante el Senado la acusación.

---

(31) Romerovargas Yturbe, Ignacio. Ob. Cit. PP. 242 y 243

El Presidente de la República puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de funcionarios del Poder Judicial, desde Ministros de la Suprema Corte de Justicia hasta Jueces del orden común, quien emitirá su voto, para hacerlo después la Cámara de Senadores (art. 109 a 114). (32)

c) Relación entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

Ambos órganos forman parte del Poder Legislativo conformando el llamado Congreso de la Unión, el cual tiene expresamente delimitadas sus atribuciones en el artículo 73 constitucional, en donde se aprecia la colaboración de las dos Cámaras para la toma de decisiones en ciertas materias; dichas facultades las podemos agrupar en tres rubros, mencionando solamente de manera general las materias que lo integran, señalando el número de fracción que en el citado artículo le corresponde, ya que de otra manera esto sería una transcripción poco útil de esa disposición. Así pues los rubros son:

- Facultades Legislativas: se traducen en la elaboración de leyes, aplicables a todo el territorio nacional y que como se sabe son de carácter abstracto, impersonal, permanente, pero susceptibles de ser modificadas, y - que atienden a las materias siguientes: la organización de poderes federales (fracciones XI, XX, XXIV), materia tributaria (fracciones IV, VII, X, XXIX), en materia patrimonial atendiendo a la preservación del patrimonio nacional y una adecuada explotación de los recursos naturales (fracciones X, XVII), en materia económica en relación al control financiero, la normatividad moneta-

---

(32) Romerovargas Yturbide, Ignacio. Ob. Cit. PP. 244 a 246

ria, la rectoría y desarrollo económico (fracciones VIII, X, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, IX), en educación y cultura (fracción XXV), en Salubridad -- (fracción XVI), en materia de trabajo y previsión social (fracción X), vías generales de comunicación (fracción XVII), defensa nacional (fracciones XII, XVI, XV), en materia de comercio (fracción X), en materia poblacional (fracción XVI), reglamentación de la industria cinematográfica, juegos y apuestas (fracción X), reglas de derecho marítimo (fracción XIII), establecimiento de un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII), reglamentación de de litos de competencia federal (fracción XXI), expedición de normas relativas a amnistía por delitos federales (fracción XXII), en materia de características y uso de la bandera, escudo e himno nacional (fracción XXIX-B).

- Facultades Administrativas: suponen el caso de la admisión de -- nuevos estados y de la formación de entidades federativas (fracciones I, II), el resolver las diferencias entre dos o más entidades federativas por cues-- tión de límites territoriales, la posibilidad de cambiar de residencia los - poderes federales (fracción V), la validez de la deuda pública (fracción - VIII), el disfrute de licencias por parte del Ejecutivo (fracción XXVI), y - el hacer o no efectiva la renuncia del Presidente a su cargo (fracción XXVII.)

- Facultades Electorales: en el caso de faltas temporales o defini-- tivas del Presidente, donde se designará según el caso un Presidente interino o sustituto (fracción XXVI). (33)

---

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. PP. 172 a 175

## **C A P I T U L O   I I**

### **LA INSTITUCION DEL SENADO**

#### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

Una vez expuesto, aunque brevemente el Sistema Federal como forma de Estado con su consecuente división de funciones, en donde el Poder Legislativo cuenta con dos Cámaras, siendo la de Senadores motivo de nuestro estudio, es menester antes de referirnos a su organización y funcionamiento considerar todas aquellas realidades políticas que a través de la historia le dieron origen, hasta llegar a su actual conformación y perfil.

#### I. EPOCA PREHISPANICA.

Ha quedado anotada ya la idea de que los antiguos pueblos prehispánicos estaban organizados bajo un régimen de derecho consuetudinario basado en sistemas de confederaciones e incluso federaciones, radicando por tanto el poder de formación de leyes, en su vida social misma, en razón de ser la costumbre fuente inmediata del derecho. Manifestación característica de ésta manera de organización fue el pueblo Azteca, la cual contribuye al alcance de su poderío, que viene a reafirmarse con la celebración de la alianza o confederación entre Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.

Dicha organización también implicaba una federación, pues se afirmó que ésta se caracteriza por la superposición en un mismo territorio y pueblo de dos tipos de competencias: la federal y la local, formando un solo Estado que se llama "Hueytlahtocáyotl"; regido por un sistema "constitucional flexible" (34) y sujeto a leyes comunes denominadas "Ochenta Leyes de Nezahualcóyotl"

(34) Romero Vargas Yturbide, Ignacio. Ob.Cit. p 11

Cada miembro confederado estaba dirigido por el Tlahtocan o Consejo Supremo de Gobierno, compuesto por 12 miembros, presididos por el Cihuacōatl, jefe del poder administrativo y el Tlahtoani, cabeza del poder ejecutivo. Es te Consejo no constituía propiamente un Senado, como muchos autores han querido ver, sino en realidad era el órgano supremo del Estado.

El gobierno de la Federación radicaba en la Junta de Tlahtoanis ó - "Tlatocanechicalli". Puede considerarse a ésta asamblea como un verdadero Senado, pues reunía representantes de los 38 señoríos, agrupados en tres secciones de acuerdo con la cabecera a la que se hubieren federado. En él, las decisiones no se tomaban por votos numéricos, el Cihuacōatl indicaba la materia a discutir, se examinaba libremente hasta llegar a un acuerdo común, que se sometía a consideración del Tlahtoani, quien a su criterio tomaba la decisión final. Esta asamblea reunía funciones legislativas y ejecutivas basadas en la división territorial de señoríos con distintas lenguas, costumbres y - formas de organización.

Años más tarde el poderío de los pueblos prehispánicos terminaría con la consumación de la conquista española el 13 de agosto de 1521, iniciándose una etapa de dependencia y sumisión a los reinos de Castilla y Aragón.

## II. LAS CORTES ESPAÑOLAS (1810-1813)

España mantenía una monarquía de tipo absolutista, misma que rigió los destinos de la Nueva España; donde la potestad legislativa se concentraba

en la persona del rey, siendo legislador supremo de la Península y de sus Colonias; al menos en teoría, ello no equivalía a tiranía, pues aun cuando el monarca era la máxima autoridad en la elaboración de leyes, su ejercicio debía encauzarse por principios éticos de contenido cristiano, es decir por el derecho natural, ejemplos típicos fueron las Leyes y el Consejo de Indias, -- que impedían al rey actuar en forma arbitraria en las cuestiones relativas a las colonias. La actividad del poder legislativo se manifestó a través de las pragmáticas, cédulas reales, provisiones y ordenanzas. Parecía ser ésta una etapa de bonanza y estabilidad para España, que hacia 1807 con la celebración de una alianza entre Carlos IV y Napoleón Bonaparte, se vio afectada -- pues fue invadida precisamente por los franceses.

Carlos IV abdica a favor de su hijo Fernando VII, quien a su vez -- vuelve el cetro a su padre, que declina el poder a favor de Napoleón, designando éste último, rey a su hermano José Bonaparte, redactándose la Constitución de Bayona.

Muchos pronunciamientos en favor de la formación de un Congreso General, se sucedieron. En la Nueva España el Cabildo del Ayuntamiento de México, mediante el regidor Juan Francisco Azcarate y el síndico Francisco Primo de Verdad consideraron: "insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón, que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España".(35) Sostener tal idea le costaría la vida a Primo de Verdad

---

(35) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Ed. Porrúa. México 1980. P 4

En 1808 la Regencia Española ordena la elección de representantes - por entidades y capitanías generales para conformar las Cortes que tendrían - por misión otorgar una Constitución; disposición que se modificó con el decreto del 14 de febrero de 1810 al disponerse que la elección fuese en razón del número de habitantes y en las Colonias por entidades. Determinación que trajo descontento por la ausencia de una igualdad entre las provincias peninsulares y las de ultramar, porque en tanto para las primeras se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes, para los segundos solo uno por cada - provincia.

En 1811 inician formalmente los debates en las Cortes, reunidas en la Isla de León contigua a Cádiz, las cuales dictan la "Constitución de Cádiz", en la que se adoptan dos puntos importantes: la declaración de la residencia de la soberanía en la Nación y como forma de organización política las Diputaciones Provinciales. Estas últimas se renovarían cada dos años, integrándose con un presidente, un intendente y siete diputados. La institución de las Diputaciones Provinciales fue concebida por el representante de la provincia de Coahuila don José Miguel Ramos Arizpe. La Constitución de Cádiz fue jurada - el 19 de marzo de 1812.

Con posterioridad, dos documentos políticos importantes fueron antecedentes de la Constitución de Apatzingán: "Elementos Constitucionales" de Rayón y "Sentimientos de la Nación" de Morelos.



Hacia fines de agosto de 1814, con el objeto de unificar al movimiento insurgente, que pretendía la separación definitiva de México, de la Corona Española, Morelos convoca a un Congreso en Apatzingán, reuniendo a los representantes de las provincias, quienes sancionaron el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana"; el cual declara que la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional. Esa representación se dividiría para su funcionamiento en los tres poderes conocidos, confiriéndole al Congreso un poder exorbitante, disponiendo que:

"Art. 48: El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos por cada provincia e iguales todos en autoridad". (36).

Esto significa además que el elemento representativo tuvo un carácter senatorial.

El 17 de septiembre de 1814 Calleja proclamó en México la abolición de la Constitución de Cádiz, hasta que en 1820 la restableció Apodaca. Tropas insurrectas obligaron a Fernando VII a jurar lealtad a esa Constitución y convocar a las Cortes, que serían más radicales que las de Cádiz.

Predominaron dos tendencias opuestas que se disputaron la rectoría y estructuración de México: conservadores y progresistas.

---

(36) Romero Vargas Yturbe, Ignacio. Ob. Cit. P 34

En tanto el movimiento insurgente seguía vivo, bajo el mando de Vicente Guerrero en el sur del país; por ello Apodaca nombra a Agustín de Iturbide, Jefe del ejército virreynal para someter a los rebeldes.

### III. MEXICO INDEPENDIENTE Y EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE.

Iturbide en enero de 1821 se comunica con Vicente Guerrero a través de una carta en busca de conciliación, a la que éste contestó manifestando como su única intención la de terminar con la esclavitud en la que España nos tenía inmersos.

Iturbide sopeso la situación, inclinándose su ánimo a la conciliación, pero a beneficio propio, llegando a un acuerdo con Guerrero, que los conduciría al famoso "Abrazo de Acatempan" y al sostenimiento del Plan de Iguala. Ese Plan de Independencia fue proclamado el 24 de febrero de 1821, pretendiendo:

- Un gobierno monárquico.
- La integración de una Junta en tanto se reúnen las Cortes.
- Se reservaría el trono a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante.
- Los delitos cometidos se castigarían conforme a la Constitución Española.

El virrey Apodaca es substituido por Don Juan O'Donojú, quien se --

entrevista con Iturbide, firmando en ese mismo año los "Tratados de Córdoba", que aprobaron y modificaron el Plan de Iguala.

Se declara el 21 de septiembre de 1821 la independencia del país. - Es instituido un Gobierno Provisional en donde una vez nombrada la regencia - procedería a convocar las Cortes. Esta Junta Provisional de Gobierno fué la primera asamblea que existió en México; formada por treinta y ocho personas, las cuales no contaban con ninguna experiencia político legislativa, lo que - facilitó a Iturbide legitimar su papel de primer jefe y tener un fácil acceso al trono. Dicha junta emite el "Acta de Independencia Mexicana", comenzando a elaborar el procedimiento electoral para constituir el Primer Congreso Mexicano.

Iturbide ocupa la regencia, pugnando por la instalación de un sistema bicamarista en el Congreso, donde el Senado se formaría con representantes del clero, las ciudades y las provincias, en tanto la Cámara baja se integraría con ciento veinte representantes de clases sociales y gremios, designados en elección directa. Pero la Junta debía atenerse a lo dispuesto en las Leyes Gaditanas, las cuales prescribían el sistema unicameral; no podía separarse de tal disposición por carecer de facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial del previsto en la Constitución Española, que había - jurado observar.

No obstante ello, por las presiones de Iturbide la convocatoria dista

puso: " el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de diputados y facultades, dependientes una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales, pues de éste modo, las propuestas por una sala serán revisadas por la otra" (37).

Instituido el Congreso el 24 de febrero de 1822, a pesar de lo estipulado en la convocatoria los diputados se reunieron en una sola cámara, porque "uno de los recintos era más amplio y cómodo" (38). Pasado tal incidente, la mayoría borbonista, la minoría republicana y los seguidores de Iturbide, - que conformaban el Congreso, declararon que la soberanía residía en éste, además reconocieron los llamamientos al trono de los príncipes de la casa Borbón, aun a pesar de estar casi seguros que no vendría ningún miembro de la casa -- borbónica a dirigir el Imperio Mexicano, de ahí que Iturbide se alzase inmediatamente como único candidato al trono. Sin embargo, el Congreso no era - muy inclinado a establecer un Imperio, por ello desde el primer momento tuvo problemas con Iturbide, quien por su extrema ambición se precipitó y arrancó por la fuerza la coronación el 19 de marzo de 1822.

El Congreso alcanzó un poder inusitado que chocó con la vanidad personal y prestigio de "Libertador" de Iturbide; una y otra parte se hicieron - acusaciones, nació la conspiración, siguió el encarcelamiento de los diputa-dos, que culminó con la disolución del Congreso.

---

Por otro lado Santa Anna se rebela contra el Imperio con el Plan de

(37) Ibid. P 44

(38) El Senado Mexicano. Por la Razón de las Leyes. LIII Legislatura. Tomo I. Edición del Senado de la República. México 1987. P 45

Veracruz, pronunciándose por un gobierno republicano.

La disolución del Congreso originó descontento entre los militares, por eso Iturbide decide convocar a uno nuevo bajo el nombre de Junta Nacional Instituyente, cuya primera labor fué declarar nulos el Plan de Iguala, los -- Tratados de Córdoba y todos los actos realizados en el Imperio. Estaba encargado de convocar a elecciones para formar un Congreso y redactar las bases para una Constitución, llegando solo a elaborar el "Reglamento Provisional del Imperio", que no entró en vigor en virtud de la proclamación del Plan de Casa Mata y la abdicación de Iturbide en marzo de 1823.

La Junta puede ser considerada como un buen primer intento para estructurar un Senado, pues en ella se encontraban dos diputados por cada provincia.

Se inicia un período de anarquía y relajamiento de la unidad nacional. Entre el 1 de febrero, en que se proclamó el Plan de Casa Mata, el 11 de junio de 1823, en que se instaló el Congreso prometido en ese Plan; la Nación se desunió, cada provincia buscaba su independencia. Las primeras en hacerlo fueron Querétaro, Oaxaca y Yucatán; luego seguirían Tamaulipas, Nuevo León, - Coahuila y Texas cuya intención era crear un estado soberano confederado a la República Mexicana. Tal vez la declaración mas significativa sea la de Jalisco que llegó al extremo de constituirse en su organización política como esta

do libre, reservándose el derecho de aceptar, rechazar o modificar las órdenes y decretos del Gobierno Central.

En vista de las circunstancias el Congreso se apresta a emitir la tan ansiada convocatoria. En junio de 1923 se presenta el "Voto del Congreso", por el cual se registra la determinación de las provincias de adoptar para la nación el sistema federal. La respuesta inmediata de casi todas las provincias fue una actitud separatista y hostil; aun cuando después en su mayoría se inclinaron por una República Federal; ello calmó un poco su inquietud; -- pues como diría atinadamente Bustamante "cuando una revolución se hace inevitable, lo mejor es que el gobierno deba dirigirla". (39)

#### IV. SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE.

En junio de 1823 se nombra una Comisión, constituida por once miembros, siendo parte de ellos Fray Servando Teresa de Mier, quien emite un voto particular en el que recoge las quejas de las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, en el sentido de que se encontraban confundidas al creer que se quería implantar un sistema unicameral con base en el número de habitantes, lo que daría una injusta ventaja a la provincia de México. Por eso dicho diputado manifiesta la necesidad de contar con una segunda cámara:

"Yo quiero una segunda cámara, de senadores, ciudadanos y nada más; pero que posean ciertos haberes para que no esten expuestos

---

(39) Citado por Romerovargas Yturbe Ignacio. Ob Cit. P 55

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...; ciudadanos que pasando de los 35 años puedan con la madurez de su edad, seso, circunspección y experiencia, moderar - la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera cámara, corregir la precipitación de acuerdos por falta de discusión o maniobras de los partidos y servir de freno y consejo nato al - gobierno". (40)

Teresa de Mier ve plasmados sus ideales en el proyecto del "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana". Este Plan estimaba a la nación mexicana como una sociedad de provincias de Anáhuac que forman un todo - político y que es una república representativa, federal; radicando la soberanía en la Nación. El legislativo sería dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; ésta última se compondría por aquellos que resulta ren electos por los congresos provinciales, siendo sus funciones: conservar - el sistema constitucional, proponer los proyectos de ley estrictamente necesarios, juzgar conforme la ley establezca a los miembros del ejecutivo, diputados, magistrados y secretarios de estado, convocar a congreso extraordinario, disponer de la milicia, reclamar cuando se emitan leyes contrarias a la Constitución o cuando no se discutan y aprueben en la forma prevista.

El Senado sigue sin tener un carácter propiamente legislador, ahora

---

(40) Fray Servando Teresa de Mier. Universidad de México. México 1945. P 113

se desempeña como tutor de la cámara baja, pues debe dictaminar y revisar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley, incluso ser tribunal político supremo.

Este proyecto ni siquiera llegó a discutirse, pero su importancia se encuentra en el hecho de exponer de manera más firme las bases de lo que sería el Senado.

El derrumbe del Imperio de Iturbide y el fracaso contundente del -- Primer Congreso, originan la convocatoria de un nuevo Congreso, que quedó ins-  
talado solemnemente el 7 de noviembre de 1823, prevaleciendo en él dos tenden-  
cias: la centralista y la federalista.

El Segundo Congreso inicia sus sesiones discutiendo el proyecto del "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana" propuesto por Ramos Arizpe. Se pro-  
pone en él estructurar al país como una república representativa, popular, fe-  
deral y que cuente con un poder legislativo depositado en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Sobre éste último punto se sucedieron discu-  
siones importantes, algunos diputados como los C.C. Covarrubias, Jiménez y --  
Morales se pronunciaron en contra del establecimiento de una cámara de senado  
res porque decían el bicameralismo debilitaba al legislativo, cumpliendo el se-  
nado sólo una función aristocrática y antidemocrática, sin olvidar que es un  
cuerpo inútil y peligroso que da lugar a la intriga.



Ante tales afirmaciones sus más entusiastas defensores como Arizpe, Bustamante, Rejón, señalaron que el Senado es un cuerpo de experiencia y equilibrío, necesario para juzgar los actos del ejecutivo sin tener que nombrar - un tribunal especial. Finalmente al someterse a votación la propuesta el resultado fue favorable para establecer un senado.

Así, tras largas discusiones que giraron en torno al resto del - - articulado previsto en el proyecto, el 4 de octubre de 1824 se sanciona la -- "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", que en lo tocante al senado dispuso:

"Art. 7.- Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores".

"Art. 25.- El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años".

"Art. 28.- Para ser senador se requieren todas las cualidades exigidas en la sección anterior para ser diputado y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos".

"Art. 53.- Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción -- alguna se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debattes..."

"Art. 113.- Durante el receso del Congreso general habrá un consejo de gobierno compuesto de la mitad de individuos del Senado, -- uno por cada Estado".(41).

Entonces éste Senado se diferencia un tanto de los anteriores intentos, ya que de origen sería distinto a la Cámara de Diputados, pues las legislaturas de los Estados serían las encargadas de la votación popular, se encontraría al mismo nivel que la de diputados, ambas serían colegisladoras con facultades exclusivas, que para la de Senadores sería la de constituir la Comisión Permanente, conceder y autorizar el nombramiento de funcionarios y ser oído para el pase de los decretos conciliares.

La Constitución de 1824 fue abrogada el 23 de octubre de 1835, con la entrada en vigencia de las "Bases para la Nueva Constitución"; en ellas se disuelven las legislaturas de los Estados, a más de establecerse la figura -- del Supremo Poder Conservador, un poder neutro que evitaría a cualquiera de los tres poderes intervenir en las funciones de los otros.

Con base en ello se emite la Constitución Centralista, que se dividió en 7 Leyes, cumplimentándose su promulgación en abril de 1836. Con ellas se rompe el equilibrio, el Senado ahora lo es tan solo de nombre, se integra con 24 individuos electos sin sufragio popular, que debían contar con un patrimonio elevado, dedicados en cuanto a los proyectos de ley a aprobarlos o -

---

(41) Montiel y Duarte. Derecho Público Mexicano. Tomo II Ed. Porrúa. México 1942. P 245 y ss.

desaprobarlos, sin modificarlos o alterarlos.

La Tercera Ley en su artículo 53 contempla el primer antecedente po  
sitivo constitucional de las facultades exclusivas del Senado:

"Art. 53.- Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

- I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los de--  
cretos conciliares y Bulas y rescritos pontificios, que con--  
tengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación.
- II. En el receso del Congreso General, entender en las acusacio--  
nes de que habla el artículo 47 (acusación contra el Presiden  
te, ministros de la Corte, funcionarios del Ejecutivo y gober  
nadores de los departamentos) y dar o negar en caso urgente,  
los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44 (en--  
trada de tropas extranjeras o salida de tropa nacional), ci--  
tándolo al efecto la diputación permanente.
- III. Aprobar los nombramientos que haga el poder Ejecutivo para --  
enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales  
superiores del ejército permanente, de la armada y de la mili  
cia activa". (42)

En suma se observa que el Senado no tuvo un carácter fundamental, -  
ni fue autónomo, adoleció de su función esencial, es decir, la de formar le--  
yes, tendiendo a ser una cámara de revisión

(42) Romerovargas Yturbide, Ignacio. Ob.cit. P 84

Acontecimientos como el ascenso de Santa Anna a la presidencia, la Guerra de los Pasteles, la lucha de los liberales, la inconformidad de los moderados federalistas se conjuntaron para iniciar un movimiento de reformas -- que se denominaría "Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales de la - República Mexicana". Su importancia, en éste caso es el intento que se hizo por devolver al Senado sus funciones esenciales; le fueron agregadas tres facultades exclusivas más:

"Art. 68: Toca a la Cámara de Senadores exclusivamente:

- III. Proponer ternas al Presidente para el nombramiento de Consejeros.
- IV. Eregirse en Gran Jurado para entender en los expedientes que se instruyan en delitos comunes de los diputados, y declarar si ha lugar o no a la formación de causa.
- V. Eregirse en Gran Jurado de Sentencia para absolver o condenar a la pena de destitución de encargo o empleo, y también a la inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno, a las personas de que habla el párrafo 5o. del artículo 67 (miembros de la Contaduría Mayor y Oficinas generales de Hacienda, Secretarios de Despacho, Consejeros, Ministros de la Corte de Justicia y de la Marcial, contadores mayores, gobernadores, vocales de juntas departamentales, ministros - del tribunal); pero si del proceso resultase que el reo es - acreedor a mayores penas, se pasará aquél al tribunal respectivo, para que obre según las leyes" (43)

---

(43) Montiel y Duarte. Ob.cit. Tomo III. P 34

Se mantiene la idea de una diputación permanente que funcionaría en los recesos del Congreso, es decir lo que hoy es la Comisión Permanente.

El 28 de septiembre de 1841 se suscriben las Bases de Tacubaya, en ellas se desconocen a los poderes Ejecutivo y Legislativo, proponiéndose el establecimiento de una Junta de Notables, encargada de elegir un Presidente provisional.

El 25 de agosto de 1842 se presenta un proyecto de Constitución, -- por parte de los liberales moderados, ahí el Senado se aleja de su verdadero sentido, llegando a exigirse los requisitos más faltos de juicio, como el de que el aspirante a senador debía contar con una renta anual de dos mil pesos y una propiedad territorial con un valor de doce mil pesos, además de haber ocupado con anterioridad cualquier cargo público de importancia como el de -- Presidente de la República, gobernador, ministro, etc., constituyéndose solo en Cámara revisora.

Hacia 1843 es aprobada la segunda Constitución Centralista llamada "Las Bases Orgánicas", aquí el senado era considerado un organismo de grupos privilegiados con facultades legislativas reducidas. Se integró con 63 individuos electos por asambleas departamentales, por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Los años de 1844 a 1846 fueron como casi todos los anteriores, lle-

nos de rebeliones e inestabilidad para la Nación; los militares al mando del General Mariano Paredes se sublevan en contra de Santa Anna; se vive un ambiente de guerra con los Estados Unidos y quedan sin vigencia las Bases Orgánicas, lanzando don Manuel Crescencio Rejón una proclama en la que pide el restablecimiento de la Constitución de 1824.

#### V. EL SENADO EN LA SEGUNDA REPUBLICA FEDERAL

Al iniciarse el año de 1947 comienza sus labores el Séptimo Congreso Constituyente. El entonces vicepresidente Valentín Gómez Farfías trata de obtener recursos del clero a través de la aplicación de la "Ley sobre Bienes Eclesiásticos".

Durante este año también, estalla la Guerra de los Polkos; por lo que dada la premura del tiempo y la gravedad del momento, el Congreso abrevió trámites y discusiones, declaró como única y legítima Constitución la promulgada en 1824; a la que con posterioridad se agregaría un Acta de Reformas y un Voto Particular de don Mariano Otero, del cual podemos resaltar:

"En nuestro país, la necesidad de un cuerpo semejante se ha hecho sentir de tal manera, que la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas; gozando últimamente no poco ni despreciable favor la idea de llamar allí a la -

clase propietaria.

...si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, que no es preciso ni exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general.

Representa a los cuerpos políticos considerados como iguales al tiempo que garantizaba la participación de los estados en el quehacer político de la República Mexicana". (44)

Crescencio Rejón por su parte estima que: "el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación.. propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude...reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada uno de los Estados y garantizado así el principio federal, se nombre otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes".(45)

Con algunas variantes tales propuestas fueron aceptadas.

Para terminar con la dictadura y abusos de Santa Anna, en Ayutla, - Juan N. Alvarez e Ignacio Comonfort proclamaron en 1954 un Plan que condujo a

---

(44) El Senado Mexicano. Ob. Cit. Tomo III. P XV

(45) Ibid. P XVI

una insurrección popular, que obliga al tirano a abandonar el poder. Ocupa la Presidencia el Gral. Martín Carrera y se desconoce el Plan de Ayutla, que pretendía una nueva Constitución Federalista para el país; en él se disponía convocar a un representante por cada Estado y Territorio, que reunidos en el lugar que se estime conveniente se elija un presidente interino, sirviéndole éstos de Consejo durante su corto encargo. Este Consejo sería un pequeño Senado.

#### VI. EL SENADO Y EL CONSTITUYENTE DE 1856-1857.

Ignacio Comonfort ocupa la presidencia y ofrece expedir un "Estatuto Orgánico Provisional de la República", para que fuere un programa de gobierno mientras se reunía el Congreso Constituyente, que una vez conformado inició sus sesiones formalmente el 18 de febrero de 1856. En ese mismo año se promulgó la "Ley Lerdo" sobre la desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas.

En el Congreso se creó una Comisión que tendría como misión emitir un "Proyecto de Constitución". Desde luego volvería a ser tema de discusión la necesidad o no, de un Senado; no sin notarse gran confusión por parte de los legisladores respecto al significado del Senado; pues sabemos es elemento indispensable en un sistema federal, entonces como justificar su ausencia al estructurar una federación con un legislativo unicameral, pues lo hicieron --



sosteniendo argumentos como el siguiente: "¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político especialmente en sus últimos días?...No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones...era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable...se olvidaba de los débiles cuando no los tiranizaba y oprimía"(46)

No obstante, entre los defensores del Senado se encontraba Francisco Zarco, que en su voto particular dijo:

"Se ha llegado a decir que el senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El senado puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación.

Pero si por los antecedentes se ha de suprimir el senado, sería preciso también suprimir la presidencia, recordando cuan funestos han sido muchos presidentes y suprimir la Corte de Justicia porque este tribunal mas de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables"(47)

Así finalmente después de discusiones el 5 de febrero de 1857 se firma la Constitución por los diputados y el Presidente del país, quedando en firme:

---

(46) Ibid. P XVII

(47) Ibid. PP XVIII, XIX

"Art. 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión"..(48)

Triunfa la idea de una sola cámara prevaleciendo el concepto de un Senado aristocrático de carácter conservador que impedía a todo progreso.

De aquí hasta el restablecimiento del senado, podemos comprobar los efectos ocasionados por el sistema unicameral, que no fueron muy halagüeños, pues se entabló una constante lucha entre una cada vez más poderosa asamblea legislativa y un ejecutivo minimizado.

En diciembre de 1857 el Gral. Zuloaga desconoce a Comonfort como presidente y proclama el Plan de Tacubaya con el que se inició la Guerra de Reforma o de Tres Años, entre conservadores y liberales. Juárez quien se encontraba en prisión es liberado, y cuando Comonfort huye a Veracruz, éste asume la presidencia y se traslada a Guanajuato. Por su parte Zuloaga se proclama también presidente, así hubo dos gobiernos: uno de tipo liberal encabezado por Juárez y otro conservador presidido por Zuloaga, quien principió su gobierno poniendo en vigor las llamadas "Cinco Leyes".

El Gral. Miguel María Echegaray se pronuncia en Ayotla con el Plan de Navidad, conformando una tercera tendencia política que toma la capital y nombra presidente a Miramón. Ante tal diversidad de presidentes, los Estados

---

(48) Romerovargas Yturbide, Ignacio. Ob. Cit. P 121

Unidos de Norteamérica reconocen como único titular del Poder Ejecutivo a Benito Juárez, porque era el más conveniente a sus intereses.

La guerra de Reforma terminó por favorecer a los liberales. Juárez convoca a elecciones para Presidente de la República y la formación de un nuevo Congreso. Resulta electo como presidente, Juárez, en 1861.

Instituído el Congreso los debates giran en torno a la naturaleza del gobierno, Francisco Zarco no atinaba a decir si era de tipo presidencial norteamericano o de gabinete europeo, debido a eso terminó definiéndolo como "híbrido típicamente mexicano y difícil de operar" (49). Afirma lo anterior en virtud de que el Jefe de Estado no es inviolable como en las monarquías constitucionales, pero tampoco es el único responsable, es decir se tiene un sistema mixto de responsabilidad, que se extiende al presidente y a los ministros.

De la guerra de Reforma, entre otras cosas Juárez obtuvo un cúmulo de dificultades sobre todo con Inglaterra, España y Francia, a más de la constante hostigación del clero. Los Norteamericanos hacían presión con la finalidad de saldar el pago de la deuda; a lo que Juárez respondió con la expedición de un decreto que suspendía por dos años el pago de la misma.

Mientras tanto Napoleón III en connivencia con algunos conservado--

---

(49) *Ibid.* P 141

res, expatriados y el clero, pretendían imponer en México una monarquía, ofreciendo la instalación de una Asamblea de Notables y una "Corona", que en México no existía, al archiduque de Austria Maximiliano.

El 10 de abril de 1864 Maximiliano es proclamado Emperador de México estando compuesto su gabinete de liberales y conservadores. Expide el "Estatuto Provisional del Imperio" que en realidad era un plan de trabajo para el gobierno, pero que de ninguna forma se refería a la instalación de un Congreso.

El 19 de junio de 1867 fueron ejecutados en Querétaro Maximiliano, Miramón y Mejía, entrando Juárez victorioso a la Ciudad de México. No puede negarse que la necesidad de la existencia del Senado se había hecho sentir.

#### VII. EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO (1867-1874)

El primer intento de restablecer el Senado fué al triunfo de Juárez, que inmediatamente emitió la "Convocatoria por la elección de los Poderes Federales". Para nuestro estudio es importante dicho documento porque en el -- punto noveno propuso:

"9o. En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de ob-

servar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

Primero.- Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo". (50)

Adjunto a la Convocatoria, don Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Relaciones Exteriores emite una Circular que pudiéramos considerar fue explicativa y justificativa de la Convocatoria, anotando en relación al senado:

"Según están organizados en la Constitución, el legislativo es todo, y el ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes

La marcha normal de la administración exige, que no sea todo el poder legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el ejecutivo... A éste grave e importante objeto se refieren los puntos de reforma propuestos en la Convocatoria.

Es la opinión común que una República Federal, sirven 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

---

(50) Ibid. P. 150

Estado representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los Senadores - es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

Por lo demás el gobierno ha cuidado de no proponer en ese primer punto, la idea precisa del senado, o en cualquiera otra forma de una segunda cámara. En el pensamiento del gobierno lo sustancial es la existencia de dos cámaras, dejando a la sabiduría del Congreso, resolver la forma y combinación de ellos". (51)

Esta Convocatoria y Circular causaron mucho impacto, porque las decisiones se emitirían en un verdadero referendum popular, un sistema de elección no previsto en la Constitución.

La reacción hacia la Convocatoria fue negativa, incluso algunos funcionarios radicales renunciaron a sus cargos. Tan es así, que hoy día aún se sigue afirmando que la Convocatoria fue uno de los peores errores políticos - de Juárez; pues se dice no se dió el tiempo suficiente para probar un federalismo unicameral, proponiéndose un sistema como el referendum no previsto en la Constitución.

Don Benito Juárez fue reelecto presidente, entrando en 1869 en fun-

---

(51) Ibid. PP 151 a 153

ciones el Quinto Congreso, formándose una Comisión de Puntos Constitucionales que emite un dictamen en el que se inclina por el restablecimiento del Senado, después de haber analizado lo expuesto por Olvera, Zarco y Prieto, estimó sus razones mas concluyentes que las de los impugnadores. Presentándose un "Proyecto de Reformas y Adiciones Constitucionales" que en su punto T señaló:

"T. Son facultades exclusivas del Senado:

Primera, ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional. Segunda, aprobar los tratados, - convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo".

(52)

Sobre el proyecto, como es costumbre se vertieron argumentos en pro y en contra, éstos últimos no variaron de los ya asentados, se seguía diciendo que el Senado era el ambiente idóneo para la corrupción, que demoraba la promulgación de leyes, en fin, pero la cuestión es que sus detractores no - eran capaces de encontrar otro organismo que lo substituyera y fuera mejor; - estimo que no lo señalaron porque incluso hasta hoy el Senado es pieza fundamental en el desarrollo del federalismo.

Hacia 1872 Juárez logra restablecer el orden alterado por Porfirio Díaz con su Plan de la Noria. El Sexto Congreso Constituyente entra en fun--

---

(52) Diario de los Debates. Quinto Congreso Constitucional. Tomo I. P 976

ciones, proponiendo que el Senado se integre con 2 senadores por cada Estado y 2 del Distrito Federal, renovándose la cámara por mitad cada dos años. En relación a las facultades exclusivas:

- I. Autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales.
- II. Dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional.
- III. Dirimir toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los poderes de un Estado.
- IV. Eregirse en jurado de sentencia". (53)

El 19 de julio de 1872 muere Benito Juárez. Sebastián Lerdo de Tejada es electo presidente interino. Se inician en 1873 las discusiones en el Séptimo Congreso Constitucional que es apresurado a discutir las reformas a la Constitución.

Finalmente el 10 de noviembre de 1874 los diputados firmaron el -- "Acta de Reformas" por orden de diputaciones, quedando aprobada la "CAMARA - DE SENADORES DE LA REPUBLICA MEXICANA".

#### VIII. LA DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ (1876-1911)

Porfirio Díaz comenzó a pronunciarse en contra de Lerdo de Tejada, proclamando el Plan de Tuxtepec, en el que lo desconoce como presidente al -

(53) Ibid. P. 978



ser reelecto. Ya hacia el 26 de noviembre de 1876 Porfirio Díaz se autonombra presidente interino, sigue combatiendo, hasta que en 1877 es nombrado presidente provisional y expide una convocatoria para elegir los Supremos Poderes. Después de haber ganado las elecciones toma posesión de la presidencia el 5 de mayo de 1877, cargo que no dejaría hasta 1910, alternándolo solo en algunas ocasiones con Manuel González.

Desde que asume el poder rige los destinos de México como verdadero dictador, en la mayoría de los casos sin sujetarse a la letra de la Constitución, convirtiendo a los Estados en satrapías, transformándose el Senado, en lo que sus más fervientes defensores nunca quisieron "una tumba de hombres -- ilustres".

Díaz utilizó al Senado como premio a sus amigos, en él se encontraba a los incondicionales del dictador, que merecían ser favorecidos por algún servicio prestado y que no pudiendo ser recompensados o colocados en otra forma, eran mandados al senado como una especie de recompensa honorífica.

El único que se atrevió a elevar una protesta en contra del régimen de Díaz fue el entonces senador Lic. Ignacio Romero Vargas, lo que le valió el destierro, disfrazado de un nombramiento como ministro plenipotenciario de México en Alemania.

## IX. EPOCA MADERISTA (1911-1913)

Iniciada la Revolución en 1910 bajo la dirección de don Francisco I. Madero, habiendo proclamado el Plan de San Luis, cayó el régimen dictatorial de Díaz y se celebran los Tratados de Paz en Ciudad Juárez que colocaron de manera interna en la presidencia a Francisco León de la Barra.

Se realizan elecciones y Madero es designado presidente por aclamación unánime del pueblo. Las Cámaras no fueron renovadas en su totalidad como sería lógico hacer después de una revolución, si no que se respetó el principio establecido en la Constitución de su renovación por mitad cada dos años, ello ocasionó que permanecieran funcionarios adictos al anterior régimen cuya labor se distinguió por su obstinada actitud de oponerse a todo lo que significare renovación, pues ello les haría perder los privilegios de los que gozaban.

Por otro lado, el Senado también se componía de Maderistas, con ideas revolucionarias, pero carentes de preparación política y parlamentaria, sin cohesión, ni disciplina, obrando cada uno con absoluta independencia.

En esa heterogénea conformación del Senado, se dice nació ahí la conspiración para el asesinato de Madero, ya que Huerta dice haber sido autorizado por el Senado para asumir el poder, y hacer prisionero a Madero. Después de luego el Senado no dió tal autorización, lo que si sucedió es que algunos

senadores concurrieran a corromper al ejército para pedirle su intervención para presionar a Madero.

#### X. VICTORIANO HUERTA Y LA DISOLUCION DEL SENADO (1913-1916).

Una vez que don Francisco I. Madero no fue ya un obstáculo, Victoriano Huerta rinde su protesta como presidente interino ante la Vigésima Sexta Legislatura del Congreso.

A principios de octubre de 1913 el senador Belisario Domínguez entregó un discurso de protesta en contra del gobierno de Huerta para ser leído en el Senado; Mauro Herrera presidente del mismo se negó a darle lectura, no obstante, Belisario Domínguez buscó los medios para publicarlo, por lo que fue aprehendido y asesinado.

Ante tales hechos la Cámara de Diputados ordenó abrir una investigación, cosa que fue considerada por Huerta como una invasión al Ejecutivo; por ello envió al ministro de Gobernación, Manuel Garza Aldape para presentar una enérgica protesta, el documento donde estaba contenida pasó a la Comisión de Puntos Constitucionales, sin ser discutida en la tribuna; eso enojó a Huerta, por lo que hizo aprehender a los diputados y ordenó disolver la Cámara de Diputados, pretendiendo conservar la de Senadores, pero éstos no aceptaron alegando que no podía existir una sola cámara y ellos mismos la disolvieron.

Desde la disolución de las Cámaras dejó de haber Congreso, y por ende Senado, hasta la convocatoria del 19 de septiembre de 1916 de Don Venustiano Carranza para elecciones de un Congreso Constituyente.

#### XI. EL SENADO DESDE LA CONSTITUCION DE 1917 HASTA LA FECHA

La Convocatoria fue hecha con el fin de otorgar al pueblo una nueva Constitución. El 1 de diciembre de 1916 en la sesión solemne de apertura, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, entrega un proyecto de Constitución.

En él se consideró la división de Poder Legislativo, contemplándose lo relativo a la Cámara de Senadores del artículo 56 al 59, puntos que ya no fueron discutidos como en el pasado; el único problema a dilucidar fue si los senadores deberían ser electos por mayoría absoluta o por mayoría simple, imponiéndose éste último criterio.

En octubre de 1922 se presenta una iniciativa de reforma que pretendía que la Cámara se integrara por un representante de cada Estado y uno por el Distrito Federal, la cual no prosperó.

Durante los gobiernos de Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio, Rodríguez y Cárdenas, el Senado fue un centro de intensa actividad política y legislativa. La mayoría de sus miembros eran incansables activistas de la política na

cional. "El Senado volvió a mostrar que no es por naturaleza el refugio de la quietud, ni un laboratorio silencioso del poder legislativo" (54)

Época en que surgen las primeras reformas y adiciones al artículo 76 Constitucional; los cuales datan del 20 de agosto de 1928. La reforma señala:

"Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República".

La adición consistió en:

"Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República en los términos de la parte final del artículo III constitucional". (55)

Entre 1932 y 1933, se aprueban dos reformas constitucionales: la ampliación del período constitucional de los senadores de 4 a 6 años y su no reelección para el período inmediato, salvo:

"Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que -

---

(54) Fuentes Díaz, Vicente. El Senado de la República Editorial Altiplano. México 1974. P 180

(55) Manual del Senado de la República. Oficialía Mayor. México 1932. PP 28 y 29

no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados - propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

A partir de la época de los 70's, el Senado organiza mesas redondas y de trabajo con diversos sectores, así como audiencias públicas y consultas sobre los problemas vitales de la sociedad. El Presidente de la República, - en esos años, Luis Echeverría promueve la modificación al artículo 58, con la cual se redujo la edad para ser senador de 35 a 30 años; siendo aprobada el - 14 de febrero de 1972.

Hacia 1977, concretamente el 6 de diciembre, se aprueba una adición a la fracción I del artículo 76 constitucional:

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso;..." (56)

De 1984 a 1985 el Senado estuvo ocupado en una consulta popular en relación a su integración. Se invitó a participar a partidos políticos, universidades, organizaciones sociales y en general ciudadanos del país, a fin - de que aportaran estudios y opiniones en torno a la manera de facilitar el -- acceso a las minorías políticas al Senado.

(56) Manual del Senado de la República. Ob.Cit. P 30

El Presidente de la Gran Comisión de ésta Cámara, Antonio Riva Palacio, recogió una idea fundamental del proceso de consulta, la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo Federal para hacer frente a los retos del siglo XXI, llegando a la conclusión de que "El Senado no es el partido del Presidente, es el partido mayoritario que expresa democráticamente su adhesión al Presidente, pero que legitima esa adhesión con el apego al sistema constitucional mexicano que gravita en la división de poderes" (57).

No sin admitir que un Senado pluripartidista contribuiría al desarrollo de México, al permitir que todas las voces e intereses participen. Hoy día lo planteado en la Consulta Popular se ha puesto en práctica desde la pasada LIV Legislatura.

Dos de las últimas reformas propuestas en 1986 consisten en la sustitución por mitad de los senadores cada tres años y la ampliación de uno a dos períodos ordinarios de sesiones.

---

(57) Carrillo Prieto, Ignacio. *Renovación Constitucional y Sistema Político. Reformas 1982-1988.* Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1987. P 254.

**C A P I T U L O   I I I**

**EL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**



## I. SU CONCEPTUALIZACION Y NATURALEZA.

Después de habernos dado a la tarea de buscar en nuestra historia los hechos que dieron formación y consolidación a la institución del Senado, es el momento de preguntarnos ¿qué es? y ¿cuál su naturaleza?, pues se afirma: "El desarrollo del Senado en México es un ejemplo fiel de la adecuación de -- los principios democrático -liberales al cometido de la eficacia de la acción estatal. El Senado de la República ha sido salvo contadas excepciones, artífice prudente y silencioso del predominio de la razón pragmática sobre los va lores que teóricamente lo fundamentan y le dan su razón de ser".(58)

Principiemos por decir que etimológicamente proviene del vocablo -- latino "senex", cuyo significado es viejo o anciano. Denominación que se utilizó desde la época de la monarquía romana, donde el Senado estaba compuesto - por ancianos (senes), encargados entre otras cosas, de la función legislativa a través de la emisión de senado-consultos, los cuales podían consistir en un simple consejo paternal a los magistrados o una verdadera norma de obligato-- riedad general.(59)

En el Derecho Constitucional Mexicano, se ha señalado que es el re-- presentante popular, renovado por mitad cada tres años, eligiéndose a los -- miembros dentro de la circunscripción de una entidad federativa.

Su naturaleza puede determinarse por dos aspectos: primero, el Sena

---

(58) Senado de la República-UNAM, "La crisis del monólogo Senatorial", en Política y Procesos Legislativos (Coloquio). Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1985. P 355.

(59) Margadant S, Guillermo, El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge. México 1986. PP 52 y 53

do es una institución radicada en la esencia del liberalismo; al ser elemento del bicameralismo, es apéndice de la división de poderes, la cual recoge el -- principio liberal básico de limitación del poder, pues al dividirse el legislativo, se fragmenta el poder asegurándose la libertad política e individual frente a los posibles excesos de la Cámara de Diputados. Desde luego, el Senado se manifiesta de diversa manera, de acuerdo al tipo de Estado o de gobierno; así en los Estados Federalistas refuerza la existencia legal de los estados miembros, y del pacto entre ellos busca ser el equilibrio y el freno entre los poderes constituidos; en un poderoso gobierno central asumirá la -- voz de las regiones; si por el contrario es enorme el poder regional, procurará la unidad republicana; y para las democracias liberales atenuará las súbitas variaciones.

El segundo aspecto a tratar es, si el Senado es o no esencial a -- nuestro Sistema Federal. Con la Constitución de 1824, el Senado revistió su forma puramente federalista, ya que eran las legislaturas de los Estados quienes elegían a los miembros; a partir de 1847 cambia su naturaleza debido a -- dos situaciones: la forma de elección y la existencia de dos senadores por el Distrito Federal, así de ser parte esencial del régimen federal pasó a ser -- una parte del Legislativo.

Hoy día el Senado no responde a una forma puramente federalista, pero contiene elementos relacionados con la preservación de éste, como: la de--

fensa de los derechos de los estados y el ejercicio de aquellas facultades exclusivas que les atañen directamente. Los Senadores no pueden ser considerados representantes de los estados, pues constitucionalmente tienen el mismo -status jurídico que los Diputados, luego entonces son representantes de la Nación.

Por ello la institución del Senado Mexicano no es una copia del Norteamericano, pues para ellos significa una garantía de la soberanía que cada Estado conserva: "La igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los -Estados individuales y un instrumento para protegerla".(60)

## II. SU INTEGRACION

### A) REQUISITOS PARA SER SENADOR.

Los requisitos exigidos para ser miembro del Senado según lo dispone el artículo 58 constitucional, son los mismos solicitados para ser diputado, con excepción de la edad. Tales requisitos se detallan en el artículo 55 del mismo ordenamiento y son: en primer lugar se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; es lógico, pues toda función política requiere del requisito de la ciudadanía, pues como señala el artículo 35 fracción II constitucional, el poder ser votado para cargos de elección popular es sólo prerrogativa de los ciudadanos. La ciudadanía supone la calidad de mexicano, tener un modo honesto de vivir y contar con 18 años. La ca  
(60)Hamilton, Madison y Jay. Ob. Cit. P.262

lidad de mexicano puede adquirirse por nacimiento o por naturalización; pero para ocupar el cargo de senador se requiere que haya sido única y exclusivamente por nacimiento; ello se debe un tanto a la marcada esencia nacionalista heredada de la Revolución, que vino a reflejarse en nuestra Carta Magna.

Hemos dicho que la ciudadanía se alcanza a la edad de 18 años, sin embargo no es suficiente para ocupar un escaño en el Senado, se precisa tener 30 años el día de la elección; la edad se redujo de 35 a 30 años porque se -- consideró el alto porcentaje de jóvenes en la población y el hecho de que por el desarrollo de las estructuras sociales los individuos adquieren madurez y experiencia a una edad más temprana.

Luego se pide que el representante popular sea originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más -- de seis meses anteriores a la fecha en que se celebre la elección. La idea -- es que la población de una entidad federativa tenga la oportunidad de conocer al candidato a Senador, y que éste a su vez sepa de los problemas que aquejan a la población. En particular éste requisito pareceme obsoleto, porque las -- más de las veces el presunto Senador ha nacido en una entidad distinta de la que desea representar, o bien a muy corta edad se trasladó de su entidad a -- otra, y en ambos casos sólo regresa el tiempo previo a la elección, necesario para acreditar la residencia efectiva, luego entonces, de cualquier manera -- desconoce es ajeno a la problemática de su Estado.

Es necesario también que no esté en servicio activo en el Ejército o que se desempeñe como secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ser así deberá separarse del cargo 90 días antes de la elección. Esto con la finalidad de evitar se ejerza influencia en la elección; aunque en la práctica esos 3 meses no sean suficientes para lograr el fin previsto.

Tampoco podrá ser candidato a Senador quien se desempeñe como Ministro de algún culto religioso; a menos que se separe cinco años antes de la -- elección, de manera definitiva, pues el artículo 130 constitucional en su inciso d expresa: "En los términos de la Ley reglamentaria, los ministros de -- cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de -- cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley podrán ser votados".

Por último se solicita que no se tenga la incapacidad prevista en el artículo 59 de la Constitución, es decir la reelección, en la cual abundaremos más adelante.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 7 marca:

Art. 7: Son requisitos para ser diputado o Senador, además de los

que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y Contar con credencial para votar.
- b) No ser Consejero Magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- c) No ser magistrado, juez, instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral.
- d) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral.
- e) No ser consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales del Instituto salvo que se separe 6 meses antes de la elección.
- f) No ser presidente municipal, delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones salvo -- que se separe del cargo 3 meses antes de la fecha de la elección.
- g) No ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones 3 meses antes de la elección.
- h) No ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto.(61).

#### B) NATURALEZA DE LA ELECCION.

De conformidad al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los senadores serán elegidos mediante elección directa, correspondiendo a la legislatura del Estado o a la Comisión Permanente en

(61) México, Leyes, Estatutos, etc. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales México, D. F.: Porrúa 1991. p 29

el caso del Distrito Federal declarar electo al que hubiere obtenido el mayor número de votos.

Recordemos que la elección manifestada a través del sufragio popular es un modelo democrático, opuesto a cualquier tendencia autocrática, mediante ella los ciudadanos se muestran iguales y libres siendo dirigidos por quien - ellos designen.

La Constitución nos señala que la elección será directa, es decir, los electores eligen de manera inmediata a sus gobernantes o representantes, otorgándose los escaños a los senadores por medio del sistema mayoritario simple, éste es, se declara electo al candidato que obtiene la mayoría de votos.

El segundo párrafo del artículo citado, parece oponerse al art. 60 constitucional, que autoriza a la Cámara a "calificar las elecciones. Para -- resolver esta aparente controversia, Tena Ramírez propone: "reconocer a las legislaturas de los Estados la facultad de declarar la elección de senadores únicamente desde el punto de vista del cómputo de los votos, en tanto que al Senado le correspondería examinar la elección desde el punto de vista de su legalidad".(62)

Para la calificación de las elecciones, la Cámara de Senadores antes de la clausura del último periodo de sesiones en el año de renovación del

---

(62) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. P 295

Poder Legislativo, nombra una Comisión que se encargará de integrar un Colegio Electoral. La Comisión se integra con cinco personas, un presidente, dos secretarios y dos suplentes. La Comisión instalará el Colegio Electoral con los presuntos senadores y los que esten en funciones. Se nombra una Mesa Directiva y dos comisiones dictaminadoras; la primera comisión dictamina sobre la legitimidad de la elección de todos los miembros de la Cámara, a excepción de los integrantes de la propia Comisión; y la segunda sobre la elección de los presuntos, componentes de la primera. Proceden al examen de los expedientes; dentro de los tres primeros días siguientes a la primera junta preparatoria celebran una segunda en la que se inicia la presentación de los dictámenes. Contra la resolución que emitan no cabe recurso alguno.

Todo senador electo debe rendir solemne protesta ante el Presidente de la Cámara.

Se dice que con esta Calificación de elecciones se busca cierta imparcialidad, sin embargo en algunos casos mediante éste procedimiento el partido mayoritario en la Cámara ha pretendido anular y eliminar las elecciones que favorecieron a los contrarios.

#### C) COMPOSICION DE LA CAMARA DE SENADORES

El Senado, hemos visto, tiene un origen electivo popular directo, sin representar clase social alguna; la población de cada entidad federativa elige a los integrantes, que serán dos por cada Estado y dos por el Distrito



Federal, expresándose de este modo la voluntad nacional, lográndose una igualdad político-jurídica al no tenerse en cuenta la densidad demográfica para la composición del mismo.

Nuestro artículo 57 establece que por cada senador propietario se elegirá un suplente. Dicha institución de la suplencia data desde la Constitución de Cádiz, obedeciendo a la idea de que faltando el diputado que representare a una provincia, ésta se quedaría sin representación.

En la actualidad la suplencia se utiliza en los casos en que los propietarios soliciten licencia, separación definitiva del cargo, se ausenten de las sesiones durante 10 días consecutivos o no asistan dentro de los 30 días siguientes a aquel en que se iniciaron las sesiones.

No obstante esta institución, carece de su razón de ser, pues si decimos que los Senadores no son representantes de una entidad federativa, si no de la Nación, el hecho de que por alguna de las anteriores causas faltare uno de los senadores, no afectaría que los demás integrantes siguieran resolviendo, y en mucho se ayudaría a elevar la conciencia de responsabilidad que implica el haber sido designado para un cargo semejante; evitándose el aumento de codicia y corrupción, pues como sostiene Manuel Herrera Lasso: "La Constitución previene que cuando alguien ha sido elegido para el desempeño de dos puestos públicos de elección popular, debe optar entre ellos. De manera que -

si una persona es elegida diputado por un distrito electoral y elegido senador por un estado tiene la obligación de optar entre los dos cargos. El texto es terminante, pero la práctica lo burla. La opción dicen los interesados no nos obliga a desinvertirnos de uno de los cargos; ¿cómo? mediante la intervención y ejercicio del suplente".(63)

Ahora bien, una vez legítimamente constituida la Cámara de Senadores, se elegirá una Mesa Directiva, que se conformaría con un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro posecretarios, designados por mayoría y en votación por cédula. El presidente y los vicepresidentes duran en su ejercicio un mes, sin la posibilidad de ser reelectos para esos cargos en el mismo período ordinario de sesiones. Los secretarios y posecretarios durarán un año en su ejercicio. La Mesa Directiva se encarga de presidir los debates, determinar el trámite de los asuntos; las atribuciones en específico - de cada uno de sus miembros se encuentran detalladas en los artículos 83 y siguientes de la Ley Orgánica del Congreso General y en el Reglamento Interior de la misma.

#### D) REPRESENTACION DE PARTIDOS MINORITARIOS EN EL SENADO

México como toda República democrática cuenta con un mecanismo de participación política, que son los partidos políticos. Panorama muy controvertido éste, pues la vida política del país se ha visto determinada por un solo partido, el PRI, desde su aparición en 1929 ha postulado a todos los pre

---

(63) Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1986 pp. 127 y 128

sidentes, gobernadores y senadores, sólo hasta hace muy poco los partidos de oposición han logrado una gubernatura y escaños en el Senado. (64) Todo comenzó en el Senado gracias a la convocatoria del Presidente de la Gran Comisión, para una consulta popular sobre la necesidad de la intervención de partidos minoritarios, buscando un método que no afectara la representación igualitaria por estados.

Se pensaron varias fórmulas, en primer lugar los senadores de partido, pero no fue posible porque la elección no es con base en la densidad demográfica, aunado a que el Senado significa el equilibrio entre los Estados grandes cuya aspiración es atribuirse una representación mayoritaria y los pequeños, pretendiendo un plano de igualdad. Luego se dijo que en el Senado podrían existir senadores que pertenecieran a diversos partidos políticos, dado que por cada entidad se eligen dos, así podría ser designado un candidato de un partido y elegirse a otro perteneciente a un partido distinto, conservándose la igualdad entre los Estados.

Esta última alternativa fue tomada en consideración, tan es así que la actual LV Legislatura cuenta ya con tres senadores de partidos de oposición: Porfirio Muñoz Ledo senador por el Distrito Federal; Roberto Robles Garnica - senador por el Estado de Michoacán, ambos pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática e integrantes de la Cámara desde la pasada LIV Legislatura y Héctor Terán por el Estado de Baja California perteneciente al Partido -

(64) Delhumeau Arrecillas, Antonio. México: Realidad Política de sus Partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. México 1977. P125

## Acción Nacional.

La integración de representantes de partidos minoritarios en el Senado ha dado un nuevo impulso a la Cámara pues en algunos casos se logra sacar de su actitud acrítica y conformista en los debates de las iniciativas, a los senadores del partido dominante. Tal es el caso de los debates relativos al Proyecto de Reformas al Código Penal, en donde parecía se le aprobaría por -- unanimidad y sin discusión, pero sin embargo no fue así, pues en cuanto el se nador Porfirio Muñoz Ledo atacó la reforma consistente en el impedimento para los culpables de delitos como violación, plagio, robo con violencia, alcancen su libertad condicional sin haber cumplido su sentencia, apuntando que: "lo - menos que puede decirse de ésta reforma es que es anodina e insustancial...la solución a la delincuencia tiene que ver con la salud de la sociedad, la educa ción, la justicia, una adecuada política de empleo, relaciones más equitati-- vas y con una profunda reforma de los mecanismos de seguridad pública que en muchas partes del país son una verdadera calamidad...la ley que se nos somete, no tiene relación con la conducta pública que sostiene".(65)

La mayoría priista salió en defensa de las reformas, afirmando el - senador Antonio Melgar Aranda que "con éste ordenamiento se hace frente con ma yor firmeza al crimen en la delincuencia". (66)

Finalmente las reformas se aprobaron con el voto de la mayoría priis ta y del PAN, con la abstención del PRD.

(65) Ponce Manuel. "Debe actuar de oficio el MP en el caso Machaín". El Universal. México 20 de diciembre de 1992. Número 27, 486. Año LXXVII. Tomo CCCIII. P 18

(66) IBID.

Asimismo, cuando se presentó para la aprobación del Senado, la enmienda a la Carta que rige a la Organización de Estados Americanos, referente a la suspensión que de sus foros haría a países con gobiernos ilegítimos, la mayoría priista emitió una declaración en nombre del Senado, en la que se votaba contra la enmienda, que decía:

"El Senado reitera el valor de la soberanía como el principio fundamental de la convivencia armónica entre las naciones y la vigencia del principio de libre determinación de los pueblos para darse la forma de gobierno que mejor responda a su situación política, económica, social y cultural. Rechaza cualquier intento de conculcación del principio de no intervención en los asuntos internos y en la definición de la política exterior de otro Estado".(67)

El Senador Hector Terán Terán estuvo en desacuerdo con ésta declaración pues explicó que el gobierno federal es un gran promotor en el abatimiento de las fronteras comerciales, pero en el rubro de los derechos humanos no se atreve a ir más allá de sus límites.

Es evidente pues, que de una u otra manera la oposición evita las aprobaciones hechas de modo irreflexivo.

#### E) DURACION Y RENOVACION DEL CARGO

De conformidad con el artículo 56 constitucional, la Cámara de Sena-

---

(67) Beltrán de Río, Pascal. "Aprueban los Senadores priistas el rechazo a la condena de gobiernos ilegítimos". Proceso. México 21 de diciembre de 1992. Número 842. PP 28 y 29

dores se renovará por mitad cada tres años. Esta medida es conveniente ya que el poder político está expuesto a los abusos y la movilidad de sus miembros, - la relativamente corta duración de sus funciones, y con ello la manifestación de la opinión pública frecuentemente renovada, asegura un freno que garantiza la prosperidad del Estado, a más de que los senadores que quedan en funciones mantendrán la tradición legislativa, mediante la continuidad de los trabajos - legislativos.

Es por ello que el artículo 59 también de la Constitución establece que los senadores, no podrán ser reelectos para el período inmediato, salvo -- que hayan tenido el carácter de suplentes.

A éste tipo de irrelegibilidad, el maestro Burgoa la ha denominado - "relativa", porque sólo afecta en cuanto al período inmediato y no para los si guientes como en el caso del Presidente de la República en que es absoluta.(68)

Esta irrelegibilidad no llega a impedir que una persona que haya sido senador pueda ser electo para integrar la otra Cámara, incluso durante el - período inmediato siguiente.

Recientemente se ha querido suprimir éste principio, a efecto de establecer la reelección en el Legislativo con la finalidad de que los representantes populares puedan seguir una verdadera carrera parlamentaria, que hasta

---

(68) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. P 712

hoy no ha sido posible llevar a cabo.

F) INDEPENDENCIA, LIBERTAD Y AMPLITUD DEL MANDATO EN LA CAMARA DE SENADORES.

De acuerdo con nuestra Carta Magna existe absoluta igualdad para todos; pues su artículo 13 señala que ninguna persona física o moral puede gozar del privilegio que la haga intocable dentro de nuestro sistema jurídico-político, ello porque bástenos recordar que durante la época virreinal hubo tantos - fueros que las competencias para juzgar eran intrincados laberintos judiciales.

A pesar de ello la propia Constitución establece algunas excepciones, para quienes desempeñan cargos públicos, con la finalidad de hacer posible el ejercicio de sus funciones sin el peligro de ser enjuiciados por acusaciones - que en la mayoría de los casos serían falsas y solo servirían como medio político de ataque.

Los senadores están comprendidos en esta excepción, protegidos bajo dos figuras, la irresponsabilidad o fuero-inmunidad y la inmunidad o fuero de no procesabilidad. El primero se encuentra contemplado en el artículo 61 constitucional, que dispone: "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas". - Esto es, el senador goza de inmunidad cuando y sólo cuando se encuentra en el ejercicio de sus funciones, pues de éste modo se protege la libertad parlamentaria, aun cuando la expresión de tales ideas constituya un delito, pero ello

no significa que pueda actuar con irresponsabilidad en su conducta privada.

La inmunidad contemplada en nuestros artículos 108 a 111 constitucionales, se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate, el llamado juicio político, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria.

Esta figura en la práctica es lo que se conoce como fuero, aunque -- desde 1982, nuestra Constitución la denomina declaración de procedencia.

Entonces la irresponsabilidad y la inmunidad no son lo mismo, aquella deja a la persona exenta de castigo por faltas que realice; el segundo tiene la virtud de preservar al sujeto de ser enjuiciado por los tribunales ordinarios o de que éstos únicamente puedan juzgarlo si llena ciertos requisitos. (69) Ambas figuras se encuentran también reguladas en el artículo 11 de la -- Ley Orgánica General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

La mencionada Ley Orgánica estima en sus artículos 12 y 13, inviolables los recintos del Congreso y de sus Cámaras, la fuerza pública tiene impedido el acceso, salvo que el Presidente del Congreso, la Cámara o la Comisión Permanente lo permita; ello incluye el hecho de que sobre el recinto mismo, sobre las personas y los bienes, no puede ejecutarse mandamientos judiciales o administrativos.

---

(69) Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa. México 1987. Pí 114.



Algunos actos de los legisladores sin ser delictuosos están sancionados en la Constitución, tal es el caso de que el representante popular desempeñe alguna comisión o empleo en la Federación o en los Estados, disfrutando un sueldo y sin licencia de la Cámara.

### III. SU FUNCIONAMIENTO

El Senado como todo organismo en el Derecho, tiene un ámbito de competencia y una manera de desarrollar sus funciones dentro de esa esfera, pues de otra manera el acto que realizase sería nulo. Esto se debe a la implantación del sistema bicameralista.

#### A) COMO CUERPO COLEGIADO

El Senado es una asamblea, como tal entonces, un grupo de personas que tienen una misma función, constituyéndose entonces en un Colegio, atendiendo actividades que expresamente le señala la Constitución. Dentro de éste rubro desempeña dos clases de facultades: las que ejercita separada y no sucesivamente respecto de la Cámara de Diputados, siendo éstas las contenidas en el artículo 77 constitucional, que se refieren a su forma de administración interior; y las exclusivas, aquellas que ejercita en forma separada y no sucesiva, motivo de estudio específico en nuestro siguiente capítulo.

#### B) COMO PARTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Aquí de nueva cuenta contemplamos su funcionamiento en el ejercicio de dos facultades; las que ejercita en forma separada pero sucesiva en relación a la Cámara de Diputados, es decir cuando un caso concreto sólo se agota cuando pasa por el conocimiento de una Cámara primero y después la otra, ejemplo característico es la función legislativa; y en los que actúa en conjunción con la Cámara de Diputados como Asamblea única y es solo en los casos señalados en los artículos 84 y 85, tratándose de la designación de Presidente de la República, a falta de éste; 87, para la protesta del Presidente al tomar posesión de su cargo y 69 en la apertura de sesiones ordinarias; todos ellos consignados en la Constitución.

#### C) SISTEMA DE TRABAJO EN EL SENADO.

##### a) Debates y Comisiones.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone en su artículo 65 que "para el despacho de los negocios se nombrarán de cada una de las Cámaras, Comisiones permanentes y especiales que las examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución".

Las Comisiones Legislativas "son organismos integrados por un número pequeño de sus miembros, escogidos en razón de una competencia presunta, preparando el trabajo para la Cámara, presentándole un informe o dictamen".(70)

Existen entonces Comisiones Ordinarias, especiales, transitorias y -

(70) Senado de la República-UNAM, Reformas al Poder Legislativo y la Integración del Senado. Ob. Cit. P 326

una Gran Comisión. Comencemos por la Gran Comisión, ésta se integra con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hace por sorteo, entre los dos senadores que estuvieron presentes. Es presidida por un presidente y un secretario; entre algunas de sus facultades conforme al artículo 105 de la Ley Orgánica del Congreso tenemos que: se encarga de proponer al personal que integra las comisiones ordinarias y especiales; prestar cooperación a la Mesa Directiva; jerarquizar las iniciativas de ley o decretos; dirigir y vigilar los servicios internos necesarios a la Cámara. De los tres senadores de oposición, solo Roberto Robles Grnica forma parte de la Gran Comisión.

En cuanto a las comisiones ordinarias, éstas se integran con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara. La Ley Orgánica prevee la existencia de 46 comisiones ordinarias, pero como el artículo 70 del Reglamento para el Gobierno Interior, admite que se aumenten o disminuyan el número de éstas, incluso que su subdividan como convenga; en la presente legislatura existen solo 25 comisiones, para citar algunas tomemos como ejemplo -- aquellas a las que pertenecen dos de los senadores de oposición; Porfirio Muñoz Ledo preside la de Estudios Legislativos Segunda Sección, es vocal en las de Primera de Gobernación, Relaciones Exteriores Primera Sección, Comercio y Fomento Industrial, Distrito Federal y Justicia. Por su parte Héctor Terán - Terán es secretario en la de Asuntos Fronterizos Zona Norte, vocal de la Primera de Gobernación, Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores Segunda Sección, Comercio y Fomento Industrial, Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales.(71)

(71) Senado de la República LV Legislatura. Directorio de Integrantes de Gran Comisión, Comisiones Ordinarias y Especiales de Trabajo. Mexico 1992. PP 23 y 26

Es de notarse que no existe un límite respecto al número de comisiones a las que puede pertenecer un senador, durando en ellas toda una legislatura.

En relación a las Comisiones Especiales, que se rigen e integran -- igual que las comisiones ordinarias. El artículo 90, del mismo reglamento, so lo contempla tres: la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca; pero en ésta Legislatura se cuenta con nueve mas, que son: Medalla Belisario Domínguez, Jurisdiccional, Asuntos relativos al Pacto Federal, Derechos Humanos, Informática, Editorial, de Asuntos Fronterizos Zona Norte, de Asuntos Fronterizos Zona Sur, Población y Desarrollo. (72)

Las Comisiones de carácter transitorio conocen exclusivamente de la materia para cuyo objeto fueron designadas o para desarrollar un encargo en -- particular.

Toda Comisión tiene la obligación respecto de los negocios de su competencia, de presentar un dictamen dentro de los cinco días siguientes en que los haya recibido. El dictamen debe contener las razones en que se fundan y las proposiciones claras y sencillas. Dicho dictamen debe ser firmado por la mayoría de los integrantes de la Comisión, si alguno se negare emitirá un voto particular por escrito.

---

(72) Ibid. PP 13 a 16

b) **Iniciativas de Ley.**

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; y en su elaboración, al Senado no solo le corresponde fungir como Cámara Revisora, sino que puede ser Cámara de Origen, e incluso presentar iniciativas de ley a través de sus miembros individualmente considerados. Por ello, la formación de leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de: las iniciativas que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, sobre reclutamiento de tropas, cuando se trate de la revisión del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, pues todo ello corresponde a la Cámara de Diputados; así como tampoco puede intervenir en la elaboración de la Ley de Ingresos pues es competencia del Ejecutivo.

En cuanto a las iniciativas que puedan presentar los particulares para denunciar los delitos comunes u oficiales, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dispone que toda petición de particulares, - corporaciones o autoridades que no cuentan con el derecho de iniciativa del artículo 71 constitucional, se pasará directamente a la Comisión que corresponda, para que ésta determine si ha de considerarse o no la petición.

Es importante precisar que ninguna iniciativa puede discutirse sin que primero haya pasado por el estudio de la Comisión respectiva, emitiéndose el dictamen, salvo que el asunto sea urgente o de obvia resolución.

c) Cuerpos Deliberantes.

Elaborado y presentado el dictámen se hace necesaria la discusión, pues el Senado es un cuerpo en el que sus integrantes tienen voz y voto.

El artículo 71 constitucional, en su último párrafo, señala respecto a las iniciativas de ley, que éstas "se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

El Reglamento de Debates, que se supone debiera coordinar las discusiones en las cámaras, como tal, no existe; quizá tal expresión pueda deberse a un error involuntario del legislador, pues las deliberaciones se llevan a cabo conforme a lo que dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en el Título "De las Discusiones", a partir de los artículos 95 y siguientes. De acuerdo con ello, todo proyecto se discute primero - en lo general, es decir en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos.

Las discusiones se inician pasando lista a los senadores, dando a continuación lectura al orden del día; enseguida se lee la iniciativa, luego el dictamen y el voto particular si lo hubiere. Para ello el Presidente ya habrá integrado una lista de los miembros que deseen hablar en pro y otra con los que estén en contra, pudiendo los miembros hablar en dos ocasiones sobre un mismo asunto, salvo los integrantes de la Comisión que pueden hacerlo más

de dos veces. Nadie puede ser interrumpido mientras tenga la palabra, quedando prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Una vez que un proyecto ha sido suficientemente discutido en lo general, se vota en ese sentido, para pasar a la discusión en lo particular. Si el proyecto consta de más de treinta artículos, se puede discutir y aprobar por libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos.

No debe olvidarse que para que la Cámara pueda sesionar legal y válidamente, se requiere quorum, es decir la asistencia de un determinado número mínimo de miembros que de acuerdo a la Constitución debe ser de las dos terceras partes; y que para la aprobación de cualquier resolución se requiere la mayoría de votos de los miembros presentes, a excepción de lo dispuesto en los artículos 109 y 111 de la Constitución, en que se requiere una votación de mayoría absoluta o de los dos tercios del número total de los miembros de la Cámara. La mayoría absoluta se integra por más de la mitad de los votantes y es la que ordinariamente cuando existen dos proposiciones; la mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones, obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque no exceda de la mitad del total de los votantes.

Se habla también de "relaciones proporcionales" entre el Senado y el Ejecutivo o la Cámara de Diputados, es decir la proporción de las dos ter-

ceras partes de votos, para determinar el consentimiento absoluto del Senado, que se da en los casos de los siguientes artículos de la Constitución; 72 inciso c, 73 fracción III base 5a., 76 fracción V, 79 fracción IV, III y 135.

Existen conforme al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, tres clases de votaciones: nominales, consistentes en que cada miembro de la Cámara se pone de pie, dice en voz alta su apellido, añadiendo la expresión sí ó no para aprobar o desaprobar lo que se haya sometido a consideración; -- económicas, las que se practican poniéndose de pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que no aprueben; por cédulas, se utiliza para elegir personas, en el documento se anota el nombre de la persona que se desea ocupe un determinado cargo, éstos se depositan en una ánfora después serán leídas en voz alta por el secretario mientras que otro secretario anota los nombres de las personas elegidas y el número de votos que a cada uno corresponden.

#### d) Trámites Constitucionales

Ya que la discusión en el Senado ha conducido a la aprobación o desaprobación del proyecto de ley, pueden sucederse diversas hipótesis contempladas en el artículo 72 constitucional, no importando si el Senado es Cámara de origen o revisora; que Tena Ramírez resume en seis puntos:

1. Si el proyecto es rechazado por la Cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.



2. En caso de aprobarse el proyecto por la Cámara de origen, pasa a discusión a la otra Cámara. Durante muchos años ésta función de revisión fue la única a la que se construyó a la Cámara de Senadores.
3. Puede ser que la Cámara revisora rechace el proyecto, entonces lo regresa a la de origen con las observaciones que le hubiere hecho; examinado y aprobado de nuevo, volverá a la revisora, que si también lo aprueba lo pasará al Ejecutivo; en caso contrario, el proyecto no podrá presentarse -- hasta el siguiente período de sesiones.
4. Es posible que la Cámara revisora rechace parcialmente, adicione o modifique el proyecto; éste regresará a la de origen para discutir los puntos - rechazados, adicionados o modificados; si la de origen aprueba las reformas el proyecto pasa al Ejecutivo, de otra forma el proyecto será regresado a la Cámara revisora, para que tome en consideración los argumentos -- planteados, y si por mayoría de votos se desecharen el proyecto pasará - al Ejecutivo en lo que haya sido aprobado. Si la Cámara Revisora sigue - insistiendo en las modificaciones, todo el proyecto no podrá presentarse sino hasta el siguiente período, a no ser que ambas Cámaras acuerden que se expida la ley solo con los artículos aprobados.
5. Un proyecto aprobado en su totalidad por las Cámaras, se remite al Ejecutivo, para que haga las observaciones pertinentes dentro de 10 días útiles, salvo que el Congreso hubiere suspendido sus sesiones, haciéndolo entonces hasta el primer día útil en que se reuna. El Ejecutivo tiene derecho al veto.

6. El Ejecutivo puede objetar en todo o en parte el proyecto, regresándose a la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes, pasará al Ejecutivo para su promulgación. (73)

Las etapas subsiguientes que serían la sanción, promulgación, publicación, corresponden al Ejecutivo. Pero antes de remitirse el proyecto de Ley al Ejecutivo, debe asentarse en el Libro de Leyes de la Cámara respectiva. La vigencia de la ley se inficiará de acuerdo al método elegido, ya sea el sucesivo o sincrónico.

e) Caracteres y fuerza obligatoria de la Ley.

El artículo 13 constitucional no permite que los individuos sean juzgados por leyes especiales. En el imperio de la ley estriba en suma la libertad y el orden en la nación; por ello determina que la ley debe ser general igual para todos y no debe ser retroactiva.

Ahora bien, la ley no expresa la voluntad del legislador, porque de afirmarse ésto tendríamos que penetrar en lo pensado e ideado por cada miembro de la Cámara en el sentido de todas y cada una de las frases de los proyectos, deliberaciones, dictámenes, informes, etc. Por eso la ley es la voluntad general y no la voluntad de un organismo gubernativo, es decir, "la misión de los legisladores no estriba en dar expresión a lo que ellos quieren, sino a lo que jurídicamente debe ser". (74)

---

(73) Tena Ramírez, Felipe. Ob Cit. PP 310 a 313

(74) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1986. P 359

Toda ley elaborada de acuerdo a las formalidades exigidas en la - - Constitución adquiere el carácter de obligatoria, en cuanto a la orden de someterse a sus disposiciones, revistiendo sus características principales al ser permanente, abstracta e impersonal.

#### IV. PERIODOS DE REUNION.

##### A) SESIONES ORDINARIAS.

Las Sesiones Ordinarias son las que se celebran durante los días hábiles en los dos periodos constitucionales, que van del 1 de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio, en la inteligencia de que dichos términos implican su duración máxima.

Se ha dicho que los periodos de sesiones son muy cortos, y por lo tanto insuficientes para tratar todos los asuntos que se plantean; pero a mi parecer los periodos son adecuados, lo que pasa es que se ha caído, por parte de los partidos de oposición, de ir en contra solo por hacerlo, sin llegar a un análisis objetivo de la ley, dándose como resultado leyes faltas de coherencia y que transforman figuras de Derecho, por un total desconocimiento de las mismas.

Por otro lado, en la apertura del primer periodo ordinario de sesio

nes, el Presidente de la República, debe presentar ante el Congreso un informe por escrito sobre el estado general que guarda la administración pública del país. El Congreso solo debe escucharlo, sin poder interpretarlo, pues la discusión del informe lo hará cada Cámara por separado.

Las sesiones pueden ser públicas o secretas, éstas últimas solo se realizarán en los siguientes casos marcados en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso:

Artículo 33.- Se presentarán en sesión secreta:

- I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II. Los oficios con la nota de "reservados".
- III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara.
- IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores.
- V. En general todos aquellos que el Presidente considere deben tratarse -- con reserva.

#### B) SESIONES EXTRAORDINARIAS

Se convoca a este tipo de sesiones cuando la Comisión Permanente -- motu proprio o el Ejecutivo, con autorización de ésta convoca a una o a las -- dos Cámaras fuera de los periodos constitucionales.

La Constitución no establece la duración de éste período de sesiones, sólo se limita a disponer que pueden ocuparse de los asuntos para los que fueron convocados, expresados específicamente en la convocatoria.

En éste sentido debe entenderse que las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo cuando se presente un asunto de notoria gravedad o importancia que deba ser resuelto con rapidez. En cuanto a saber cuando un asunto es grave o importante, esa calificación dependerá del criterio de los integrantes de la Comisión Permanente.

#### C) LA COMISION PERMANENTE

Ha sido práctica constitucional común la conformación de un organismo que, bajo diferentes denominaciones, funcione en los recesos del Congreso con la finalidad de convocar a sesiones extraordinarias o conocer determinados asuntos urgentes que dada su premura no pueden esperar.

Actualmente ese organismo es la Comisión Permanente, en la cual el Senado participa con dieciocho de sus miembros, y la Cámara de Diputados con diecinueve de sus integrantes, nombrados en la clausura de sesiones.

Se le considera un organismo "apéndice del legislativo" que responde fundamentalmente a un "concepto exagerado de la predominancia legislativa.. conforme a la cual el poder ejecutivo debe estar siempre bajo el control de -

la representación popular". (75)

Estimo que ésta institución carece de utilidad, a más de que invade algunas facultades exclusivas del Senado. Es poco útil porque sus funciones son meramente burocráticas, y por ejemplo la recepción de iniciativas bien -- puede esperar a que el Congreso inicie sus sesiones. No representa ni a la Cámara de Senadores, ni a la de Diputados, pues no existe proporcionalidad en - el número de miembros que la integran en relación con cada una de las cámaras.

Con ésta integración híbrida toma determinaciones, las más de las - veces definitivas, que corresponden al ejercicio de facultades exclusivas del Senado, pues la Comisión Permanente puede prestar su consentimiento para que el Presidente de la República, pueda hacer uso de la Guardia Nacional, otor-- gar o negar su aprobación para los nombramientos de los ministros de la Suprma Corte, o de los agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, declarar electo un gobernador provisional cuando hayan desapareci do los poderes de un Estado.

No es concebible que la Comisión pueda decidir el destino del país, con la aprobación de tan reducido número de miembros, cuando resolviese por - ejemplo una suspensión de garantías o la designación de un Presidente de la - República provisional.

---

(75) Sayeg Helú Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 1987. P 320

Así pues en realidad la existencia de la Comisión Permanente no se justifica; los legisladores durante los recesos del Congreso bien podrían dedicarse a tener un acercamiento con el electorado, organizando foros de consulta que les permitieran conocer las inquietudes de la población, a fin de que las iniciativas de ley respondieran a la realidad que vive nuestro país.

#### **CAPITULO IV**

#### **LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO (ART. 76 CONSTITUCIONAL)**



## I. BASES PARA LA DETERMINACION DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS ENTRE LAS CAMARAS.

Al adaptarse el bicameralismo de nueva cuenta en 1871, fue necesario distribuir las facultades otorgadas al Congreso como cámara única. Se tomó para tal fin el principio general por el cual los asuntos tienen el elemento popular o el elemento federativo; en el primer caso se afecta directa e inmediatamente al individuo, atribuyéndose las facultades necesarias para su tratamiento a la Cámara de Diputados, como por ejemplo aquellas que se relacionan con los fondos públicos; en relación al segundo elemento se conceden a los Senadores las facultades en cuestiones que afectan directa e inmediatamente el interés colectivo de los Estados, tal como cuando el Senado da su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional.

Un criterio más que se ha utilizado para atribuir facultades exclusivas al Senado, es el de considerarlo el órgano de mayor ponderación e imparcialidad, en tanto emite resoluciones en su carácter de Gran Jurado o se comporta como consejero del Ejecutivo.

## II. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

### A) El Senado y las Relaciones Internacionales

La fracción I del artículo 76 constitucional que contempla todas las facultades exclusivas del Senado dispone que le corresponde:

"Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

En materia internacional el Presidente de la República representa al país, y con éste título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único poder que es informado oficialmente. Está encargado de dirigir las relaciones diplomáticas, ejecutándolas el Secretario de Relaciones Exteriores, teniendo el Senado facultad sólo para analizar y valorizar la actuación del Ejecutivo en este ramo.

La disposición se ha considerado "demagógica"(76), por ser una norma imperfecta, toda vez que no cuenta con sanción, porque al analizar el Senado la política exterior, ¿cuál es la determinación a seguir si no la encuentra de su agrado o advierte graves errores presidenciales?; es entonces evidente la necesidad de reglamentar las acciones y limitaciones del Senado, - - cuando se advierta un inadecuado manejo de la política exterior.

El Senado además de analizar la política exterior, aprueba los tratados y convenios internacionales celebrados por el Presidente de la República.

---

(76) Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Publicaciones Administrativas y Contables, S. A. (PAC), México 1983. P 210.

Se dice que esta disposición la imitamos de la Carta de Filadelfia, que en su artículo II sección 2 señalaba: "Tendrá (el Presidente) facultad -- con el consejo y consentimiento del senado, para celebrar tratados, con tal - de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes".

Ahora bien, un tratado "es el acuerdo entre dos o más Estados, de - orden político" (77); su negociación compete a los plenipotenciarios como representantes de los jefes de Estado, su conclusión no obliga por ese sólo hecho a la Nación, pues a diferencia de un mandato civil, el tratado debe someterse a la aprobación, en nuestro caso, del Senado, para luego ser ratificado; así la aprobación es el acto intermedio entre la conclusión del tratado por - los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

En cuanto a la ratificación, abordaremos dos puntos: por un lado en la fracción X del artículo 89 constitucional se establece que es facultad del Congreso Federal ratificar los tratados y por otro lado se habla de la ratificación realizada por el Presidente después de la aprobación del Senado. En - relación al primer punto la aparente contradicción en la que al mismo tiempo se le otorga al Congreso la ratificación y al Senado la aprobación, se debe a un error parlamentario; con la Constitución de 1857 al implantarse el sistema unicameral la aprobación correspondía al Congreso, disposición que debió derogarse al reimplantarse el Senado en 1874, sin embargo no se hizo.

---

(77) Sierra Manuel J. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México 1955 P 377

Respecto a la segunda cuestión, la aprobación hecha por el Senado, es un control de las relaciones exteriores y que en derecho internacional se denomina correctamente ratificación; en tanto que la fórmula usada por el Presidente "ratifico y confirmo este tratado", en realidad es la comunicación -- formal que el órgano constitucionalmente facultado para ello, hace de la aprobación del tratado; porque de otro modo resultaría absurdo que el Presidente se ratificara a sí mismo, "la fórmula ratifico y confirmo, cubre un acto, cuya única finalidad es la de comunicar una ratificación ya hecha para darle -- efectos internacionales a un acto constitucional interno". (78)

Ese trámite de aprobación en la Cámara de Senadores, se inicia con la remisión que del tratado hace la Secretaría de Gobernación a la Cámara. El Secretario le da entrada, y el Presidente en turno, conforme a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento interior, turna el documento para su estudio a dos Comisiones, la de Relaciones Exteriores y otra que variará según la materia del tratado. Una vez estudiado el tratado, las Comisiones convocarán a una primera reunión para exponer sus puntos de vista; en caso de suscitarse dudas se celebrará una segunda reunión con asistencia de funcionarios de la - Secretaría de Relaciones Exteriores y de otra Secretaría que tenga relación - con la materia del tratado, para aclarar las inquietudes. Luego se redacta - un proyecto de dictamen, que en caso de aprobarse será definitivo; se discute su contenido, procediéndose a la votación nominal. (79)

---

(78) Seara Vázquez, Modesto. *Político Exterior de México*. Editorial Harla. México 1984. PP. 66 y 67.

(79) Venegas Trejo Francisco. "La Constitución y los Tratados". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México Julio-Diciembre 1991. No. 178, 179, 180. Tomo XLI. PP. 166 y 167

Si la votación fuere favorable, el tratado se aprueba, pero ¿cuál es el alcance de la atribución aprobatoria del Senado?; no hay duda que puede tomar libremente cualquier resolución, sin estar facultado para exigir que se le de participación al iniciarse las negociaciones, ni durante la discusión, pues el proceso diplomático es actividad del Ejecutivo. Así, el Senado puede rechazar de plano el tratado celebrado que se le presente para su ratificación; aprobarlo parcialmente o sujetarlo a determinadas condiciones. En el primer caso al Ejecutivo no le queda más que renunciar a la celebración de ese tratado o concertar uno nuevo; y en el segundo procurar el consentimiento de la otra parte para que admita las condiciones impuestas por el Senado.

Luego, ninguna nación extranjera puede alegar ignorancia sobre la facultad del Senado para aprobar o desechar tratados, con el fin de presionar para adquirir compromisos con ella, pues es admitido en Derecho Internacional que los gobiernos deben cerciorarse quienes son los que tienen personalidad y facultades para celebrar y aprobar tratados.

La facultad del Ejecutivo para celebrar tratados y del Senado para aprobarlos es limitada, pues deben ajustarse a los preceptos constitucionales, de lo contrario cualquier tratado contradictorio a sus principios, no debe tener valor, ni aplicación práctica; por ejemplo no sería concebible aplicar un tratado en el que las garantías individuales se vieran suprimidas, o alguno en donde se pretendiera alterar o modificar la forma de gobierno.

Pero ¿que pasa? cuando un tratado no es contrario a la Constitución, pero sí incompatible con la legislación nacional preexistente; tal como sucede actualmente con el Tratado de Libre Comercio que deberá ratificarse por el Senado durante el período ordinario que inicia el 15 de abril de 1993, que -- además de ser contrario a algunas disposiciones constitucionales es incompatible con buena parte de nuestra legislación; pues de acuerdo al artículo 133 - constitucional recae en el Senado la obligación de estudiar minuciosamente un tratado, de manera que no sea totalmente incompatible con la legislación, pues al ser ley suprema podría invocarse el principio de que toda ley posterior de roga a la anterior. Al aceptarse el Tratado en éstas condiciones, el Senado estaría supliendo al Congreso en la formación, modificación y derogación de - leyes; como consecuencia también se le estaría dando el carácter de legisla-- dor al Ejecutivo.

Bien necesario sería elaborar los cambios adecuados y perfectamente reflexionados a nuestra legislación, no violentos, ni por efecto de la pre - sión ejercida por los Estados Unidos, pues más de una veintena de leyes en ma - teria de comercio e industria han de ser modificadas, después de que el Con - greso de Estados Unidos y el Parlamento de Canadá aprueben el tratado, así lo afirmó el Diputado Enrique Sada Fernández, secretario de la Comisión de Patri - monio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados: "Estamos sujetos a la - ratificación del TLC en Estados Unidos y Canadá para emprender posibles modi - ficaciones a las leyes fundamentales en materia de comercio e industria".(80);

(80) Torre Wilberto. "No se modificarán Leyes antes de que EU y Canadá ratifiquen el TLC". El - Universal. México 14 de marzo de 1993. No. 27568 Año LXXVII. Tomo CCCIV. P. 20

cuando en realidad las modificaciones a nuestra legislación deben darse en razón del ritmo del desarrollo del país y no de modo repentino para pretender asemejar nuestra situación a la de los otros dos países signantes.

De esa diversidad en niveles de desarrollo, parecen más conscientes los representantes americanos y los canadienses, que incluso entre ellos al celebrar el TLC, no adquirieron el compromiso internacional, mientras no se incluyera la "Cláusula del abuelo o de anterioridad", mediante la cual aceptan la aplicación prioritaria y preferente de sus leyes nacionales vigentes en la fecha en que se celebró el acuerdo, aunque resultaren contradictorias a las disposiciones celebradas en el tratado (81); con ello evitarán la modificación innecesaria de toda su legislación y esa incompatibilidad, que en nuestro caso causara importantes trastornos.

B) La ratificación de nombramientos Presidenciales.

De acuerdo a las fracciones II y VIII del artículo 76, podemos clasificar en cuatro grupos a los individuos nombrados por el Presidente, sobre los que el Senado emite su aprobación para ocupar el cargo:

- a) Servidores Públicos encargados del desempeño de relaciones exteriores.
- b) Empleados Superiores de Hacienda
- c) Servidores Públicos del Poder Judicial
- d) Jefes de la Defensa Nacional.

---

(81) Patiño Manferrer, Ruperto. "Los Tratados Internacionales". Revista de la Facultad de Derecho de México. México Enero-Abril 1992. No. 181, 182 Tomo XLII P. 120

Los cargos no especificados concretamente en estas fracciones, no requieren aprobación del Senado. El nombramiento de los servidores públicos es un acto meramente administrativo que debería corresponder con entera libertad a los funcionarios de quien aquellos dependen, sin embargo Eduardo Rufz dice:

"Fúndase ésta facultad en la consideración de la alta categoría - de los empleados de que se trata y en la que el desempeño de sus - importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República. Se aleja con éste precepto el espíritu del favoritismo que pudiera dominar al Presidente de la República y también el te - mor de que este funcionario, animado de ambición o de otras pasio - nes igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el Ejército y Armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres -- que se llama militarismo". (82)

Cabe aclarar respecto del nombramiento de Ministros de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, que el Senado tiene 10 días para emitir su -- aprobación o desaprobación, de otra manera, si no resuelve la persona designa - da asumirá el cargo definitivamente, conforme al artículo 96 constitucional.

Con anterioridad señalamos de acuerdo al criterio de distribución de facultades exclusivas, que existen aquellas que afectan directamente al indivi - duo como son las relacionadas con el manejo de fondos públicos y que en mate - ria de iniciativas de ley o decretos que versen sobre empréstitos, contribucio

(82) Rufz, Eduardo. Derecho Constitucional. Nueva Biblioteca Mexicana UNAM. México 1978. P 276



nes o impuestos, sólo conocerá la Cámara de Diputados, parece más lógico que - la ratificación del nombramiento de empleados superiores de Hacienda, la hiciera ésta Cámara y no la de Senadores.

También es necesario reglamentar ésta facultad concedida al Senado, pues no hay vía a seguir para el caso en que se rechace un nombramiento presidencial; cosa que hasta la fecha no ha ocurrido, debido a la composición homogénea que la Cámara tenía anteriormente, pero hoy día con la participación de los partidos minoritarios en tanto vaya aumentando el número de sus miembros - en la Cámara, pueda darse el caso de una desaprobación de un nombramiento realizado por el Ejecutivo.

#### C) Movilización de la Guardia Nacional.

Incluiremos en este punto dos fracciones del artículo 76: la III en donde se faculta al Senado para que autorice al Presidente la salida de las tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras en aguas mexicanas; y la IV en la que el Senado otorga su consentimiento al Presidente para disponer de la Guardia Nacional.

La primera de las citadas fracciones importa una limitación para el Ejecutivo y un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues sin la autorización del Senado, el Presiden

te no sólo no puede permitirles el tránsito por la República, sino que está obligado a expelerlos en caso de que hubieren penetrado o permanecido en el territorio. Esta disposición no rige tratándose de tropas nacionales, en el supuesto de la fracción II del artículo 118 constitucional.

En cuanto a la fracción IV, la Guardia Nacional pertenece a las entidades federativas, estableciéndose en el artículo 31 fracción III constitucional la obligación para todo mexicano de alistarse y servir en ella. Su objeto es mantener el respeto a las instituciones y servir de contrapeso al ejército que pudiera ser utilizado en forma indebida por el Presidente; también -- para aumentar la fuerza armada, pues son los elementos humanos que nuestra Constitución considera para ser utilizados en caso de guerra, garantizando la integridad e independencia nacional.

Por ello hay que distinguir entre Guardia Nacional y Ejército. El ejército "es el conjunto de hombres, armas, máquinas, animales costeados por el Estado, encargados de mantener el orden interno y externo de cada país, establecido y regulado por la Constitución y las Leyes, autorizado para ello -- por el propio Estado comprendiendo tanto el ámbito terrestre como el aéreo."(83) Es decir, se trata de una institución armada y permanente, una carrera creada y reglamentada por el Congreso de la Unión. En cambio la Guardia Nacional no es una profesión, solo que la Constitución no desea que llegado el caso, ya fuere por torpeza o culpabilidad fuera imposible organizar un ejército compe-

---

(83) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. PP 717 y 718

tente y la Nación queda indefensa, entonces el pueblo tendría los medios para defender la independencia del país.

#### D) Desaparición de los Poderes en los Estados.

Se encuentra contemplada en la fracción V del artículo 76, que a la letra dice:

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

La intervención federal es "el procedimiento a través del cual el -

gobierno federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una entidad federativa en los supuestos que la propia ley fundamental señale". (84) Dentro de estos procedimientos se encuentra la facultad concedida al Senado, que a través del tiempo ha cambiado e incluso se ha deformado al perder su verdadera naturaleza y sentido, aplicándose para solucionar conflictos electorales, corrupción de gobernadores o relaciones poco cordiales entre el Presidente de la República y los gobernadores.

La intervención federal se justifica en tanto procura la permanencia de una de las finalidades del federalismo: la autoconservación de todas las entidades políticas que se unen permanentemente. Partimos de la idea de que en un sistema federal, las entidades federativas ceden parte de sus atribuciones a un ente distinto, formado por la voluntad de ellas mismas, denominado Federación, el cual tendrá la obligación de velar por la existencia política de sus miembros; debido a esa cesión los Estados dejan de ser soberanos para convertirse en autónomos, porque su Constitución local debe adecuarse a la Federal; están unidos a la Federación permanente e indisolublemente; y además por estar privados del *ius belli*, a cambio del compromiso de la Federación de defenderlos a todos y cada uno; en virtud de que la seguridad de los Estados constituye la seguridad de la misma Federación.

Por ello el ejercicio de esta atribución de ninguna manera es una invasión a la autonomía estatal, siempre y cuando no se ejecute arbitrariamente

---

(84) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. P. 69

te por el gobierno federal. Esto es lo que en la Constitución de los Estados Unidos se conoce como "garantía de la forma republicana" y que en nuestro país equivaldría a la expresión "auxilio federal". (85)

En la doctrina mexicana se reconocen dos formas de desaparición de poderes, recogidas en la Ley Reglamentaria de la fracción V promulgada el 29 de diciembre de 1978, mediante las fracciones de su artículo 2 que contemplan las causas que dan origen al ejercicio de esta facultad y son:

a) Fáctica: contempla la desaparición de poderes ocasionada por la muerte, renuncia, abandono de cargo, o imposibilidad física en forma simultánea para continuar ejerciendo el cargo, por parte de los titulares de los poderes de las entidades federativas (fracciones II, III).

b) Jurídica: cuando se quebrante el orden jurídico, los servidores públicos se prorroguen en sus cargos o se trate de modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales (fracciones I, IV, V).

De una primera y rápida lectura, parece desprenderse de esta fracción que la facultad del Senado es declarar la desaparición de poderes, pero en realidad la facultad otorgada es la de nombrar un gobernador provisional, una vez que se ha constatado un hecho: la desaparición de todos los poderes de un es-

---

(85) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Compañía Editorial Continental, S. A. - México 1972. P. 190

tado. Para la procedencia de esta facultad es necesario que desaparezcan "to dos" los poderes de un estado; sin embargo la subsistencia del Poder Judicial, no ha sido obstáculo para emitir la declaratoria; quizá se debe a que ese poder se estima ajeno a toda cuestión política. Hoy día, tal punto debe reconsiderarse, cuando se emita una declaratoria, ya que la Corte tiene una mayor participación en el aspecto impugnativo de las cuestiones electorales.

Es una función meramente declarativa, "no puede tener efectos consutitutivos, sino que debe ser reflejo de la realidad y sólo constatar el hecho previo de la desaparición de poderes". (86)

No se trata de reconstruir directamente el vacío de poder, sino de designar con la participación del Presidente de la República un gobernador provisional, que estará obligado a convocar a elecciones para gobernador y Poder Legislativo dentro de los tres meses siguientes en que ocupa el cargo; las --cuales se verificarán dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria; salvo que la desaparición se declare 6 meses antes de concluirse los períodos de funciones, entonces convocará a elecciones ordinarias; además debe designar provisionalmente a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Si el gobernador provisional no cumple con sus obligaciones, será removido por el -Senado e incurrirá en responsabilidad oficial. El gobernador provisional en ningún caso podrá ser gobernador constitucional.

Luego, la expresión final de la fracción: "esta disposición regirá

---

(86) González Oropeza, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1983. P 110

siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso", ¿se refiere a todo el precepto o sólo al nombramiento de gobernador provisional?. Al -- respecto existen dos tendencias: la sostenida por Lanz Duret, indica que es -- aplicable al contenido íntegro de la fracción V "se deja la puerta abierta a -- la resolución que al problema de las Constituciones Locales"(87); y la susten tada por Tena Ramírez, quien considera se refiere sólo a la designación de go bernador provisional, ya que la declaratoria de desaparición de poderes es facultad del órgano federal, quien puede calificar la situación imparcialmente y porque las Constituciones locales no prevén ningún procedimiento de declaratoria de desaparición de poderes; sólo algunos regulan la elección de gobernador provisional; aun así la convocatoria a elecciones se supeditarà a la formaliza ción del supuesto de ésta facultad conferida al Senado.

Contra la declaratoria de desaparición de poderes emitida por el Senado, no cabe recurso alguno, ni siquiera el amparo. La Corte ha permanecido al margen, a pesar de que algunos titulares de poderes desaparecidos lo han in terpuesto, obteniendo como única respuesta la declaración de incompetencia de la Corte, toda vez que se trata de violación a derechos políticos:

"La declaración que haga el Senado de la República, de que han desaparecido los poderes de un Estado, encierra una cuestión política electoral, de que debe conocer la Corte en única instancia y -- tal declaración no afecta a las personas que integran esos poderes,

---

(87) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Compañía Editorial Continental, S. A. - México 1972. P. 190

sino a los poderes mismos, que, como personas morales de orden público, no tienen las garantías que la Constitución otorga a los individuos particulares, -- por lo que el amparo que contra tal declaración se pida, es improcedente; y -- aunque el Senado, al hacer la declaración haya incurrido en irregularidades -- que puedan vulnerar a los individuos que componen esos poderes, como la violación dimana de una facultad política no puede corregirse por medio del amparo; ni tampoco vale decir, para sostener la procedencia del juicio de garantías, -- que la declaración invade la soberanía de un Estado, porque siendo el uso de una facultad política que la Constitución confiere, nunca puede ser violatoria de garantías individuales". (López Abraham A. y Coags. Tomo XVII pag 1533).

"Si el acto reclamado se hace consistir en la declaración de la desaparición de los poderes de un Estado, es indiscutible que se trata de un derecho político, por lo que, como el juicio de amparo -- procede solo por violación de garantías individuales, no hay lugar a duda de que dicho acto no causa un perjuicio que esté comprendido dentro de las violaciones de garantías individuales y no puede por tanto, engendrar el derecho a ejercitar la acción constitucional de amparo, por lo que debe sobreseerse". (Saucedo Salvador y Coags. Tomo XLVIII pag. 891).

A diferencia de la Corte Lanz Duret opina que la Suprema Corte, debiera conocer del asunto mediante un procedimiento análogo al de la suspen-



sión del acto reclamado, previniéndose que cuando el asunto llegue a la Corte, deben suspenderse todas las actividades políticas dejándose las cosas en el -- estado en que se encuentran; con ello se evitaría la intervención del Senado -- para declarar la desaparición de poderes bastando un fallo rápido y justo de -- la Corte. (88).

Desde que esta facultad apareció en 1879, hasta la fecha, han ocurrido 63 declaratorias efectivas de desaparición de poderes, de las cuales todas, a excepción de tres casos: Durango en 1935 por prórroga de funciones, Oaxaca -- y Morelos en 1920 por vacío de poder, hubieran sido resueltos por otros medios de intervención federal.

Los dos últimos casos se presentaron en 1975 durante el gobierno del ex-presidente Luis Echeverría Alvarez: uno en Guerrero, por delitos del orden común imputados al gobernador y el otro en Hidalgo por violaciones a las ga-- rantías individuales imputadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pudiendo ambos ser resueltos mediante responsabilidad oficial. Pues como dice Kelsen, "cuando existen mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en que incu-- rren los titulares de los órganos de los gobiernos locales, por violaciones al orden jurídico federal, la intervención federal resulta superflua". (89)

Con anterioridad anotamos que la Comisión Permanente ejerce la facultad sin haberle sido concedida por la Constitución, disposición reafirmada en

(88) Lanz, Duret, Miguel. Ob Cit. P 192

(89) Barquín, Manuel. "La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas". Anuario Jurídico co. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1975 P 21

la Ley Reglamentaria en su artículo 1, quedando especificado que es facultad exclusiva del Senado determinar que se ha configurado la desaparición de poderes y en el momento específico designar al gobernador provisional, de la terna propuesta por el Presidente de la República; por tanto la Comisión Permanente únicamente puede, en los recesos del Senado, designar al gobernador provisional, pero no determinar que los poderes del Estado han desaparecido.

No obstante, la Comisión Permanente en diecinueve ocasiones ha declarado la desaparición de poderes y nombrado al gobernador provisional, tales -- son: Morelos 1924, Tamaulipas 1924, Puebla 1924, Nayarit 1927, Puebla 1972, Jalisco 1930, Colima 1931, Durango 1931, Nayarit 1931, Guanajuato 1932, Tlascalala 1933, Tabasco 1935, Colima 1935, San Luis Potosí 1941, Guanajuato 1946, -- Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975 (90)

Concretando, la desaparición de poderes es el supuesto para el ejercicio de la facultad; la declaratoria respectiva es la formalización de ese -- supuesto y la designación de gobernador provisional es el contenido de la facultad misma.

En los últimos años, no se ha ejercido la facultad por el Senado, -- debido a la práctica de la renuncia por parte del titular del Ejecutivo local.

#### E) Solución de Conflictos Políticos

\_\_\_\_\_ La fracción VI del artículo 76, le atribuye al Senado la facultad --  
(90) González Oropeza, Manuel. Ob Cit P 215

de:

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

Esta atribución asignada al Senado ha acompañado a la función declarativa de desaparición de poderes, muchas veces la resolución extrema de un -- grave conflicto político ha sido la desaparición de poderes.

Entendemos por cuestiones políticas, "los conflictos que pueden suscitarse entre los poderes de un Estado", en lo que para su resolución el Senado actúa como árbitro; a diferencia de las cuestiones constitucionales que -- son "las controversias que surgen entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos", es decir sobre la naturaleza y alcance -- constitucional de ellos, cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (91)

Desde el Constituyente de 1917 se planteó esta diferencia, pues era confuso delimitar cuando el Senado o la Suprema Corte podían dirimir las controversias que se suscitaren entre la Federación y los Estados, entre dos o -- más Estados o entre los poderes de un Estado; por eso Machorro Narváez señaló

---

(91) Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983 P 303

"los conflictos políticos se referirán a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado"; y a que, explicaba Hilario Medina: "la objeción fundamental que nosotros hemos hecho para quitar a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las cuestiones políticas, ha sido el verdadero terror que hemos sentido porque la Corte Suprema de Justicia vaya a tener que conocer de intereses políticos y se haga política en el seno de la Corte; esa ha sido la idea fundamental que ha inspirado el criterio de la Comisión". (92)

En los conflictos políticos el Senado intervendrá:

- a) A solicitud de alguno de los Poderes.
- b) De oficio, cuando con motivo del conflicto surgido se interrumpa el orden constitucional mediando un hecho de armas, pues se pone en peligro a la Federación.

Esta facultad tiene las características de ser vinculatoria y ejecutiva. Es vinculatoria porque la resolución deberá ser acatada por el poder estadual que acudió al Senado, e incluso por los demás poderes estén o no en conflicto. Es ejecutiva porque la resolución puede ser impuesta a pesar del rechazo de los poderes estatales involucrados.

De nueva cuenta la falta de reglamentación ha sido un constante motivo de desorientación en la práctica. Se argumenta que no es posible emitir una ley reglamentaria, porque las cuestiones políticas son cambiantes y complicadas; pero la finalidad no es dictar una ley casuística, sino que contenga -

(92) Ortiz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura. México 1961. P 425

los lineamientos que le permitan al Senado dirimir las controversias, para no contar solo con su buen juicio y criterio.

El último de los proyectos de Ley Reglamentaria de esta fracción se dió en 1929 por el Senador I. Díaz de León; mismo que constaba de 4 artículos - en los cuales proponía:

- a) La solicitud de intervención se presentará directamente al Senado por cualquiera de los poderes o por conducto de alguno de los miembros que representan ante el Senado a la entidad.
- b) La formación de una comisión integrada por tres miembros facultada para realizar las averiguaciones conducentes.
- c) La rendición de un informe dentro de los 15 días siguientes en que fueron comisionados.
- d) Mediante la aprobación de las 2/3 partes de los miembros presentes se resolverá el conflicto acorde con la Constitución Federal y la de los Estados. (93)

Como ejemplo práctico de esta facultad, señalaremos el caso de Yucatán el 29 de septiembre de 1955, cuando el gobernador interino Víctor Mena Patomo, sometió a consideración del Senado el conflicto provocado por la legislatura del Estado respecto al Ejecutivo, al demostrarle una actitud inamistosa y de constante obstrucción en sus labores de gobernador. El Senado designó una Comisión investigadora, integrada por dos senadores y previno a los poded-

---

(93) El Senado Mexicano. Ob. Cit. Tomo III P 52.

res del Estado para que se abstuvieran de efectuar cualquier acto que alterara o modificara el orden constitucional en la entidad. La solicitud del gobernador fue refrendada por el senador Mediz Brettio. El caso se resolvió favorablemente al llegar a un acuerdo los dos poderes involucrados, en la sesión del 28 de octubre de 1956.

F) Su función como Gran Jurado en el Juicio Político seguido a Servidores Públicos.

En relación a ello, la fracción VII del artículo 76 dispone para el Senado:

"Eregirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

La responsabilidad de los funcionarios y gobernantes es tema de gran preocupación, por el afán del hombre de mantener su libertad y seguridad. Es una forma más de intervención federal, donde el Senado ya no funge como amigable componedor o árbitro, sino como verdadero juez aplicando sanciones de carácter político.

El Senado se erige en Jurado de Sentencia para conocer de las faltas u omisiones de los servidores públicos; se entiende por éstos "a los titulares

de un órgano de Estado o los sujetos que en un momento dado lo personifica y -- realiza las funciones marcadas dentro del cuadro de su competencia, cualquiera que sea la categoría e índole de sus atribuciones" (94). Según el artículo 110 constitucional los servidores públicos sujetos a la jurisdicción del Senado -- son: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general de la República, jefes de departamento administrativo, representantes de la asamblea del -- Distrito Federal, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal -- mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

En todo régimen democrático se encuentran unidos a dos nexos jurídicos:

- a) Al principio de la legalidad, pues su actuación debe apegarse a lo establecido en la Constitución, y
- b) Al de responsabilidad desempeñando sus funciones honestamente, -- con espíritu de servicio.

Si infringen el primer principio logran la anulación o invalidación de los actos; si contravienen el segundo principio se hacen acreedores a una sanción independientemente de la anulación del acto. De ello resulta entonces

(94) Burgoa, Ignacio. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Revista Mexicana de Justicia. México Septiembre de 1980. Número Especial. P 86

La responsabilidad oficial, que puede ser:

- a) Administrativo: cuando incumple con la obligación de guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen.
- b) Civil: la que asume al desempeñar las funciones inherentes a su cargo, frente al Estado y los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria, originada por delitos o faltas oficiales.
- c) Penal: es la resultante de la reparación del daño, siendo exigible en todo tiempo, aún y cuando se le absuelva en el Procedimiento Penal.

En razón de ello, don José Ma. Luis Mora, afirmó que para la responsabilidad oficial existen dos juicios y dos decisiones para calificar la conducta del servidor público: "en el primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia...; el primer juicio es necesariamente discrecional, el segundo debe ser ajustado a las leyes; el primero no se le debe parar perjuicio al acusado y debe quedar en la simple separación del puesto; el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas en las leyes; del primero DEBE CONOCER EL SENADO". (95)

Tal primer juicio es, el juicio político, aquel "procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle -

---

(95) Cárdenas, Raúl F. "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos". Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Tomo I. México 1984, Año 8, No. 8 p 240.



la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cu ya perpetración se le declare culpable" (96). Reúne desde luego las caracterís-  
ticas de un proceso, ya que culmina con una sentencia que se impone por la co  
misión de un delito oficial.

Los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el párrafo anterior son: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado y el procurador general -- de la República. La mención del resto de servidores públicos del artículo 110 constitucional es en verdad excesiva; solamente a estos servidores debfa someterseles al juicio político donde el Senado sea jurado de sentencia.

La facultad del Senado para juzgar a los altos funcionarios es una - competencia por materia, pues opera en tanto la acusación sea por delitos oficiales, que son considerados como todos los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho, no definidos como delitos comunes - en otras legislaciones.

El artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enuncia algunos delitos oficiales como ataque a las Instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, violación sis temática a las garantías individuales, usurpación de funciones, etc.

---

(96) Carrillo Flores Antonio. "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. México Enero-Febrero 1982. Vol. III. No. 16. P 77

Ahora bien, el hecho de que el funcionario al momento de ser sometido a juicio político no esté desempeñando su cargo, no hace inexigible la responsabilidad pues podrá hacerse aun después de un año de expiración del cargo. Cuestión con la que Tena Ramírez está en desacuerdo, por estimar que si el alto funcionario ha dejado de serlo, cómo aplicar la pena que la Constitución establece, que es la privación del puesto.

De acuerdo al artículo 108 constitucional la acusación formulada en contra del alto funcionario debe presentarse ante la Cámara de Diputados para que la haga valer ante el Senado, que se erige en Jurado de Sentencia, pudiendo declarar por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros la culpabilidad del servidor público; y en ese caso se le privará del puesto e inhabilitará para obtener otro por el tiempo que determine la ley. El funcionario cuenta con la garantía de audiencia, pudiendo aportar todas las pruebas que estime pertinentes.

Quizá uno de los casos más interesantes es el del juicio político, seguido al ex-gobernador de Jalisco José G. Zuno, debido a la serie de irregularidades que en él se cometieron; entre otras cosas se le acusó de ataque a las instituciones democráticas, suspensión de vigencia de leyes, disolución de ayuntamientos con base en el artículo 35 fracción X de la Constitución local, que había sido declarado inconstitucional. El 23 de marzo de 1926, la Cámara de Diputados presentó un dictamen de acusación formal ante el Gran Jurado del

Senado. Se convocó a sesión a la que Zuno no asistió, ni tampoco su defensor; se discutió en la Cámara entonces la obligación de nombrarle un defensor, siempre que la Asamblea diera su anuencia; se nombraron como sus defensores a Rafa el Gamboa y al senador Auayo. Después de esto la Cámara de Diputados ratificó la acusación. Se procedió a la discusión del caso, y con una votación de 43 a favor y 4 en contra se declaró culpable a Zuno, destituyéndolo del cargo (aun cuando había dejado la gubernatura desde el 23 de marzo de 1926) inhabilitándolo por 7 años 6 meses. (97)

Es evidente que se dejó a Zuno en estado de indefensión, debiendo ser repuesto el procedimiento, pues ello da idea que desde el emplazamiento y notificación se dieron irregularidades, pues como el entonces senador, Alba, dijo si Zuno se negó a colaborar es porque conocía la consigna para declararlo culpable.

Por último, en cuanto al Presidente de la República, éste solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, aunque hasta la fecha ello no haya ocurrido. Por lo que toca a los gobernadores de los Estados hemos visto que el uso inadecuado de la declaratoria de desaparición de poderes, ha evitado que les sea exigida la reparación del perjuicio ocasionado por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público. Los Secretarios de Estado generalmente no se someten a juicio político en virtud de la facultad concedida al Presidente de la República para nombrarlos y -

---

(97) El Senado Mexicano. Ob Cit. Tomo III. P 98

removerlos libremente. Los miembros del Poder Judicial pueden ser removidos a petición del Presidente por el Congreso.

## **CAPITULO V**

### **PERSPECTIVAS DEL SENADO MEXICANO**

## I. EL SENADO EN EL MEXICO ACTUAL

La primordial perspectiva del Senado es la de cumplir íntegramente - con las funciones que le asigna la Constitución de acuerdo a su cometido en el Sistema Federal. Pues sin duda es la materialización de los elementos de éste sistema, al manifestarse la existencia legal de las entidades federativas y el pacto legal entre ellas para formar el pacto federal. Es decir, su labor es - mantener vigente al federalismo, tan inclinado a veces a un regionalismo exclu yente o a un exacerbado centralismo.

Esto no significa que tan sólo con los principios constitucionales y la presencia del Senado, se asegure el respeto y conservación del federalismo, sobre todo en un sistema poco responsivo y con un mínimo de representación de intereses populares o regionales como el nuestro, donde el Presidente es la - figura principal; ya que pareciera que las únicas razones para desear formar - parte de esta Cámara son para algunos la llegada al punto máximo de su carre - ra o para otros la preparación para la ocupación de un puesto más alto; dejan - do de lado el verdadero sentido de la función a desempeñar dentro de este órga - no; de ahí que Daniel Cosío Villegas señale:

"Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de no reelección les impide ocupar el -- mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguir - se por su lealtad al partido y al Presidente" (98)

---

(98) Senado de la República-UNAM, "El rol político del Senado Mexicano". Ob.Cit. P 283

Tal afirmación corresponde desmentirla al Senado, para ello la Constitución le ha dado todos los medios necesarios, abriendo nuevos campos, en los que de actuar correctamente, le permitirá seguir siendo considerado como un órgano de mayor prestigio que la Cámara de Diputados. Para ese fin, el artículo 26 de la Constitución lo faculta en conjunción con la cámara colegisladora a expedir leyes en materia de Planeación Nacional; incluso el artículo 5 de la Ley de Planeación, ordena al Ejecutivo remitir el Plan Nacional al Congreso para examen y opinión, para que formulen las observaciones pertinentes. Puede entonces intervenir de manera directa en la planeación democrática del desarrollo de México.

Cuestión que si bien, siempre ha sido importante, hoy cobra mayor interés ante la próxima ratificación del Tratado de Libre Comercio, que de -- aprobarse, ocasionará cambios, creará nuevas situaciones, las cuales requerirán de una reglamentación minuciosa y adecuada, pues aunque se diga lo contrario, nuestra soberanía puede verse afectada.

Es aquí donde también cobra vital importancia la fracción I del artículo 76 constitucional, que le otorga al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados o convenios internacionales, pues el Senado debe utilizar su enorme capacidad de reflexión y experiencia, a modo de analizar todas las posibilidades, ventajas y desventajas que la concertación del tratado puede traer; colocarlas en una balanza procurando que el país logre un mejor desarrollo.

Es por ello que el Senado debe luchar por mantener un papel activo - en la vida nacional haciendo sentir su presencia en la toma de decisiones, que a su ámbito de competencia corresponde.

Dentro de esa esfera de atribuciones, su papel en la formación de le yes, ha ido en detrimento. Se supone que es el órgano que debe perfeccionar y pulir las leyes, sin embargo, en algunas leyes emitidas últimamente, se incurren en tan graves errores, que nos hacen pensar, que el Senado no cumple debi damente su función.

Queriendo buscar una justificación, podemos decir que eso sucede - - porque quizá aun todavía en su mayoría se encuentra integrado por miembros del partido dominante, dispuestos a aprobar las iniciativas de ley provenientes -- del Ejecutivo, sin realizar un estudio a conciencia de las mismas; evitándose que las críticas coherentes, en algunos casos, de los miembros de los partidos de oposición sean escuchadas. El Senado debe pues cuidar éste aspecto y hacer oír las inquietudes de las entidades federativas plasmandolas en iniciativas - de ley, pues ésta facultad la ha utilizado escasamente, logrando que con su -- apatía, poco a poco se debilite el federalismo.

Por lo anterior se ha afirmado en el extranjero que México no es más que una república central disfrazada de federalista.



Es a todas luces necesaria, la participación activa del Senado en -  
México, debido a la imposibilidad de separar el ámbito económico del de la par  
ticipación política.

## CONCLUSIONES.

## C O N C L U S I O N E S

1. El Estado Mexicano se encuentra bajo una forma de Estado Federal, en don de hay un Poder, un Gobierno, un Orden Jurídico, pero con miembros que se encuentran descentralizados, con atributos suficientes para realizar actos de naturaleza Administrativa y Legislativa en el ámbito de su competencia.
2. De acuerdo con ello tendremos dos órdenes; Uno en el que entran en juego los partidos políticos, atendiéndose directa e inmediatamente al individuo en lo particular; y otro en el que se mira por los intereses de todas y cada una de las Entidades Federativas. De ahí la necesidad de dividir al Legislativo en dos Cámaras, estando encargada la de Senadores de éste último orden.
3. Sin embargo el Senado no es esencial, ni responde a una forma puramente federalista, aunque si atiende al principio de conservación de la unión federal de las entidades, la paz y el orden público de la federación. Lo cual no significa que los Senadores sean representantes de las entidades federativas, pues lo son de la nación, ya que no son designados directamente por la entidad, además de tener el mismo status jurídico que los Diputados.
4. Como representante de la nación y con miras a la conservación y bienestar

de la unidad de la federación tiene asignados entre sus facultades exclusivas, la aprobación de los tratados, respecto de los cuales le compete - vigilar no sólo su adecuación a los preceptos constitucionales, sino también su compatibilidad con la Legislación existente a fin de evitar reformas precipitadas e irreflexivas.

5. La facultad contemplada en la Fracción II referente a la ratificación de nombramientos presidenciales resulta obsoleta pues en la práctica no es - la manera más idónea para controlar el exceso de poder del Ejecutivo.
6. Lo mismo pasa con la Fracción IV que regula la movilización de la guardia nacional, pues de hecho, no se sabe como, dónde y con quienes efectivamente se integra, sólo estamos ciertos que corresponde al ámbito federal.
7. La facultad del Senado de nombrar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado es declarativa, más no constitutiva. Su inadecuada aplicación desde su aparición, ha sido una invasión a la autonomía estatal, aplicándose sólo para sancionar la conducta irregular de los individuos que se desempeñan como titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
8. Por ello no debe permitirse que ésta facultad se aplique inadecuadamente, en lugar de utilizar alguna otra forma de intervención federal pues recor-

demostremos que ésta facultad afecta a los poderes como tales y no a los de los individuos que se desempeñan en los mismos, a los cuales podrá exigírseles que respondan de sus actos y conducta mediante la responsabilidad oficial.

9. La declaratoria de desaparición de poderes debe admitirla el Senado, siempre y cuando hayan desaparecido "todos" los poderes, pues hasta ahora parece que la subsistencia del Poder Judicial no ha sido obstáculo, con lo cual se viola un precepto constitucional a todas luces claro y específico.
10. En cuanto a la facultad contemplada en la Fracción VI relativa a la solución de conflictos políticos, ha entrado un tanto cuanto en desuso, pues es el Ejecutivo quien da la solución de los mismos, antes de que en conflicto pueda ser discutido por el Senado.
11. Es evidente que la Fracción VII referente a la responsabilidad oficial no es utilizada, ya fuere por ignorancia o porque así conviene al Ejecutivo, incluso porque cuenta con otros medios, digamos para "sancionar" a quienes no actúan correctamente pues a muchos de los altos funcionarios puede removerlos libremente.
12. El actuar de la Comisión Permanente es anticonstitucional pues en el --

ejercicio de las facultades exclusivas correspondientes al Senado, que - le esta permitido desempeñar, invade el ámbito de competencia específico del Senado y que de ninguna manera le ha sido delegado. Esto es, en el caso de la Desaparición de Poderes, la Comisión Permanente en 19 ocasiones ha nombrado un Gobernador Provisional, facultad que de manera exclusiva le ha sido reservada al Senado; en todo caso la Comisión Permanente debe concretarse a convocar al Senado a Sesiones Extraordinarias.

13. Por lo anterior es necesario se expida una adecuada reglamentación para el ejercicio de estas facultades exclusivas, debiendo desaparecer aquellas que son obsoletas haciéndose la reforma pertinente a la Constitución.
14. Por último, debe permitirse a los partidos minoritarios contar con un número mayor de representantes en el Senado.

## B I B L I O G R A F I A .

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1991.
- 2.- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia del Estado. Editorial Porrúa, México 1980.
- 3.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1991.
- 4.- CARPIZO, Jorge. El Federalismo Mexicano en los Sistemas Federales del Continente Americano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- UNAM., México 1972.
- 5.- CARRILLO PRIEGO, Ignacio. Renovación Constitucional y Sistema Político, Reformas 1982 - 1988. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1987.
- 6.- CUEVA, Mario de la. El Constitucionalismo Mexicano. Facultad de Derecho, UNAM. México 1957.
- 7.- DELHUMEAN ARRECILLAS, Antonio. México: Realidad Política de sus Partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C. México 1977.
- 8.- FUENTES DIAZ, Vicente. El Senado de la República. Editorial Altiplano, México 1974.
- 9.- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- UNAM. México, 1983.
- 10.- HAMILTON, Alexander., Madison James., Jaym John. El Federalista. Trad. Gustavo R. Velasco. Editorial Porrúa, México 1943.
- 11.- HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1986.
- 12.- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho del Estado. Trad. Eduardo Garcia Maynez, Ed. Porrúa - México 1949.

- 13.- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1972.
- 14.- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Ec. Porrúa, México 1982.
- 15.- MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- UNAM. México 1975.
- 16.- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1983.
- 17.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Derecho Público Mexicano. Volúmenes II, III. Editorial Porrúa México 1942.
- 18.- ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo y la Descentralización, Ed. Porrúa, México 1968.
- 19.- ORTIZ RAMIREZ, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura. México 1961.
- 20.- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, Argentina 1990.
- 21.- RAMIREZ FONCECA, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México 1983.
- 22.- RIOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Editorial Porrúa, México 1975.
- 23.- ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Editado por la Dirección del Registro y Publicación del Debate del Senado. Mexico, 1967.



- 24.- RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Nueva Biblioteca Mexicana, UNAM. México -- 1978.
- 25.- SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1987.
- 26.- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México. Editorial Harla, México 1984.
- 27.- SENADO DE LA REPUBLICA. El Senado Mexicano. Por la Razón de las Le yes LIII Legislatura. Volúmenes I, II y III. Edición del Senado de la República. México 1987.
- 28.- SENADO DE LA REPUBLICA. Coloquio Senado de la República/UNAM. LII Legislatura. Editorial Miguel Angel Porrúa México 1985.
- 29.- SIERRA, Manuel J. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, México 1955.
- 30.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1955.

REVISTAS:

- 1.- BARQUIN, Manuel. "La desaparición de poderes en las Entidades Federativas". Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1975.
- 2.- BELTRAN DE RIO, Pascal. "Aprueban los Senadores Prifistas el Rechazo a la Condena de Gobiernos ilegítimos". Proceso. México, 21 de Diciembre de 1992. No. 842.

- 3.- BURGOA, Ignacio. "La responsabilidad de los Funcionarios Públicos".  
Revista Mexicana de Justicia. México, Septiembre de 1980. Numero Especial.
- 4.- CARDENAS, Raúl F. "De la responsabilidad de los Servidores - Públicos".  
Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Tomo I, México - - 1984. Año 8, No. 8.
- 5.- CARRILLO FLORES, Antonio. "La responsabilidad de los altos Funcionarios de la Federación".  
Revista Mexicana de Justicia, México Enero -Febrero de 1982. Vol. III, No. 16.
- 6.- PATIÑO MANFFER, Ruperto. "Los Tratados Internacionales".  
Revista de la Facultad de Derecho de México. México Enero-Abril de 1992. Tomo XLII, No. 181 y 182.
- 7.- PONCE, Manuel. "Debe actuar de oficio el M.P. en el Caso Machain".  
El Universal. México, 20 de Diciembre de 1992. Año LXVII. Tomo CCCIII. No. 27486.
- 8.- TORRE, Wilberto. "No se modificarán Leyes antes de que E.E. y Canadá ratifiquen el T.L.C."  
El Universal. México, 14 de Marzo de 1993. Año LXXVII, Tomo CCCIV. No. 27568.
- 9.- VENEGAS TREJO, Francisco. "La Constitución y los Tratados".  
Revista de la Facultad de Derecho de México. México-Diciembre de 1991. Tomo XLI - Números 178, 179 y 180.

#### LEGISLACION:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.- Ley Reglamentaria de la Fracción V, del Artículo 76 de la República.
- 5.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 6.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.