

786  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

---

**"REFORMAS PARA UN NUEVO SENADO  
DE LA REPÚBLICA"**

**Director:**

**Maestro JORGE GABRIEL GARCÍA ROJAS**

**Sustentante:**

**MARIANA SÁIZ FERNÁNDEZ**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL,  
GARANTÍAS Y AMPARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**U N A M**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF. SCA/233/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera MARIANA SAIZ FERNANDEZ, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "REFORMAS PARA UN NUEVO SENADO DE LA REPUBLICA", bajo la dirección del Dr. Jorge Gabriel García -- Rojas, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Dr. García Rojas y la Licenciada Claudia Leticia Ortega Medina me manifestaron haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 8 de 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.

**Dr. Francisco Venegas Trejo**  
**Director del Seminario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**  
**Facultad de Derecho**  
**UNAM**

Muy estimado Doctor:

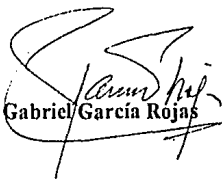
Me complace en participar a Usted que una vez terminado el trabajo de dirección de tesis que honrosamente me fue conferido por el seminario que Usted dirige, para que la pasante Mariana Sáiz Fernández elaborara el trabajo intitulado "Reformas para un Nuevo Senado de la República", me permito hacerle llegar dicha tesis profesional, para el efecto de que se sigan los trámites subsecuentes que propicien el examen profesional de la sustentante.

Desde luego que otorgo mi voto aprobatorio a esa investigación pues encuentro en ella un trabajo profundo y serio del tema que aborda, a más de estar enriquecido con una bibliografía apropiada y amplia.

Por otra parte me parece que las proposiciones de Mariana Sáiz Fernández para que nuestro Senado alcance una plena dignidad institucional que ha venido perdiendo en aras de un presidencialismo excesivo, no sólo revelan un abierto sentido democrático en la autora, sino también, una gran valentía intelectual por la calidad de su propuesta.

Sin otro particular le renuevo mi saludo más cordial y mi más distinguida consideración.

Maestro Jorge Gabriel García Rojas

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Gabriel García Rojas', written over a large, stylized, abstract scribble that forms a large 'S' or 'G' shape.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he revisado la tesis profesional intitulada: "REFORMAS PARA UN NUEVO SENADO DE LA REPUBLICA", elaborada por la Pasante de Derecho MARIANA SAIZ FERNANDEZ, para obtener el título de Licenciada en Derecho, bajo la atinada dirección del Dr. J. GABRIEL GARCIA ROJAS.

El estudio de referencia, constituye un trabajo serio de investigación, que satisface plenamente los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que no sólo merece su aprobación como tesis profesional, sino una felicitación especial para su autora.

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. a 8 de noviembre de 1994.

LIC. CLAUDIA L. ORTEGA MEDINA  
Profesora adscrita al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**Para María Luisa Fernández,  
mi madre.**

**Triste papel de quien, habiéndole sido dada la voz, no es capaz de alzarla para denunciar la mentira, el abuso y la injusticia.**

**José Vicente Sáiz**

**Mi más grande agradecimiento al maestro Jorge Gabriel García Rojas por su afecto, y por las intensas jornadas que destinó a la dirección de mi trabajo.**

**Mi gratitud a Porfirio Muñoz Ledo quien, en momentos delicados en el ejercicio de sus responsabilidades, interrumpió sus labores para disipar mis dudas.**

**Agradezco a Jorge Alcocer su enorme paciencia y confianza que me permitieron concluir este trabajo.**

**Mi reconocimiento a Pedro Aguirre por su colaboración en la elaboración de esta tesis.**

**Gracias;  
Blanca, Abuela, Magali, Claudia L.,  
Martina, Azucena, Lucía, José, Lorena,  
Ramiro, Roxana, Korina, Tere, Mario.**



**Comparto esta tesis con mis abuelos, quienes en vida fueron mi más grande alegría, y en su ausencia, mi dolor más profundo.**

**Mi gratitud a Alberto Bagné por sus ideas, por su confianza y por su presencia entrañable.**

**Mi gratitud a Dulce María por su invaluable estímulo y cariño.**

## INTRODUCCIÓN

Un verdadero estado de derecho se funda, no sólo en el establecimiento de normas constitucionales que contemplen el conjunto de principios jurídicos característicos de éste, sino también, en su estricto cumplimiento. En México, a pesar de que la Ley Fundamental prescriba formalmente un estado de derecho, en la práctica se plantea una contradicción entre las aspiraciones plasmadas en las leyes y la realidad. Una de las fallas más graves y de consecuencias más profundas para la salud pública de nuestro país es la del desequilibrio entre los Poderes de la Unión, lo que desvirtúa por completo uno de los principios fundamentales del estado de derecho.

Si el principio de la división de poderes impide la concentración excesiva del poder en un sólo órgano, su inobservancia produce, necesariamente, el fenómeno contrario. Una de las preocupaciones centrales que motivaron la realización de este trabajo fue precisamente la tendencia que existe en México hacia la concentración del poder político en el Ejecutivo, en detrimento del Legislativo y Judicial, malogrando con ello el régimen democrático y federal previsto en la Constitución.

En el camino por acceder a un verdadero sistema democrático, casi todos los actores políticos han coincidido en que uno de los aspectos más relevantes de la agenda política en los próximos años es, sin duda, el fortalecimiento del Poder Legislativo. A pesar de ello, hasta ahora, los esfuerzos realizados se han restringido al ámbito electoral, como si el asunto de la democracia se redujera a las reglas de la competencia para integrar los órganos del poder público. En esa carrera desbocada de unos por no perder el poder y de otros por

acceder a él, ¿no nos habremos olvidado de que existen otros ámbitos, de urgente exploración, para combatir el autoritarismo, la impunidad y la corrupción, detente quien detente el poder? ¿cuáles son, por ejemplo, las soluciones concretas para fortalecer el Poder Legislativo?

Preguntarse esto no significa claudicar en la convicción de que en México la competencia electoral es aún injusta e inequitativa. Con todos los avances registrados, los vicios permanecen y cejar en esa lucha sería perder lo alcanzado. Todo hace suponer que, para la erradicación de estas dañísimas prácticas, no debe dependerse solo de las reformas al orden jurídico respectivo; hay que resolver cuanto antes el vacío de propuestas que propicien cambios sustantivos en la correlación de fuerzas entre los órganos del poder público. ¿Será una utopía creer, por ejemplo, que si los legisladores adquieren un mayor peso específico dentro del ámbito político, no lo hagan valer? A pesar de ofrecer nuevas y mejores condiciones para que los miembros de cada poder público ejerzan con rigor y honestidad sus facultades, ¿estaremos condenados al desempeño siempre subordinado y sumiso de quienes ostentan la representación del pueblo y de quienes garantizan la seguridad jurídica de los individuos?

El tema del fortalecimiento del Poder Legislativo es apasionante pero inmensamente vasto. Elegí, de entre las cámaras que integran el Congreso de la Unión, a la de Senadores, por parecerme más urgente su atención, ya que la de Diputados, al menos, ha sido objeto de mayor interés y estudio. Cuando inicié este trabajo, no se abría todavía la discusión que, más tarde, condujo a una reforma constitucional, en virtud de la cual se modificó la fórmula para integrar la

Cámara de Senadores. Durante la LV Legislatura, presencié varias sesiones del Senado y, con excepción de las participaciones siempre interesantes del Senador Porfirio Muñoz Ledo, el panorama parlamentario era desolador. Me obsesionó la idea de que bajo las condiciones en que actualmente funciona, el Senado es un órgano del poder público totalmente inútil, a pesar de las importantes facultades con la que la Constitución lo ha investido. ¿Habrían tenido razón los redactores de la Constitución del 57, al declararlo desaparecido por considerar su existencia un factor de debilitamiento del Poder Legislativo? El Senado, tal cual funciona hoy, sí constituye un elemento que limita las funciones del Poder Legislativo; sin embargo, tengo la personal convicción de que el Senado es una institución necesaria en la estructura de un gobierno de tipo presidencial y federal como el nuestro.

La duplicidad de las cámaras ha sido denunciada por ver en ello un sistema que no contribuye al fortalecimiento de la representación popular; empero, el bicameralismo, en los sistemas presidenciales y federales, tiene una lógica impecable que justifica la existencia de las cámaras altas: la de crear ámbitos de representación que generen el complicado pero necesario equilibrio entre los Poderes de la Unión y los intereses de las entidades federativas. En un régimen federal, es necesario garantizar la participación de los estados integrantes de la federación en las decisiones fundamentales de la nación. El Senado permite que los estados locales intervengan en la formulación de las leyes y, además, asume dos funciones de manera simultánea: impedir la absorción política de los estados débiles por los estados poderosos y el avasallamiento político de todos los estados por el poder central. En un sistema presidencial, en donde

la separación de poderes es más clara, el Senado juega un papel muy relevante. Dividir al Poder Legislativo en dos cámaras, permite al Ejecutivo gozar de una relación más fluida con las representaciones populares, abriéndose espacios de conciliación adicionales que son extraordinariamente útiles cuando se entra en conflicto con alguna de ellas, situación que por lo demás, es muy común, si la división de poderes es real. Adicionalmente, por la naturaleza de ambos poderes, es normal que el Legislativo, cuando se compone de una sola cámara, tienda a ser más fuerte e influyente, generándose así, un desequilibrio igualmente indeseable, aunque de signo diferente al que se presenta cuando la hegemonía la ejerce el Ejecutivo. Finalmente, la presencia de una segunda cámara facilita el equilibrio de la función legislativa pues así, el proceso de formación de las leyes es necesariamente más lento y por ello más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

Es evidente que la realidad política nacional dista mucho de gozar de las ventajas que el auténtico bicameralismo ofrece y si, en cambio, padece los perjuicios de un sistema dependiente, producto de una cámara alta sometida a los designios del Ejecutivo e integrado mayoritariamente, en forma abrumadora, por representantes de un partido político subordinado al Presidente de la República.

Si en México es necesario fortalecer los controles que debe ejercer el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y acentuar las autonomías locales, el Senado tendrá naturalmente que aumentar, de manera considerable, su paquete de facultades.

Mi propuesta consiste en plantear una serie de modificaciones a la Constitución para ampliar las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, así como para mejorar el sistema de representación

**Nos, que cada uno somos tanto como vos, e todos juntos valem  
más que vos, os hacemos rey de Aragón, por lo que debéis jurar  
guardar los fueros y privilegios de los aragoneses e se no, nom.**

**Fórmula con el que el Justicia Mayor Aragón se dirigía al recién  
acclamado Rey.**

**Siglo XIII**

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES GENERALES

### 1. SISTEMA FEDERAL

#### 1.1 FEDERALISMO EN NORTEAMÉRICA.

A pesar de que la idea moderna del régimen federal ha sido determinada por la historia de los Estados Unidos de América, desde su proceso constituyente y la expedición de su Constitución Política, en etapas históricas anteriores a ésta ya se presentaban en otros países formaciones federalistas. Por ejemplo, "todos los distintos miembros del imperio inglés—decía Wilson—son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la soberanía dimanante de la misma Corona".<sup>1</sup> En cuanto a su forma, el sistema federal parte del mismo principio.

El mérito norteamericano consiste en haberlo descubierto, y en convertirlo, de acuerdo a sus necesidades, en una verdadera y eficaz forma de gobierno.

El federalismo es, pues, producto de la historia colonial norteamericana y del proceso de gestación para su nacimiento como nación independiente. Desde su conquista, el territorio norteamericano se dividió en trece colonias que se manejaban con independencia una de la otra y que al mismo tiempo, eran dominadas, desde el Viejo Continente, por la Corona Inglesa.

Siendo este último el único elemento que identificaba a las colonias, comprendieron que en su búsqueda por alcanzar la independencia, una acción conjunta las conduciría con mayores posibilidades a la libertad.

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 104.

Romper la dependencia con la Corona implicaba hacerse dependientes entre ellas, estrechar nexos que las fortalecieran en la búsqueda de su objetivo común, y ésto, naturalmente, configuraba la concepción de un nuevo sistema de gobierno. Sin embargo, el proceso de unificación fue complicado, las colonias difícilmente lograban conciliar sus intereses particulares y la natural tendencia regionalista por el arraigo de cada comunidad a su tierra que –hasta entonces se practicaba–, prevalecía frente a los argumentos en pro de la unificación.

El primer esfuerzo que se registra en el proceso independentista de las trece colonias fue la celebración de una reunión en Albany en el año de 1754, casi veinte años antes de la Guerra de Independencia, a la que asistieron representantes de siete colonias. Benjamín Franklin elaboró un programa de gobierno, que, al ser presentado y aprobado en dicha reunión, fue bautizado como el Plan de Unión de Albany; este programa reviste una importancia enorme, ya que fue Franklin quien por primera vez diseñó las bases del sistema federal, por lo que pasó a ser el fundamento de los programas y planes que posteriormente se elaboraron.

El Plan de Unión de Albany proponía la creación de un órgano central integrado por un presidente nombrado por la Corona al que se le confiaban los asuntos de interés común para las colonias, y de un Gran Consejo elegido por las asambleas coloniales, que se renovarían cada tres años.

Los asuntos regionales quedaban bajo la responsabilidad de cada una de las colonias.

Al ser discutido en las asambleas coloniales, el Plan de Unión se vino abajo; la facultad de fijar impuestos y tarifas que dicho



documento otorgaba al órgano central, pareció herir los sentimientos regionalistas y, en consecuencia, provocar una fuerte oposición a lo que podría llamarse el primer boceto de régimen federal.

El Plan de Albany no prosperó y sí en cambio las iniciativas legislativas inglesas contrarias a los intereses coloniales, particularmente en materia impositiva. Para el año de 1764, el descontento en las colonias se había agrabado y la percepción de ser objetos de una injusticia era evidente: ¿por qué habría de expedir las leyes que más directamente afectaban a los ciudadanos de las colonias un parlamento en el que éstas no estaban representadas? Esta situación generó un vigoroso cuestionamiento en torno al excesivo poder que ejercía la metrópoli sobre ellas, y fue Massachusetts quien lanzó el primer grito de protesta censurando la Ley del Timbre promulgada por el Parlamento inglés. Así, la Cámara de Massachusetts convocó en 1765, al primer congreso intercolonial en el que campeó la idea del americanismo, como elemento de cohesión entre los diversos pueblos.

Pronto, Inglaterra tomó represalias en contra de Massachusetts, pero para sorpresa del Imperio, el resto de las colonias se solidarizó y se enfrentaron de manera conjunta. En 1774 se reunieron delegados de doce colonias en Filadelfia para formar un Congreso Intercontinental.

Por su parte, los grandes estadistas norteamericanos tuvieron la gran virtud de ser pragmáticos, observaron y analizaron las experiencias del resto de los países y extrajeron las nociones que a ellos convenía. Fue una época en la que las ideas políticas evolucionaron; en materia de derecho público, uno de los avances más importantes fue la idea de una Constitución rígida –en oposición a la

flexible que tantas arbitrariedades les había hecho padecer por su modificabilidad— que colocada por encima de todos los poderes los limitara a todos. Este es el concepto que se conoce como supremacía constitucional, gracias al cual se garantiza la seguridad y respeto de los derechos fundamentales del hombre frente a los poderes públicos.

El primer Congreso Continental fracasó en cuanto a la aceptación del sistema federal; las posturas regionalistas aún prevalecían.

Se presentó otra oportunidad al inaugurarse el segundo Congreso Continental en la misma ciudad en el año de 1775. La situación llegó a tal punto de tensión entre las colonias y la Corona que un año después, el 4 de julio de 1776, este Congreso Continental dictó la Declaración de Independencia: la guerra había comenzado.

Las sesiones de este Congreso Continental se nutrieron de la experiencia colonial, las prácticas inglesas y la doctrina de Montesquieu, llegando así a importantes conclusiones. En julio de 1776, se presentó un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, mismo que fue aprobado hasta 1777 para entrar en vigor, tras la aprobación de los Congresos locales, en el año de 1781. En él, se proponía que los Estados conservaran su soberanía, pero que un número considerable de atribuciones se otorgaran al Congreso, en el que cada Estado gozaba de un sólo voto. Con esto, las colonias establecían un sistema confederado de cooperación.

En su libro Política y Gobierno, el profesor de la Universidad de Harvard, Karl W. Deutsch, señala que un sistema federal difiere del confederado en cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, "un gobierno federal es relativamente fuerte en cuanto a organización, personal, presupuesto y jurisdicción, es más fuerte en todos estos sentidos que el gobierno de cualquiera de sus estados constituyentes;

en una confederación, las instituciones comunes son débiles en algunos o todos estos aspectos respecto de los gobiernos de los Estados. En segundo lugar, mientras que los gobiernos federales actúan directamente sobre los individuos en todos los aspectos que caen bajo el ámbito del gobierno nacional, el gobierno de una confederación trata normalmente con los individuos sólo en forma indirecta, a través de los gobiernos estatales y sus administraciones. En tercer lugar, con frecuencia los Estados se separan de una confederación, si sus propios gobernantes o votantes lo desean, mientras que en una unión federal no se permite la secesión. Por último, dentro de la esfera de la jurisdicción federal las leyes de una unión federal prevalecen generalmente sobre las de los Estados, y se espera que los gobiernos estatales las obedezcan y las hagan respetar. En una confederación una ley o decisión de las autoridades confederadas sólo es válida en un Estado cuando un gobierno de éste ratifique, o por lo menos no ejercite su derecho de veto en su aplicación "dentro del Estado".<sup>2</sup>

Después de establecer las diferencias entre ambos regímenes, cabe destacar que la confederación norteamericana tuvo sus matices y que a diferencia, por ejemplo, de la suiza, en el que los cantones fueron absolutamente soberanos por más de quinientos años, éste planteó disposiciones más fuertes en favor de los intereses comunes: relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de la moneda, correos, pesas y medidas, entre otras. Se dejó así abierta la puerta para transitar más tarde a un régimen federal puro.

Continuando con la historia del proceso norteamericano, en 1783 concluyó la guerra iniciada en 1776 y fue celebrada la paz con

---

<sup>2</sup> Deutsch W., Karl, Política y Gobierno, Pág. 213.

Inglaterra. La situación interna era caótica y el fracaso de la confederación patente. Era necesario revisar las condiciones en que se había planteado el pacto de Artículos de Confederación y Unión Perpetua. Hubo quienes incluso votaban en favor de la reinstalación de un régimen monárquico; afortunadamente para la historia norteamericana, pesó más la convicción democrática y libertaria. Esta época es llamada por los historiadores norteamericanos "período crítico de la historia americana". En mayo de 1787, se convocó en Filadelfia a una Convención Federal, presidida por George Washington e integrada por los hombres más lúcidos de la Unión Americana, que se dio a la tarea de construir un nuevo sistema de gobierno. Al interior de dicha Convención se presentaron intensos y álgidos debates en pro y en contra de la adopción de un régimen federal, ya que existían muchos intereses en juego. En virtud de éstos, prevalecieron dos corrientes: la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. La primera se sustentaba en el denominado Plan de Virginia, redactado por Hamilton, en el que se proponía "la creación de un poder nacional dividido para su ejercicio en las tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa se dividía en dos órganos, siendo sus integrantes designados en forma proporcional a la población y dotados de facultades para legislar en todo lo que no quedara dentro de la competencia de los Estados. Con respecto al derecho federal, se proponía juramento de oficio, la supresión de las leyes contrarias a las federales y la facultad de coacción para el gobierno federal sobre los Estados indisciplinados".<sup>3</sup>

Por su parte, los Estados pequeños presentaron su contrapropuesta, que bajo el nombre de Plan de New Jersey, planteaba un sistema unicameral otorgándole a los Estados una representación

---

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pág. 106.

paritaria y facultando al órgano central para ejercer coactivamente su poder para imponer el derecho federal.

Como era de esperarse, los Estados pequeños no podían quedar satisfechos con el Plan de Virginia, ya que la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. A su vez, el de New Jersey no fue aceptado por los grandes, pues al contar cada Estado con un voto idéntico, los estados pequeños sumarían mayoría y, con ello, decidirían la suerte de los grandes.

Para conciliar las desavenencias, la Convención formó una Comisión integrada por un miembro de cada Estado para encontrar la fórmula en la que se protegieran ambos intereses. Finalmente, dicha Comisión emitió un tercer plan denominado de Transacción de Connecticut, en el que se recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes exclusivamente para la Cámara de Representantes, que tendría como única materia la financiera; del de New Jersey se tomó la representación paritaria de los Estados, pero solamente para la integración de la Cámara de Senadores. Así nació el sistema bicameral: una Cámara representa directamente al pueblo y la otra a los Estados. Para fines de este trabajo es importante subrayar que la Cámara de Senadores encuentra su origen y fundamentos en el pacto federal.

Se añadió una propuesta final que consistía en que, una vez aprobada la Constitución, para ser modificada se requeriría, además de una mayoría especial de ambas cámaras, del concurso de los Congresos locales.

En 1787 la Convención de Filadelfia tuvo listo el proyecto de Constitución, pero había que dar otro paso más: su ratificación por

al menos nueve legislaturas estatales para que entrara en vigor. La lucha por este propósito al final triunfó, quedando para los anales de la historia la constancia de que los Estados Unidos de América es la primera de las naciones nuevas del mundo que cuenta con el sistema constitucional más antiguo.

## 1.2 FEDERALISMO EN MÉXICO.

Debido a la extensión del tema, en el presente capítulo se hará referencia únicamente a los rasgos específicos de nuestro sistema federal según lo dispone la Constitución de 1917 atendiendo a un brevísimo recuento de acontecimientos históricos que dieron lugar a su original surgimiento.

Desde que en 1787 los norteamericanos concibieron en su texto constitucional al federalismo, este sistema "conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional"<sup>4</sup>, con mayor fuerza aún cuando otros países decidieron adoptarlo.

Resulta prácticamente imposible hacer un estudio acerca del federalismo de cualquier otro país sin tomar en cuenta el modelo norteamericano, parámetro natural con el que se mide su eficacia o su fracaso. Esto no significa que necesariamente deban ser idénticos o que partan de las mismas circunstancias. No. Optar por el federalismo como forma de gobierno parte de una decisión que puede generar las condiciones para que así sea, con matices, adaptándose a sus necesidades pero desde luego con sus rasgos distintivos y fundamentales. De ahí que resulte falso afirmar que adoptarlo implique una imposición de un modelo extraño, baste aclarar que las ideas políticas son patrimonio universal y que, a pesar de su necesaria adecuación a la realidad de cada pueblo, todas son susceptibles de ser aplicadas.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pág. 108.

El federalismo irrumpe en la historia constitucional de México en 1824 bajo la influencia del pensamiento liberal y particularmente de la Constitución norteamericana de 1787.

Las circunstancias de su origen en México fueron diversas a las de los Estados Unidos. Como dato relevante cabe recordar que la Nueva España constituía una colonia y no una pluralidad de ellas, en la que siempre existió una fuerte tendencia al centralismo. La lucha por implantar el federalismo no se ganó frente a quienes pretendían la independencia de sus regiones sino al contrario, lo que hubo que vencer fue el arraigo de la concepción unitaria del poder.

Si bien es cierto que la Colonia en sus últimas fases vio disminuida la radical centralización de su estructura política en virtud de las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII y de la creación de las diputaciones provinciales por la Constitución centralista de Cádiz de 1813, es fundamental comprender que "al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un estado unitario que correspondía al antiguo virreinato".<sup>5</sup>

El primer gobernante del México independiente fue Agustín de Iturbide, quien, desconociendo al Congreso de 1822 se autoproclama emperador, y jura la Constitución de Cádiz. Frente a tales sucesos, en diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna, en Veracruz, a través del Plan de Casamata desconoce a Iturbide como emperador y exige la restauración del Congreso.

Entre tanto, las provincias al sentir rotas las ligas con el poder central y, en consecuencia percibir la posibilidad de su autonomía exigían la instauración del régimen federal, so pena de declarar su independencia. Por otra parte, tampoco estaban de acuerdo en otorgarle

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Op. Cit. Pág. 109.

al Congreso restaurado el carácter de constituyente sino tan solo de convocante; bajo esta presión, el Congreso emitió un voto mediante el cual reconocía la aspiración de las provincias de convertir al sistema de gobierno mexicano en uno federal y republicano, convocando a un Congreso Constituyente para los fines de su nacimiento. Dicho voto, en términos estrictos no tenía ninguna validez, pues al provenir de un Congreso convocante no podía disponer la erección de un régimen federal que afectaba a todo el país, pues éste no tenía facultades constitutivas.

El Segundo Congreso Constituyente emprende su trabajo a finales del año 1823; el 31 de enero de 1824 tuvo lista el Acta Constitutiva que, en su artículo quinto, estableció la forma de gobierno federal y, en el séptimo, enumeró los estados miembros de la federación.

En virtud de esta Constitución de 1824 existieron de hecho y de derecho los Estados. "En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se restableció la forma federal, son los Estados nacidos del Acta Constitutiva los que la han adoptado".<sup>6</sup>

A partir de la expedición de la Constitución de 1824, "los avatares nacionales tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monárquicos, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la Iglesia Católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de verdaderos partidos políticos, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal. Era el Constitucionalismo democrático apenas una aspiración de una sociedad política balbuceante".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Op. Cit. Pág. 110.

<sup>7</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, Cuestiones de Derecho Político, Pág. 21.



Esta etapa turbulenta de la historia de México, que se consuma, en última instancia, con la elaboración de la Constitución de 1917, se vio nutrida por una actividad legislativa asombrosa. Todo movimiento armado se levantaba en contra de la Ley Fundamental imperante y finalizaba con la erección de una nueva; así tenemos que el Constituyente de 1824 dio el Acta Constitutiva, y la Constitución de 1824 (Federal); el Constituyente de 1836 las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes (Centralista); los Constituyentes de 1839, 1842 y 1843 no obtuvieron resultados; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución del 1843 (Centralista); el Congreso Constituyente de 1846 el Acta de Reformas de 1847 (Federal) y el Constituyente de 1856 la Constitución del 57 (Federal).

Además de estas constituciones que se dieron como producto de Congresos Constituyentes, hubo tres más, éstas, producto de quienes se atribuyeron facultades legislativas en lo individual: Santa Anna expidió en 1853 las Bases para la Administración de la República (centralista); Comonfort, en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (centralista), y Maximiliano de Habsburgo, en 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Es digno de mención que a partir de la Constitución de 1857 en que se crea el juicio de amparo, la operación, perfeccionamiento y prestigio progresivo del juicio de garantías contribuyó de manera importante a dar cohesión y cierta firmeza al proyecto federal mexicano, supuesto que, erigida la Corte y los Tribunales Federales en intérpretes máximos de la constitucionalidad de los actos de autoridad en cualquier estado, de cualquier nivel y de cualquier materia, dictaron mediante sus fallos y jurisprudencias, los criterios jurídicos y políticos valederos, porque determinaban de esta manera, en última instancia, el derecho público y privado de la nación con arreglo a la Ley Fundamental.

Cabe destacar que, al restablecerse la República a partir de 1867, el panorama constitucional mexicano cambió, a pesar de ser muy relativa la aplicación de los principios constitucionales en materia de federalismo; es cierto que éste se estableció desde entonces y que todos los cambios ulteriores no afectaron a esta definición fundamental. Triunfó finalmente el partido liberal y junto con él, su concepto de Constitución.

Producto de la Revolución de 1910, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución que hoy nos rige y que, en su esencia, preservó los lineamientos del sistema federal que trazaba su antecesora de 1857.

### **1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.**

El fundamento constitucional del Estado federal mexicano se encuentra repartido en varios artículos de la Ley Fundamental. Antes de proceder a su análisis es importante establecer una armonía conceptual entre éstos, ya que de su lectura se desprenden aparentes contradicciones, principalmente en lo que se refiere al concepto de soberanía.

La soberanía sostiene toda la estructura jurídico-política del Estado mexicano. Siguiendo el pensamiento del maestro Tena Ramírez, en términos generales la doctrina moderna acepta que la soberanía es una potestad pública, suprema, indivisible, independiente, que desde el punto de vista del Estado se ejerce con supremacía sobre los individuos que forman parte de una colectividad nacional y que existe sobre bases de igualdad con relación al exterior de la nación. El problema más grande en torno a la teoría de la soberanía sobreviene cuando se trata de establecer su titularidad y su ejercicio jurídico.

Por lo que toca al caso mexicano, la titularidad del poder soberano corresponde esencial y originariamente al pueblo, y la voluntad popular se expresa por escrito en la Constitución.

En teoría, en México no existe ningún órgano ni persona que detente un poder jurídicamente ilimitado, ya que todos funcionan de acuerdo a las facultades que expresamente les otorga la Constitución. Es decir, la Ley Fundamental es la gran repartidora de las atribuciones que corresponden a los órganos del Estado y a los individuos que gobiernan; por lo tanto, éstos gozan de poderes limitados; y como el límite jurídico es la antítesis de la soberanía se concluye que ésta, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución. De lo cual se deriva que no es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía repartida en los órganos del Estado.

La soberanía está indisolublemente vinculada con la democracia y el gobierno con la opinión pública; en consecuencia, la democracia no es sólo un vehículo de acceso al poder sino también un ejercicio de vigilancia del ejercicio del poder. No sólo es democrática la sociedad que vota para legitimar el poder sino también la que lo legitima en el curso de su ejercicio mediante una opinión pública en que se expresa el favor del pueblo.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de 1917 en su artículo 40 establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia Ley Fundamental señale". De este artículo se desprende que la Constitución es el compendio jurídico con validez

a lo largo del territorio nacional y que asume como una de las características del Estado la del federalismo pues instituye dos órdenes jurídicos subordinados a ella –el estatal o local y el federal– con idéntica jerarquía y coordinados entre sí, otorgándoles atribuciones y señalándoles límites.

Ahora bien, la mención que hace este artículo respecto a la existencia de Estados libres y soberanos es inexacta, pues en realidad, y de acuerdo a la doctrina, los Estados no son soberanos. Como ya lo he expresado a lo largo de estas páginas, la soberanía es indivisible, se ejerce tanto hacia el interior como al exterior y, sobre todo, no reside en los estados ni en el poder central. En todo caso, al referirse al sistema federal, es lo correcto decir que los Estados–miembros son autónomos, ya que esta connotación lleva implícita la cualidad de límite, característica contraria a la soberanía.

Por otra parte, la Constitución define las bases del régimen interior de los Estados–miembros que de acuerdo a los principios de congruencia y uniformidad, debe existir entre las instituciones estatales y las federales plena congruencia o coincidencia, (artículos 115 y 116) y todos los Estados deben enfrentarse a las mismas limitaciones o mandatos que señala la Constitución.

Los estados tienen la potestad de darse a sí mismos su propia Constitución, para lo cual poseen un Poder Originario y uno Permanente. Los poderes constitucionales estatales actúan en su ámbito de competencia libremente, con la excepción del control de la constitucionalidad por vía del amparo o para la solución de controversias entre poderes.

Otra característica de nuestro sistema federal respecto a los Estados es la participación de estos en la integración del Poder de

la Unión a través del Senado que de acuerdo con José Francisco Ruiz Massieu, cuya competencia encuentra su lógica en un argumento histórico-constitucional: los estados miembros transfieren una parte de su soberanía a la federación a través de la celebración del pacto federal consignando en la Constitución General, siempre que el Senado conozca de asuntos que directamente interesen a las partes y que ellas participen en su composición según el principio de paridad.

En materia de distribución de competencias, la Constitución adoptó el sistema norteamericano al señalar en su artículo 124 que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De acuerdo al citado precepto, los confines del poder central quedan perfectamente acotados; sin embargo, ante este rigor, nuestra Ley Fundamental prevé en su artículo 73, fracción XXX, un escape para suavizarlo, consagrando las denominadas facultades implícitas del Congreso Federal.

Las facultades explícitas, como ya se dijo, son las conferidas expresamente por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales; las implícitas son las que el Congreso federal puede otorgarse a sí mismo o a cualquiera de los otros Poderes de la Unión. Es decir, si alguno de los poderes federales se ve imposibilitado para ejercer alguna de las facultades que expresamente le han conferido, el Congreso tiene facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Otra excepción, al principio del artículo 124, son las llamadas facultades concurrentes, que son aquellas que pueden ejercer los

estados mientras los Poderes federales no las ejerzan, aún cuando a éstos les corresponden. A diferencia del caso norteamericano, en México la Constitución no las consagra y en la práctica no se han dado.

Por último, existen las llamadas facultades coincidentes que son aquellas que tanto la federación como los Estados pueden ejercer.

Como conclusión de los planteamientos relativos al reparto de facultades en el sistema federal, se debe señalar que, independientemente de la coexistencia de los órdenes de gobierno federal y local o estatal, lo que prevalece sobre ambos es la Constitución, y en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá el que esté de acuerdo con aquella.

En el artículo 122 constitucional se establece que el poder central debe otorgar protección a los estados miembros o lo que es lo mismo, postula la garantía federal, la cual se manifiesta en dos sentidos; el primero se refiere a que los Poderes de la Unión deben defender a los estados de toda invasión o violencia. Este aspecto resulta irrelevante, ya que no gozan de personalidad internacional y, por lo tanto, cualquier invasión al territorio nacional lo es al Estado mexicano.

En el segundo, la misma protección les otorga el poder central en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el Ejecutivo cuando el Congreso del Estado no se encuentre reunido.

Un tercer aspecto de la garantía federal se localiza en la fracción V del artículo 76, en el que se faculta al Senado para "declarar que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en ese Estado".

En términos generales, las cuestiones planteadas son las más relevantes para la determinación de la naturaleza jurídica del sistema

federal mexicano. Evidentemente cada uno de los planteamientos hechos da para profundizar seriamente, pero, como ya se dijo, no es el estudio del federalismo el objetivo central de este trabajo.

México, como muchos otros países, ha venido sufriendo un creciente y evolutivo proceso de centralización. En realidad, pese a lo que se establece en nuestra Ley Fundamental, lo que se ha venido configurando con la práctica política es "federación centralizada". El poder central se ha fortalecido a través de la exaltación de la figura presidencial, de la formación de un partido casi único y de la enorme desigualdad económica entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios; vivimos, pues, un esquema de Estado centralizado con membrete federal, manejado políticamente por un partido dominante que no sólo altera la vida federal sino que además perturba el principio de división de poderes y el sistema democrático, previstos en nuestra Constitución.

## **2. DIVISIÓN DE PODERES**

### **2.1 LA DOCTRINA.**

La división de poderes es una institución jurídico-política que se ha desarrollado a lo largo de la historia y que ha variado según la época y el lugar.

Así por ejemplo, desde sus tiempos, Aristóteles distinguió tres elementos que toda Constitución debía contemplar "... uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuales deben ser, cual su esfera de competencia y como debe procederse a su elección y el tercer elemento es el Poder judicial".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Aristóteles, La Política, pág. 30.

Polibio, Bodino y Puffendorf fueron pensadores que de acuerdo a su contexto histórico plantearon diversas formas de división de poderes, pero, en términos generales, para todos ellos la utilidad de la diversidad de órganos y la diferencia de funciones obedecía a un criterio puramente funcional.

Jonh Locke y Montesquieu plantean la teoría moderna de la división de poderes al imprimirle un sentido diferente: dividir al poder para limitarlo con el fin de evitar el abuso de su ejercicio. Y esta idea, sin duda, lleva implícita una nueva preocupación: la libertad del hombre frente al ejercicio despótico del poder.

John Locke fue un teórico que respondió a los intereses de su clase (terrateniente) frente al decadente postulado del derecho divino de los reyes en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVII. Fue un opositor recalcitrante del poder absoluto y, por tanto, de la monarquía de su tiempo. Así, el politólogo inglés afirmó que "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".<sup>9</sup>

De la frase transcrita se desprende su concepto de la división de poderes que más adelante perfecciona al señalar la existencia de tres poderes: el Legislativo, que dicta las leyes generales; el ejecutivo, que las realiza mediante su ejecución y el federativo que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los últimos dos corresponden al Rey, y el Legislativo, al Rey en parlamento, según la tradición inglesa.

---

<sup>9</sup> Locke John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII.



La diferencia entre la teoría de John Locke y la de Montesquieu residió en la capacidad que tuvo este último para distinguir la función jurisdiccional de la ejecutiva.

Otra modificación introducida por Montesquieu consistió en depositar en el Poder Ejecutivo las funciones referidas a las relaciones exteriores y las que miran a la seguridad.

Además, a pesar de que ambos pensadores arribaron a una concepción similar de la división de poderes, es importante destacar que las inquietudes que los motivaron no fueron las mismas. Para Montesquieu, el espíritu de las leyes era la libertad y bajo esa idea se desarrollan sus trabajos; su preocupación por los hombres era universal, como también lo era su teoría acerca de las garantías del ser humano frente al ejercicio del poder público. En su célebre obra *Del Espíritu de las Leyes*, el pensador francés expresa con claridad su teoría: " La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados, y aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella ... Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder ... Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad ... Así mismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo".<sup>10</sup>

Así, en el siglo XVIII, este genio francés formuló el principio según el cual, los Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial deben mantenerse separados e independientes uno de otro para lograr un sistema de controles y equilibrios que limiten el poder para proteger los derechos de los individuos.

---

<sup>10</sup> Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de, *Del Espíritu de las Leyes*.

La universalidad del pensamiento de Montesquieu se hace evidente al observar la influencia que ejerció sobre pensadores y caudillos de países que, como el nuestro, aspiraban a la independencia y a la libertad. A partir de la Constitución norteamericana de 1776, todas las constituciones de la Europa continental y de América acogieron el principio de la división de poderes como definición fundamental de su organización política.

A pesar de que la división tripartita del poder ha pasado a formar parte fundamental del derecho constitucional liberal y a ser característica esencial del estado de derecho, jamás ha alcanzado una aplicación exacta, ya que la realidad le ha impuesto modalidades y límites a su definición original. Pretender que el poder se divida en tres ramas independientes una de la otra, es una práctica que, a lo largo de la historia, se ha demostrado inviable.

En ese sentido, los doctrinarios contemporáneos se han mostrado implacables con sus críticas. Karl Loewenstein ha llegado a afirmar que la teoría clásica de la división de poderes es anticuada ya que "en la actualidad impera la colaboración y la necesidad del equilibrio entre los diversos órganos del Estado, pues lo esencial es que dichas funciones se ejerciten dentro de los límites señalados en la carta fundamental".<sup>11</sup>

Por su parte, Jellinek ha considerado ingenuo atribuir, de manera exclusiva, cada función a un órgano determinado y exigir la separación de éstos para el ejercicio de sus actividades. El tratadista español García Pelayo se ha ubicado en un punto intermedio bastante razonable, al decir que "no puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de los poderes carezca de sentido, sino que simplemente se han modificado y

---

<sup>11</sup> Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, pp. 68-72.

actualizado en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del estado democrático, siendo necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el poder público".<sup>12</sup>

Finalmente, cabe señalar que, si en la actualidad la división clásica de poderes no responde a la realidad política contemporánea y se pretende que los poderes que integran la estructura jurídico-política de un Estado interactúen en su funcionamiento, resulta fundamental encontrar un sistema de controles recíprocos entre ellos; esto no sólo con el fin de garantizar la regularidad de su funcionamiento sino también, y sobre todo, para impedir la concentración excesiva del poder en un sólo órgano.

Una de las preocupaciones centrales que motivaron la elaboración de este trabajo fue precisamente la marcada tendencia que existe en México hacia la concentración del poder político del Ejecutivo en detrimento del Legislativo y del Judicial. A medida que crezca esta desproporción, el sistema jurídico-político mexicano estará más lejos de la justicia y de la democracia, y aunque esta última no sea la panacea, la experiencia ha demostrado ser al menos la forma más armónica de ejercer el poder.

## 2.2 DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.\*

A continuación se expondrá la situación de la división de poderes en México, a través de sus constituciones.

Los artículos 11 y 12 de la Carta Constitucional para la América Mexicana, de 1814, contienen el principio de la división de poderes:

---

<sup>12</sup> Cit. pos. Fix Zamudio, Héctor, *Memorias III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II*, pp. 622 y 623.

\* Para evitar repetirme, todo lo que se refiere al Senado de la República será omitido en el presente apartado ya que se tratará con detenimiento en posteriores capítulos.

"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

"Estos tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación".

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823, en su artículo 23 establecía:

"El sistema de gobierno político del Imperio Mexicano se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en la misma persona o corporación".

En el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824, la división de poderes se estableció en los siguientes términos:

"El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, además de prever la división de poderes, estableció por primera vez el sistema presidencial.

"Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"Deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

A partir de esta Carta Constitucional todas las posteriores que han regido a nuestro país, tanto federalistas como centralistas, han establecido la división de poderes.

En realidad, no fue sino hasta el año de 1867, cuando se restauró la República y la vigencia de la Constitución de 1857, que pudieron ponerse en práctica los dictados constitucionales mencionados, ya que la situación política de la primera mitad del siglo XIX no lo permitió cabalmente.

De acuerdo con el maestro Fix Zamudio<sup>13</sup>, la Constitución de 1857 establecía una organización política de tipo "presidencial con ciertos matices parlamentarios", ya que teóricamente el Ejecutivo se subordinaba al Congreso. El Poder Legislativo, que se componía por una sola Cámara al desaparecer el Senado, debía ejercer un control fuerte sobre las actividades del Ejecutivo: en el proceso legislativo el Presidente sólo poseía la facultad de opinar sobre los proyectos de ley, lo cual no implicaba un verdadero veto suspensivo, sino un simple trámite; la interpelación parlamentaria a los secretarios de Estado; la Diputación Permanente podía convocar de oficio, sin la necesidad de aprobación del Ejecutivo, o a petición del presidente de la República, a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión; y por último, el Ejecutivo gozaba de facultades legislativas muy restringidas, pues únicamente en los casos de "situación de emergencia" y de "suspensión de garantías" podía ejercerlas.

Por último, cabe destacar que, en la Constitución de 1857, se introdujo de manera definitiva el juicio de amparo, que otorgó al Poder Judicial Federal la facultad de tutelar los derechos fundamentales del individuo.

---

<sup>13</sup> Op. Cit. Fix Zamudio, Héctor, pp. 619-708.

El presidente Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874, perfeccionó el sistema presidencial mexicano al promulgar reformas constitucionales en beneficio del Poder Ejecutivo; por ejemplo, la reinstalación de la Cámara de Senadores y el veto suspensivo que el Ejecutivo podía ejercer frente a los proyectos de ley.

A partir de estas reformas y bajo el régimen de Porfirio Díaz, se incrementaron las prácticas y las modificaciones constitucionales en la misma dirección. Así, por ejemplo, en 1887, 1890 y 1904, se reformó la Carta Constitucional de 1857 para legalizar la reelección presidencial y, en la última, además, se aumentó el período presidencial de 4 a 6 años.

Otra reforma constitucional en 1900, desincorporó de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal y se dispuso que los funcionarios del ministerio público y el procurador general serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal.

A estas reformas se añadieron ciertas prácticas que agravaron el desequilibrio de poderes en beneficio del Ejecutivo: el Congreso de la Unión delegó al Poder Ejecutivo facultades legislativas. En 1871 el presidente Benito Juárez elaboró y puso en vigor los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales; Lerdo de Tejada, en 1872 hizo lo mismo con el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California. El General Porfirio Díaz utilizó estos antecedentes para marginar, casi por completo, al Congreso de la Unión de sus funciones y ejercerlas él mismo desde el Poder Ejecutivo. Por la enorme influencia que ejercía el Presidente de la República en todas las esferas del gobierno, esta delegación de funciones fue aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desvirtuando el espíritu original de la citada Constitución de 1857 en materia de equilibrio de poderes.

Superada la dictadura del General Díaz y finalizada la revolución de 1910, fue elaborada, en 1917, una nueva Carta Constitucional que, en su artículo 49 estableció el principio de división de poderes:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

A pesar de consagrarse dicho principio, el constituyente de 1916, de manera deliberada, vigorizó la ya fortalecida posición constitucional del presidente de la República. En la declaración de motivos del proyecto constitucional presentado por Venustiano Carranza en 1916 se deja ver con claridad dicha intención:

"El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en el de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos..."<sup>14</sup> De acuerdo a la ponencia presentada por el maestro Fix Zamudio<sup>15</sup>, los instrumentos que fueron aprobados por el Constituyente tendientes a fortalecer al Poder Ejecutivo fueron los siguientes:

---

<sup>14</sup> Diario de los Debates, México, 1917, tomo II, pág. 26.

<sup>15</sup> Op. Cit. Fix Zamudio, Héctor. pp. 635-637.

- a) Se estableció la elección directa del mismo presidente de la República frente a la indirecta que regulaba la Carta de 1957\*.
- b) Se modificó el sistema de responsabilidad oficial del presidente establecido en la Carta anterior, reformado en 1974, de manera que ahora sólo podrá ser juzgado por delitos graves del orden común y por traición a la patria, en tanto que anteriormente podía ser juzgado por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

En 1928 se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, se suprimió el sistema municipal en el Distrito Federal para sustituirlo por un Departamento Administrativo, se estableció que el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte los haría el presidente con aprobación del Senado. Anteriormente la aprobación correspondía al Congreso de la Unión.

Por otra parte, es importante subrayar que la práctica anteriormente mencionada, a través de la cual el Congreso de la Unión delegaba funciones legislativas al Ejecutivo se mantuvo vigente durante los primeros años de la Constitución de 1917, y una vez más la Suprema Corte de Justicia lo avaló. A pesar de que en el primitivo artículo 49 constitucional se prohibía dicha práctica hubo necesidad de reafirmarla en 1938 al adicionar el siguiente párrafo: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

En 1952, se reformó una vez más el artículo 49, para agregarle una excepción, al atribuir al Poder Ejecutivo facultades legislativas para la regulación inmediata y flexible de la situación económica:

"En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

---

\* El artículo 76 de la Constitución de 1857 establecía:  
"La elección del presidente será indirecta en primer grado y escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral"



Por último, es necesario señalar que en México, el ordenamiento jurídico establece que el Supremo Poder de la Federación es uno, que para su ejercicio se divide en tres, y que entre éstos ejercen sus funciones en colaboración a través de dos medios fundamentales: "haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos Poderes u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son naturales de ese Poder, sino de alguno de los otros dos".<sup>16</sup>

Es decir, la organización constitucional mexicana, en materia de división de poderes, es flexible y atenuada, toda vez que se vinculan entre sí los órganos del Estado para el ejercicio de sus facultades. Por ello, se habla más bien de una separación de funciones o de colaboración de poderes.

En cuanto a la separación de funciones del Estado, la doctrina ha establecido dos criterios para clasificarlas: el formal y el material. La primera se refiere a todas las funciones, independientemente de su contenido, que realiza un órgano: así, toda función que realice el Poder Legislativo es formalmente legislativa aunque materialmente no lo sea, pues por su naturaleza correspondería a otro poder. (Ejemplo: la facultad que tiene el Senado para conocer de los delitos de los funcionarios con fuero es una función formalmente legislativa pero materialmente jurisdiccional).

### **3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

#### **3.1 ORIGEN DEL PODER LEGISLATIVO.**

A pesar de que el estudio de las funciones de los poderes que integran el Estado moderno se emprende a partir de la proclamación del principio de la división de poderes, cabe destacar que en la

---

<sup>16</sup> Op. Cit. Tena Ramirez, Felipe. pág. 220.

antigüedad, y de acuerdo a su propia concepción de la política, ya existían órganos colegiados encargados de la elaboración de las leyes.

En la democracia ateniense, por ejemplo, la autoridad encargada de la función legislativa era la "Asamblea Popular" que se integraba únicamente por ciudadanos. Para equilibrar la actividad legislativa de dicha Asamblea, se creó en Atenas el Senado, como "órgano selectivo de ponderación legislativa"<sup>17</sup>; claro antecedente de los sistemas modernos bicamerales, como el nuestro.

En Roma, la naturaleza de los órganos encargados de la función legislativa varió de acuerdo a las diversas etapas de su historia política. En la monarquía, las autoridades encargadas de la actividad legislativa, de manera concurrente, eran el Rey, los Comicios y el Senado. El Rey iniciaba las leyes, los Comicios las aprobaban y el Senado las ratificaba.

Durante la República, la autoridad del gobierno romano recaía en dos Cónsules, los Comicios y el Senado. A los Comicios correspondía la función legislativa mientras que al Senado se le restó tal facultad, otorgándole únicamente la calidad de baluarte de las tradiciones romanas. A diferencia de esta etapa, en el "principado" o "diarquía", al Senado se le otorga la función legislativa y los Comicios desaparecen. Sin embargo, poco a poco, el emperador le fue arrancando al Senado tal función para configurar, en la época de Diocleciano, un régimen absolutista en el que todas las actividades del gobierno recaían en una sola persona.

A lo largo de la Edad Media, casi todos los pueblos europeos adoptaron regímenes absolutistas; el unipersonalismo legislativo era, pues, su atributo más relevante. A pesar de que en ciertos países como Francia y España se contaba con órganos colegiados

---

<sup>17</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, Pág. 613.

o parlamentos, éstos no contaban con atribuciones legislativas independientes del Rey. Sólo el caso de Inglaterra fue la excepción. Y como tal, merece un estudio más profundo, ya que su singularidad respecto del resto de los países europeos constituye el antecedente del parlamentarismo moderno más determinante en sus diversas expresiones.

### 3.1.1 PARLAMENTO BRITÁNICO.

"En el sistema británico no existen límites legales al poder del Parlamento, tampoco tiene una constitución escrita ni existe una separación de poderes como en los Estados Unidos. Y de hecho no hay revisión judicial de los actos del Parlamento".<sup>18</sup> Es decir, en el Parlamento británico reside la soberanía, ya que no conoce límite jurídico alguno.

Durante el siglo XVII el poder político en la Gran Bretaña estaba dividido entre la Corona y el Parlamento, el cual se integraba en un principio por dos Cámaras con idéntica importancia: la de los Lores y la de los Comunes. La primera representaba a la alta nobleza, cuyos miembros eran los propios nobles (los pares) que el Rey designaba y que podían heredar su escaño en virtud de su título; en la segunda, cada uno de sus miembros eran elegidos y representaban a los pueblos o distritos del reino.

Con el transcurso del tiempo, la Cámara de los Comunes fue adquiriendo mayor presencia en el ámbito político. Como consecuencia de las revoluciones del siglo XVII, la mayor parte de las familias nobles de Inglaterra fueron diezgadas o exterminadas.

Por otra parte, poco a poco, el Rey se vio obligado a elegir a sus ministros con el consejo de la Cámara de los Comunes, y más tarde

---

<sup>18</sup> Op. Cit. Deutsch W., Karl. pág. 397 y 398.

éstos se encontraron sujetos al control del Parlamento. Así, de manera gradual pero firme, la Cámara de los Comunes y los propios ministros adquirieron el poder de la Corona, y prevalecieron políticamente frente a la de los Lores.

A lo largo del siglo XIX, conforme avanzaba el principio democrático, la Cámara de los Lores, que es un cuerpo aristocrático como ya se dijo se fue debilitando. Al extenderse el voto a las diversas clases sociales la democracia se expandió y los Comunes ganaron poder y prestigio frente a los Lores. Esta realidad se recoge en la Ley Parlamentaria ("Parlament Act") de 1911; en ese año David Lloyd George presentó a consideración ante el parlamento su presupuesto popular "People's Budget". Este presupuesto fue el cimiento del llamado Estado de Bienestar que prescribía una serie de medidas en beneficio de la clase trabajadora. Hasta entonces todas las leyes pasaban a la consideración de ambas cámaras; al ser rechazado este presupuesto por la Cámara de los Lores, se desató la furia de los liberales, lo que dio lugar al "Parlament Act" de 1911, misma que limitó considerablemente las facultades de la Cámara Alta. Ahora bien, en 1949 la Cámara de los Comunes, dominada entonces por los laboristas, aprueba la "Parlament Act" del mismo año, que limitó aún más los poderes de los Lores. Como resultado de su oposición a las reformas iniciadas por el gobierno de Clement Attlee, los Lores permanecen como una Cámara con poderes legislativos y revisores mínimos subsistiendo como la Corte Suprema de la Nación.

El entonces Consejo de Asesores del Rey (ministros), nombrado por él y responsable ante él, hoy se denomina gabinete y junto con su primer ministro constituyen el Poder Ejecutivo más importante de Inglaterra y son parte integrante del Parlamento. En teoría, la

formación del gabinete corresponde al Parlamento, gozando éste de la facultad de removerlo a través de la emisión de un voto de "falta de confianza". Esta descomunal atribución del Parlamento ha sido de tal forma patente, que tan sólo se ha recurrido a ella dos veces: en 1924, cuando Ramsey Mac Donald fue el Primer Ministro procedente del Partido Laborista y lo fue porque hubo un acuerdo parlamentario\* con los liberales para formar un gobierno bajo ciertas condiciones a principios de ese año. A finales de 1924, los laboristas incumplen el acuerdo parlamentario y los liberales llaman al Parlamento a un voto de desconfianza en contra del gobierno laborista. Por lo tanto este gobierno fue destituido por el Parlamento. El otro caso fue en 1979, cuando se presentó otro voto de desconfianza. En virtud de que las elecciones generales de 1974 fueron muy reñidas, el partido laborista obtuvo sólo dos diputados por encima de la mayoría absoluta. En Inglaterra cuando muere o renuncia un diputado no existe la figura del suplente como en Francia o México, sino que es necesario emplazar a una nueva elección en el distrito correspondiente. Para 1977 habían muerto tres diputados laboristas perdiendo así la mayoría absoluta, pues en esas elecciones distritales (By Elections) los conservadores acapararon esas curules. Bajo esas circunstancias, James Callaghan, el entonces Primer Ministro, realiza un acuerdo con los liberales (lib-lab-pact) para que no procediera el voto de desconfianza que promovieron los conservadores. Por otra parte los laboristas contaban también con los votos de los partidos nacionalistas escocés y galeses, los cuales contaban con una significativa representación parlamentaria. Sin embargo, el incumplimiento por parte de la administración Callaghan de la promesa hecha al partido liberal en el sentido de promover una reforma

---

\* Un acuerdo parlamentario se presenta cuando sin necesidad de formar un gobierno de coalición, un partido político se compromete a apoyar con su voto a otro para que se forme un gobierno minoritario, por no contar con la mayoría absoluta.

electoral a cambio de su apoyo parlamentario y la derrota en referendun de la iniciativa llamada "devolution act" diseñada por el gobierno laborista para devolverle autogobierno a Gales y Escocia, provocaron que en una histórica sesión del Parlamento todos los partidos políticos de oposición en su conjunto apoyaran la moción de censura, misma que fue aprobada con la diferencia de un voto. Ganó el Partido Conservador y junto con éste Margaret Thatcher.<sup>19</sup>

Por lo tanto, en el momento en que un primer ministro tiene la sospecha de que podría perder la mayoría, renuncia anticipadamente. Por otra parte, cabe mencionar, que aunque con moderación, incluso en Inglaterra ha existido la tendencia a fortalecer la rama ejecutiva del gobierno. En realidad, es el primer ministro quien nombra al gabinete, es líder de su partido en el Parlamento y en el país. Además, aunque el Parlamento puede derrocar al Gabinete, éste último también puede disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones, y ante el temor de sus integrantes de perder la mayoría, el Parlamento excepcionalmente ejerce su prerrogativa. Así, la nación británica, de acuerdo a su historia y sus costumbres, ha encontrado una fórmula casi perfecta en la que se obliga a los órganos encargados de ejercer el poder a actuar con prudencia y responsabilidad, ofreciendo un gobierno democrático y constitucional.

### **3.2 CONSIDERACIONES GENERALES.**

Una vez establecido que el origen del parlamentarismo se encuentra en la experiencia Británica, es importante señalar que a partir de ésta se desarrollaron dos variantes: "la americana" y "la europea".

La americana corresponde al régimen presidencial establecido por primera vez en Estados Unidos de América y responde a necesidades políticas diversas a la variante europea, que bajo el

---

<sup>19</sup> Comunicación personal, Aguirre Ramírez, Pedro.

régimen parlamentario, esta última, surge dentro de un sistema monárquico. En el caso americano no se trataba de despojar al rey de sus poderes ilimitados o de debilitar a grupos aristocráticos, que no existían, sino de reforzar los derechos de los gobiernos locales respecto del poder central; en lugar de dividir al Congreso según el criterio de clase social conforme al método inglés, se consideró fundamental que los estados formaran parte del Poder federal, a través del Senado. Tanto el Parlamento británico como el Congreso norteamericano son producto de sus respectivas experiencias históricas. El primero inspiró a gran parte de las naciones europeas y el segundo a las americanas. Antes de proceder a analizar el caso mexicano, es menester apuntar algunos comentarios.

“Las instituciones políticas de la democracia liberal, tales como las que funcionan en Occidente de 1870 a los albores de 1939, se caracterizaron por dos aspectos esenciales: la importancia de los Parlamentos y la debilidad de las organizaciones políticas (partidos políticos y grupos de presión)”.<sup>20</sup>

Sin embargo, la democracia liberal ha evolucionado. La relevancia política de las instituciones se ha ido modificando. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los parlamentos han visto disminuida su influencia política en beneficio del área ejecutiva del gobierno. En muchas ocasiones, el gobierno está autorizado para gobernar a través de decretos-ley y la mayor parte de los proyectos de ley son enviados por el propio ejecutivo, menguando así las facultades más importantes de los parlamentos. Pero la evolución de las estructuras políticas no sólo va en ese sentido, sino también, y quizás sea aún más grave, a la transformación de los partidos políticos. Anteriormente, la organización de los partidos políticos era flexible y permitía a sus

---

<sup>20</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel. pág. 52.

diputados una acción legislativa independiente. Ahora, sus legisladores observan una disciplina incondicional de voto en el Parlamento que desvirtúa en gran medida el planteamiento original de la democracia moderna.

En los casos latinoamericanos, y particularmente en el nuestro, se ha desvirtuado y viciado por completo el sistema y se han agudizado los defectos del mismo. En realidad, México ha vivido y vive bajo un régimen de simulación democrática.

El nacimiento del Congreso Federal norteamericano, inspiración del mexicano, se ha reseñado en el apartado correspondiente al federalismo en Norteamérica. Baste recordar que tras un proceso muy complicado de negociaciones políticas entre los estados miembros de la Confederación norteamericana, el célebre político Benjamín Franklyn dio con una fórmula conciliadora a través de un plan consistente en que el Congreso se dividiera en dos Cámaras: la de Representantes populares, cuya elección se llevaría a cabo con base al número de habitantes de cada estado, y la Cámara de Senadores, con una representación paritaria de dos senadores por estado independientemente de la población, de tal forma que se resguardaran los intereses de la totalidad de los integrantes de la federación.

Así mismo, en el apartado de la división de poderes en México, se ha señalado el origen y las diversas formas que ha adoptado el Poder Legislativo a través de la historia constitucional. Resta pues, establecer la naturaleza jurídica actual del Congreso de la Unión para posteriormente desarrollar el tema central del presente trabajo: el Senado en México.



### 3.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

"El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material ... es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental".<sup>21</sup>

Que sea bicameral nuestro Congreso obedece a que éste se compone de dos Cámaras: la de Diputados (Cámara Baja) y la de Senadores (Cámara Alta). La doctrina constitucional establece las ventajas que representa el sistema bicameral frente al unicameral. De acuerdo al maestro Jorge Carpizo<sup>22</sup> dichas prerrogativas son:

- a) Al dividir al Poder Legislativo éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este Poder y el ejecutivo.
- b) Al existir dos cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el Ejecutivo entre en conflicto con la otra.
- c) Al existir dos cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

En teoría, y para países en que verdaderamente el Poder Legislativo ha actuado con preponderancia, en virtud de sus facultades constitucionales, frente al ejecutivo, estas ventajas son

---

<sup>21</sup> Op. Cit. Burgoa, Ignacio. Pág. 642

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge, Derecho Constitucional, UNAM, pág. 78.

efectivas. Sin embargo, en países como el nuestro los pros y las contras de un sistema bicameral no son fáciles de apreciar, ya que el papel que ha jugado el Poder Legislativo ha sido muy menor.

De acuerdo al constitucionalista Felipe Tena Ramírez,<sup>23</sup> las facultades del Congreso de la Unión se clasifican de la siguiente manera:

- a) Desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras Federales:
  - 1. Facultades del Congreso de la Unión,
  - 2. Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras,
  - 3. Facultades del Congreso,
  - 4. Como asamblea única,
  - 5. Facultades comunes de ambas Cámaras.
- b) Desde el punto de vista material, las facultades pueden ser legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales.
- c) Desde el punto de vista de los actos propiamente legislativos del Congreso.
- d) Como obligaciones o como facultades propiamente dichas.

La primera clasificación se explica de la siguiente manera:

- 1. Las facultades del Congreso son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. En su mayoría, estas facultades se encuentran establecidas en el artículo 73 constitucional.

---

<sup>23</sup> Op. Cit. Tena Ramírez, Felipe. pág. 295.

2. Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras son aquellas que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. En el artículo 74 constitucional se enumeran las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y en el 76 las del Senado.
3. Las facultades del Congreso como asamblea única son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos en que el Congreso actúa de esta manera son los establecidos en los artículos constitucionales 84 y 85, cuando a falta del titular del Poder Ejecutivo se designa a otro; en el 87, cuando el Presidente de la República protesta al tomar posesión de su cargo, y en el 69, para la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión.
4. Las facultades comunes de las dos Cámaras son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separadamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas porque en este caso cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso su ejercicio se agota en la respectiva Cámara. En el artículo 77 constitucional se señalan estas, facultades cuya naturaleza es puramente de administración interior de cada Cámara.

Si una de las Cámaras invadiese las facultades de la otra, estos actos serían constitucionalmente nulos.

En el caso de la segunda clasificación de facultades del Congreso de la Unión, (desde el punto de vista material), la explicación resulta más compleja. Como ya se expuso en el apartado de la división de poderes, este principio se aplica con cierta flexibilidad.

No existe la división de poderes rígida sino la división de funciones flexible, en cuya virtud la Constitución puede atribuirle a un Poder ciertas funciones que por su naturaleza corresponderían a otro Poder. "De aquí que las funciones de los Poderes deban considerarse desde el punto de vista del órgano al que corresponden (aspecto formal) y desde el punto de vista de la naturaleza misma de las funciones (aspecto material)".<sup>24</sup>

El acto legislativo desde el punto de vista materia crea leyes y éstas constituyen una situación jurídica general, abstracta e impersonal. Una ley puede emanar del Congreso, del Poder Constituyente Permanente o del Presidente de la República (arts. 29 y 49 de la Constitución). En los dos primeros casos coinciden el aspecto material y formal. No así cuando el Presidente de la República esta facultado para expedir leyes, en este caso sólo existe el aspecto material de la función legislativa.

La ley, como función material y formalmente legislativa del Congreso es obra siempre de éste. Nunca de una sola de las Cámaras ni de la Comisión Permanente, ya que sus facultades exclusivas siempre se refieren a situaciones concretas. La facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para aprobar los Tratados Internaciones que celebre el Presidente de la República es aparentemente una excepción, sin embargo, y de acuerdo a la explicación del maestro Tena Ramírez, tal teoría no tiene sustento: esa facultad del Senado "...es un acto que determina una situación jurídica para un caso concreto, aunque dirigido a consolidar la situación general y abstracta que crea el presidente al celebrar el tratado, el cual sí es por regla general un acto materialmente legislativo"<sup>25</sup> (el del presidente para celebrar tratados).\*

---

<sup>24</sup> Idem., pág. 297.

<sup>25</sup> Idem., pág. 298.

\* La aclaración es mía.

Ahora bien, frente al acto legislativo –la ley–, existen dos actos que son aplicación de la ley a casos concretos: el acto jurisdiccional, que es la declaración de la voluntad concreta de la ley y que se presenta cuando un particular incumple esa voluntad y el órgano público debe sustituirlo para reparar el daño; y el acto administrativo, que es la actividad que el Estado desarrolla al aplicar una ley a las relaciones directas con los particulares o con otros órganos del Estado. Este último acto no implica sustitución de un particular. "La administración considera a la ley como norma de su propia conducta; el juez la considera en sí misma".<sup>26</sup>

Finalmente, cabe señalar que todo lo expuesto anteriormente tiene la finalidad, de acuerdo a la doctrina, de distinguir el contenido legislativo, administrativo o jurisdiccional de cada una de las facultades del Congreso de la Unión.

Corresponde ahora abordar lo que el maestro Tena llama los actos propiamente legislativos. Más que facultad del Congreso, la considero una clasificación de los tipos de leyes que puede éste expedir: las leyes orgánicas, las leyes reglamentarias y las ordinarias.

Las primeras se encargan de regular la estructura y funcionamiento de alguno de los órganos del Estado. La ley reglamentaria es la que desarrolla en detalle algún precepto constitucional; y las ordinarias son el resultado de una actividad autorizada por la Constitución. Es decir, estas últimas no tienen la finalidad de abundar necesariamente en un mandamiento constitucional, sino estrictamente el ejercicio por parte del Congreso de su función legislativa\*. La última categoría de la clasificación del maestro Tena Ramírez se

---

<sup>26</sup> *Idem.*, pág. 300

\* Cabe observar que el maestro Tena Ramírez ha señalado que en la Constitución, respecto a algunos de sus preceptos, se emplea en forma equivocada el concepto reglamentar-de reglamento- al referirse a facultades del Congreso, cuando es claro que la función reglamentaria corresponde al titular del Ejecutivo, en los términos del artículo 89 constitucional. En efecto, se emplea el concepto reglamentar en lugar de legislar, en esos casos. Como ejemplo, las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional.

divide en dos: como obligaciones y como facultades propiamente dichas. La primera consiste en atribuciones que deben necesariamente realizarse cada periodo de sesiones; las otras pueden ejercitarse o no, de acuerdo a las circunstancias o a las necesidades. Como ejemplo de estas últimas, el artículo 73 fracción I otorga al Congreso la facultad de admitir nuevos Estados a la Unión

Federal. Jamás se ha ejercitado tal función.

A diferencia de este ejemplo, el Congreso año con año tiene la obligación de aprobar la Ley de Ingresos.

#### **3.4 FUNCIONES DE CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO.**

Una vez establecida la naturaleza jurídica del Congreso de la Unión, resulta fundamental establecer los verdaderos alcances y perspectivas de dicha institución.

En el marco teórico, Karl Loewenstein ha establecido una clasificación del tipo de control que se puede ejercer sobre el Estado o sobre los órganos que lo componen. Manuel Barquín,<sup>27</sup> en su ponencia en el III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional de 1987, expone dicha clasificación de la siguiente manera:

En primer lugar establece el Control Vertical que consiste en esquemas o patrones de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado por una parte y el electorado por la otra. En segundo lugar está el Control Horizontal –que atañe a los controles del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo– son aquellos que se ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico, son además

---

<sup>27</sup> Barquín, Manuel, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional de 1987. pp. 565-568.

controles que se ejercen por y con respecto de órganos del Estado. Este control de tipo horizontal se subdivide en controles interorgánicos e intraorgánicos. En los controles interorgánicos siempre actúan dos órganos distintos, dándose dos supuestos; 1. Que uno de los órganos controle al otro. 2. Que los dos órganos se controlen mutuamente. El control se lleva a cabo a través de los mecanismos de concurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades o a través de la subordinación de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratificación de otro órgano.

Los controles interorgánicos se presentan sólo entre órganos colegiados. En la medida en que el órgano colegiado tenga un menor grado de autonomía funcional será más difícil que realice un control efectivo y, en cambio, será más controlable.

La autonomía funcional de un órgano colegiado depende de la amplitud que tenga para conducir sus procedimientos internos y tomar decisiones, evitando la intromisión o la presión de otros órganos. Como ejemplo de lo anterior, Manuel Barquín señala la libertad que tiene un cuerpo colegiado para formular su regulación interna y nombrar a sus órganos internos. Asimismo, la protección de una minoría en contra de la mayoría sofocante se logra a través de medidas como la mayoría calificada. Finalmente el bicameralismo es un control intraorgánico fabuloso sobre los legislativos.

Según Manuel Barquín, en México, el desequilibrio de poderes se debe precisamente a la reducción de los controles interorgánicos de los Poderes Legislativo y Judicial y al incremento en los controles intraorgánicos en el Congreso.

Como ya se ha apuntado a lo largo de este trabajo, una de las preocupaciones centrales de los teóricos de la democracia moderna,

consiste en la tendencia creciente del Poder Ejecutivo a predominar frente al resto de los poderes. También se dijo que el caso mexicano es particularmente preocupante por cuanto extrema dicha tendencia. Sin embargo, es importante destacar que lo verdaderamente lesivo para la vida democrática de un país no deriva tanto de un Ejecutivo poderoso sino de la ausencia de controles adecuados y efectivos de su actividad.<sup>28</sup>

Si bien es cierto que la función fundamental del Poder Legislativo consiste en la elaboración de las leyes, también lo es, y no con menor importancia, la de ejercer un control estricto de la gestión administrativa del Poder Ejecutivo. Me atrevería a afirmar que dada la velocidad de los acontecimientos en la vida política actual, la tarea más viable e inmediata del Poder Legislativo consiste precisamente en ejercer dicho control. En un sistema democrático, ya sea presidencial o parlamentario, los legisladores cuentan con diversos instrumentos para controlar constantemente la gestión del Poder Ejecutivo, de los cuales, de acuerdo con el investigador J. Jesús Orozco Henríquez, los más usuales son:

- Los informes.
- Las preguntas.
- Las interpelaciones.
- Las mociones.
- Las investigaciones .
- Los controles derivados del ejercicio de la función legislativa.
- Los controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento.

---

<sup>28</sup> Orozco Henríquez, Jesús. Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional de 1987. pág. 1011.



- Los controles económicos y hacendarios.
- El juicio político.

Respecto a los informes, los artículos constitucionales 69 y primer párrafo del 93 contemplan la obligación anual del titular del Poder Ejecutivo de informar al Congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes del departamento de darle cuenta al propio Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Por otra parte, el artículo 93, párrafo segundo, faculta a las cámaras para citar a los titulares de las entidades centralizadas, así como a los que formen parte de la administración descentralizada y paraestatal, para que ofrezcan información a los legisladores cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos o actividades.

En México, ni la práctica parlamentaria de emitir mociones de censura ni las interpelaciones son utilizadas por considerarlas propias de un sistema parlamentario; sin embargo en países como Guatemala, que vive bajo un régimen presidencial, es una práctica usual.

De acuerdo a la redacción del párrafo tercero del citado artículo constitucional, la facultad de investigación consiste en que "las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Es obvio que constituye una limitante el hecho de no incluir en este precepto a la administración centralizada. Así mismo, no tiene mucho sentido realizar las investigaciones si la única consecuencia consiste en dar a conocer al Presidente de la República el resultado. Considero, que en caso de acreditarse alguna falta cometida por los titulares de las dependencias sometidas a investigación, tendría que imponérseles la sanción que procediera según el caso, con independencia de la opinión del titular del Ejecutivo.

Por otra parte, y de acuerdo al maestro Manuel Barquín, "... el carácter no definitivo de las comisiones investigadoras hace pensar que sólo se trate de medidas excepcionales que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen efectuar un control permanente".<sup>29</sup> "Estas comisiones investigadoras tendrían que integrarse de manera permanente tal y como ocurre en Estados Unidos, donde éstas han desempeñado una función de control efectiva. A pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste en ejercicio de facultades implícitas ha establecido... "que cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión..." Por este conducto, obviamente las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante la sesión del Congreso".<sup>30</sup>

Los controles derivados del ejercicio de la función legislativa son aplicables cuando el Congreso de la Unión delibera y decide sobre la orientación política del Estado, es decir, cuando, por

---

<sup>29</sup> Idem., Cit. pos. pp. 1021 y 1022.

<sup>30</sup> Idem., pág. 1022.

ejemplo, éste interviene directamente en los procesos de reformas constitucionales o en la aprobación de los tratados internacionales.

Por lo que toca a los controles o límites a la facultad presidencial de nombramiento, las cámaras ejercen un equilibrio importante en virtud de su facultad constitucional para aprobar o no algunos nombramientos que les proponga el Ejecutivo. En el artículo 89 constitucional, en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, se encuentran las facultades de nombramiento del Presidente de la República, pudiéndose distinguir aquellos nombramientos que éste puede hacer libremente de aquellos que requiera la ratificación de alguna de las Cámaras.

Los otros dos instrumentos con que cuenta el Congreso para vigilar y controlar la actividad gubernativa son el juicio político y los controles hacendarios. Cada uno de estas dos prácticas parlamentarias darían para profundizar y realizar una tesis, pero, al no ser el objetivo central de este trabajo, baste con anotarlas.

A pesar de que nuestra Constitución Política prevea algunos de los mecanismos de control mencionados, en México el Congreso de la Unión se encuentra enormemente debilitado tanto para ejercer su función legislativa como para cumplir con su tarea de controlar la actividad gubernamental. Entre las causas de su debilitamiento, el Dr. González Oropeza<sup>31</sup> menciona las siguientes:

- Disciplina de partido entre sus miembros.
- Precariedad en los recursos asignados.
- Prohibición de sus miembros para reelegirse en el periodo inmediato.

---

<sup>31</sup> González Oropeza, Manuel, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Pág. 953.

- Dificultad para iniciar proyectos de ley.
- Falta de ejercicio de sus atribuciones.
- Carencia de información.
- Anquilosamiento de la Cámara de Senadores.

El origen de la precariedad de nuestro Poder Legislativo y de muchos otros males en el terreno de la democracia, se encuentra en la existencia de un partido político casi único, subordinado al titular del Ejecutivo y hegemónico del poder político, cuyos límites se confunden incluso con los del Estado. Un partido político que se perpetúa en el poder por más de 60 años necesariamente se deforma y adopta un perfil autoritario.

En un país en el que el Ejecutivo selecciona directamente a la mayoría de los integrantes del Congreso, vía su partido, el compromiso personal se convierte en la piedra angular de la relación entre poderes y, como natural consecuencia, se presenta la incondicionalidad de éstos frente al Ejecutivo. La total dependencia de las candidaturas por parte del Ejecutivo es un factor centralizador que debilita extraordinariamente al Congreso.

En ese sentido, la realidad demuestra que los diputados y senadores gozan de menor peso político que los integrantes del Poder Ejecutivo; incluso es frecuente ver a los legisladores en la sala de espera de las dependencias del Ejecutivo Federal o de los gobernadores.

Por otra parte, en México "desde 1870 los proyectos de ley son obra del Poder Ejecutivo y esta función debe considerarse normal debido al excesivo trabajo en el Congreso. Sin embargo, lo que lo ha

debilitado es que las iniciativas de legisladores no prosperan por falta de apoyo político del Ejecutivo. Algunas iniciativas no pasan ni siquiera a comisiones o, las que pasan a dictamen, esperan muchos años para después ser archivadas por "extemporáneas".<sup>32</sup>

Otro factor que debilita notablemente al parlamentarismo mexicano tiene que ver con la renuncia tácita de los legisladores a ejercer a cabalidad las facultades exclusivas, que de acuerdo a la Constitución, le corresponden a cada cámara, siendo su principal materia la de fiscalizar la actividad gubernativa. En la actualidad, la posibilidad de fortalecer al Congreso de la Unión reside precisamente en el reforzamiento de estas facultades, complementándolas con sanciones de algún tipo. Es decir, los efectos de dichas facultades no deben ser simples opiniones o recomendaciones sin fuerza obligatoria, como actualmente lo prevé la Constitución en la mayoría de los casos, sino decisiones que deban acatarse.

Otro de los grandes problemas es el principio de la no-reelección inmediata de los legisladores. Si bien es cierto que la desaparición de dicho principio podría acarrear riesgos de tipo político al propiciarse el continuismo o el establecimiento de camarillas al interior de las cámaras, también es cierto que la reelección inmediata no garantiza de manera automática que los legisladores indeseables permanezcan en su cargo; éstos deben, de cualquier forma, pasar por la prueba de las urnas.

En cambio, la reelección inmediata ofrece la ventaja de que se profesionalice la carrera parlamentaria y que, por otra parte, se establezca cierta independencia del legislador frente a su partido.

La calidad de nuestros legisladores ha sido siempre dudosa, ya que en la mayoría de las ocasiones desconocen el proceso legislativo

---

<sup>32</sup> *Idem.*, pág. 956.

y difícilmente poseen un panorama general de la historia de los debates que les permita profundizar en la discusión legislativa. Por último, cabe preguntarse qué hacer con el Senado. Me parece que es una pregunta impostergable; en la actualidad resulta fundamental cuestionarse su función histórica, sus objetivos, su estructura e integración para fortalecerlo. Es evidente que el Senado en México, como parte integrante del Congreso y como órgano controlador del Poder Ejecutivo, se ha quedado a la zaga de las reformas jurídico-políticas. La evolución de la institución legislativa parece haberse olvidado de la existencia e importancia del Senado. Las consecuencias de este olvido parecen ser tan graves que, incluso, uno de sus propios integrantes la ha llegado a llamar cámara mortuoria.

**Son tantas la leyes y tan abultadas y dificultosas, que no son sino emboscadas a la ignorancia y sencillez del pueblo.**

**Juan Luis Vives**

## CAPÍTULO II

### EL SENADO EN MÉXICO

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

##### 1.1. ORIGEN Y UTILIDAD DE LAS CÁMARAS ALTAS.

En su origen, las cámara altas se distinguieron por haber sido órganos de representación aristocrática. En Inglaterra, la Cámara de los Lores se integró por señores feudales y miembros del poder eclesiástico para plantear al rey sus opiniones y demandas. El resto de las naciones europeas se inspiraron en este modelo.

Más tarde, ante la presencia de nuevas fuerzas sociales –la burguesía urbana y las clases medias emergentes–, la aristocracia vio menguada su influencia, al grado casi de desaparecer, lo que ponía en duda el sentido de las cámaras altas de acuerdo a su concepción original. “En el siglo XIX, la utilidad de la cámaras altas parecía haberse evaporado, sin embargo la eclosión del poder proletario y la aparición del socialismo salvaron de la desaparición a los senados europeos, los cuales se mantuvieron como órganos de las nuevas clases dominantes frente a la creciente presencia de los partidos socialistas y socialdemócratas en los parlamentos. La cámara alta se erigió en defensora de las posiciones conservadores”.<sup>1</sup>

A partir de este proceso, los senados recibieron la definición de cámaras de “moderación y reflexión” ante las cámaras bajas, para evitar que la precipitación predominara en los procesos legislativos.

---

<sup>1</sup> Aguirre Ramírez, Pedro. La utilidad de las cámaras altas, Revista Etcétera, 1993.



Sin embargo, esta tendencia conservadora se vio matizada por la extensión de la democracia, que implicaba la existencia de parlamentos electos por medio del sufragio libre. Actualmente, la mayor parte de los senados, concebidos bajo la influencia del modelo inglés, han visto disminuidas sus facultades, "al grado de que en todas estas naciones los senados subsisten como instituciones meramente de ornato".<sup>2</sup>

Sin embargo, con la aparición del régimen federal en los Estados Unidos, el Senado cobró un nuevo sentido. "El Senado norteamericano estaría destinado a ser la cámara deliberativa más importante del mundo y los senadores dejarían de ser meros "embajadores" de sus respectivos estados para convertirse, desde mediados del siglo pasado, en personajes políticos de primer orden, dueños de un enorme prestigio"<sup>3</sup>. En el siguiente apartado se detallarán las características del Senado norteamericano.

El Senado federal se distingue por representar los intereses de las entidades federativas frente al poder central. Así, casi todos los países que adoptaron el régimen federal imitaron la idea norteamericana de contar con una cámara alta portadora de los intereses y demandas de las entidades conformantes de la federación. Existen países unitarios —España, Bélgica e Italia— que han intentado infructuosamente establecer una institución de esas características. A pesar de ello, el federalismo no es el factor determinante para que un Senado desempeñe tareas trascendentales; de acuerdo con Pedro Aguirre, el factor determinante para ello es el tipo de gobierno.

"En los regímenes parlamentarios, sean federales o unitarios, el primer ministro es exclusivamente responsable ante la cámara baja, ya que depender simultáneamente de la voluntad de dos

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

cuerpos legislativos haría sumamente complicado su trabajo. Esto quiere decir que en casi la totalidad de las naciones parlamentarias (salvo en Bélgica e Italia) el único organismo público capaz de formar y de disolver al gobierno es la cámara baja. Esto ha redundado también en la reducción de la capacidad legislativa del Senado, el cual sólo interviene como cámara revisora en un número cada vez menos significativo de las leyes que son aprobadas en la cámara baja".<sup>4</sup>

Por otra parte, en el sistema presidencial, en donde la separación de poderes es más clara, el Senado juega un papel más relevante. La realidad ha demostrado que el Senado permite una relación más fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ya que modera el poder de la cámara baja en beneficio del Presidente de la República. En México, como en pocos países, esta característica se presenta de una manera desvirtuada, mostrando el Senado una incondicionalidad absoluta a las políticas del presidente.

Existen diversos criterios para la integración de las cámaras altas. La fórmula más común es la elección directa, ya sea mediante métodos de proporcionalidad, como son los casos de Australia, Italia, Venezuela y Japón, o de mayoría absoluta, como es el caso de Estados Unidos. Sin embargo, también se presenta la elección indirecta y la designación. En Alemania son los congresos locales los que designan a los integrantes del Senado; en Canadá son nombrados por el primer ministro y en Gran Bretaña el monarca decide personalmente quién habrá de formar parte de la Cámara de los Lores. En Francia, los senadores son electos por un colegio electoral conformado por las principales autoridades municipales y departamentales. Por su parte, Chile, España y Bélgica funcionan con fórmulas mixtas, en virtud de las cuales parte de los senadores son electos de manera directa por la ciudadanía y parte son designados por el presidente, autoridades locales o legislaturas.

---

<sup>4</sup> Idem.

El hecho de que sus miembros sean designados por las legislaturas les otorga un matiz democrático y a veces una influencia relevante en el campo político, tal es el caso del Bundesrat de Alemania que, como se expondrá más adelante, goza de una gran influencia política.

"El factor que determina el tipo de bicameralismo siempre será el número de facultades efectivas que la cámara alta desempeña, hecho que definirá el peso específico del Senado dentro del sistema político".<sup>5</sup>

Tenemos entonces que existen dos tipos de bicameralismo; aquellos donde la cámara alta no es electiva y por consiguiente tiene pocos poderes reales y aquellos en donde las dos cámaras son elegidas por sufragio universal. En este segundo caso se presentan dos modalidades; la primera, denominada desigual, cuando la cámara alta no tiene los mismos poderes que la baja, y la segunda, llamada integral, cuando las dos cámaras tienen formalmente rigurosa igualdad de poderes, especialmente en lo concerniente a la formación y a la existencia del gobierno. En ocasiones, en los casos de sistema unicameral, la cámara única se divide en dos realizando así un bicameralismo muy particular, como es el caso de Islandia, donde un tercio de los miembros del Althing constituye la cámara alta, y los otros dos tercios la cámara baja; de la misma manera funciona el sistema cameral en Noruega. Cabe destacar, respecto a estos casos, que las decisiones más importantes se toman por la cámara única en su integridad.

Actualmente vivimos una tendencia mundial hacia el reforzamiento de las cámaras altas, a contrapelo de la corriente de debilitamiento de las cámaras bajas y reafirmamiento del Poder Ejecutivo, aún en la vertiente parlamentaria. En Italia, a raíz del referéndum del mes de abril de 1993, las tres cuartas partes de los

---

<sup>5</sup> Idem.

senadores serán electos de ahora en adelante mediante el sistema de mayoría, como consecuencia de la inestabilidad política y como reflejo del creciente poder de las corrientes regionalistas. En Canadá, a pesar del resultado del referéndum de 1992, continúan manifestándose grupos políticos por el fortalecimiento del Senado mediante el establecimiento del método directo de elección de los senadores y la ampliación de facultades. Igualmente, en Inglaterra, la oposición ha manifestado la necesidad de modernizar a la Cámara de los Lores, adoptando algún método de elección directa.

México se sumó al oleaje reformista. La necesidad de integrar un Senado plural, en el que se encuentren representadas fuerzas políticas de oposición, movió a los legisladores a realizar una reforma constitucional para otorgar el derecho a la primera minoría para que ésta ingrese de manera automática al Senado. En el siguiente apartado se expondrán las críticas a esta reforma. Baste señalar que ha sido lamentable que la discusión en torno a la Cámara de Senadores se haya limitado a su método de integración. Quizá sea necesario recordar a los legisladores que al otorgar mayores facultades exclusivas a esta cámara, podría convertirse el Senado en un órgano efectivo de control sobre el Ejecutivo.

## **2.1 HISTORIA DEL SENADO EN MÉXICO.\***

La primera discusión que se registra acerca del bicameralismo en México fue la del 4 de abril de 1823, cuando los representantes de las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas manifestaron su desacuerdo frente al inconveniente de implantar un sistema unicameral basado en el criterio del número de habitantes. Estos representantes giraron una queja a Fray Servando Teresa de Mier en la que solicitaban:

---

\* Toda la información vertida en el presente apartado proviene de los Diarios de Debate que a cada época corresponde, del libro publicado por la Cámara de Senadores, Manual del Senado, preparado por Hugo Castro Aranda, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1917, así como de la Colección de Los Derechos del Pueblo Mexicano de la Editorial Porrúa.

... "Se reconozca y ponga a cubierto para siempre la dicha igualdad política de las provincias entre sí; pues así como un hombre, porque sea más rico, más ilustre, más grande que otro que no tiene esas cualidades; así también aunque aparezcan semejantes diferencias entre pueblo y pueblo y entre provincia y provincia, deben ser políticamente iguales, y tener como personas morales iguales derechos; y, por consiguiente igual influencia en la formación de las leyes y muy principalmente en las fundamentales, o sea el primer pacto social, por el cual se va a construir esta gran nación". "Para reducir a práctica estos principios inconclusos parece preferible al medio de una convención general compuesta de igual número de representantes por cada provincia, el de dividir para sus deliberaciones el número total de representantes en dos Cámaras o salas compuestas ambas de diputados nombrados todos única y exclusivamente por la Nación Soberana". "...la primera Cámara se componga de representantes de la nación, los que han de componer la segunda Cámara serán nombrados por la base, no ya de la población de cada provincia, sino por la del número de provincias que tienen hoy el rango político de tales en nuestro territorio; debiendo nombrar cada provincia un representante, siempre que el número de los de la primera sala llegue al de ciento; pero si este fuese menor, cada provincia nombrará para dicha Cámara dos representantes"

Esta discusión que abrió el debate parlamentario sobre el bicameralismo en 1823, se había presentado con similares características hacia casi 40 años en los Estados Unidos de Norteamérica.

El voto particular que emitió Fray Servando Teresa de Mier el 28 de mayo del mismo año, constituye uno de los discursos más ricos

y apasionados por la defensa de la instauración del Senado. A continuación se transcriben las partes más relevantes de su discurso:

"Se dice que la Cámara de Senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo lo contrario... No es una segunda Cámara de nobles o pares como en Inglaterra o Francia, por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, gobiernos republicanos populares donde no ha quedado sombra de la aristocracia. Yo quiero una segunda Cámara de Senadores, pero que posea ciertos haberes para que no estén expuestos como los pobres y menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas de gobierno, o por las dádivas de los aspirantes a empleos que deben consultarle; ciudadanos que pasando de los 35 años puedan con la madurez de su edad, circunspección y experiencia, moderar la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera Cámara, corregir la precipitación de sus acuerdos por falta de discusión o maniobras de los partidos, y servir de freno y consejo nato al gobierno, que poco puede hacer sin su consulta o propuesta"... "Cuando hay dos Cámaras diferentemente compuestas, la una sirve de freno a la otra, el peligro de la demagogia se debilita, porque no es tan fácil que un individuo pueda ejercer en los dos cuerpos la misma influencia. Habrá entre ellos una emulación de créditos y talentos, el mismo celo de una sala viene a ser salvaguarda contra las usurpaciones de la otra, y la Constitución se sostiene por las mismas pasiones que obran en sentido contrario. En una palabra, la nave del Estado asegurada sobre dos Cámaras como sobre dos anclas podrá resistir mejor las tempestades políticas".

Fray Servando señala también que:

"es conveniente la existencia de la Cámara de Senadores, aunque sea más dilatado el procedimiento se hará con más calma, con nuevas reflexiones y salga la decisión más perfecta. Pues más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla"

#### **ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Antes de ser incorporado el Senado de la República en el Acta Constitutiva de la Federación, Esteban F. Austin formuló un anteproyecto en 1822, llamado "Plan de Organización del Congreso". En este plan se propone el sistema bicameral al estilo norteamericano, aunque preservó ciertos rasgos de la Constitución de Cádiz. Este proyecto fue entregado a Ramos Arizpe y fue tomado en cuenta para la redacción del Acta Constitutiva de la Federación, que sirvió de base para la organización constitucional de la República Mexicana.

En la exposición de motivos del Acta Constitutiva, se señala que atendiendo a la voluntad general, y con el fin de retomar las prácticas de derecho público e instituciones aplicadas por las naciones más sabias y celosas de sus justas libertades, proponen al Congreso la convocación de un Senado Constituyente.

En el artículo décimo del Acta Constitutiva se manifestaba:

"El Poder Legislativo General de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado que componen el Congreso general de la Federación".

En la sesión del 28 de diciembre se debatió dicho artículo, resultando aprobado por mayoría. A continuación se transcriben algunas de las intervenciones formuladas a favor y en contra de la propuesta:

– El C. Covarrubias se declaró en contra, alegando que el Senado puede ser aristocrático. Propuso en cambio, que las leyes fueran votadas de dos modos, por individuos y por diputaciones de cada estado.

– El C. Ramos Arizpe objetó que el Senado no es aristocrático si se nombra popularmente, que el sistema unicameral está sujeto a la pasión en tanto que en el bicameral se establece la revisión de las leyes y el Senado constituye un elemento de ponderación, de calma, de experiencia y equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

– El C. Jiménez alegó que el bicameralismo debilita la energía del Poder Legislativo y entorpece las deliberaciones acerca de los problemas que resuelven las leyes. Que el Senado es un elemento antidemocrático. Que si por una parte una sólo Cámara produce el acaloramiento juvenil, la del Senado: caprichos de ancianos. Y propone que todo se subsane en una sólo Cámara exigiendo mayor edad a los diputados.

– El C. Bustamante se declaró en favor del sistema bicameral porque asegura el acierto y mayor prudencia en las leyes no importando en ello, la lentitud, por lo que puso de ejemplo el Parlamento Inglés.

– El C. Rejón agregó que el Senado no sólo es útil sino necesario para juzgar al Ejecutivo sin tener que nombrar para ello a un tribunal especial.

Otra de las discusiones en las que se debatieron con gran pasión los constituyentes fue en virtud del artículo 11 de la misma Acta:



"Todos los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los Estados, en la forma que prevenga la Constitución".

– El C. Gómez Farías propuso que se designaran las facultades del Senado y que los senadores fueran nombrados popularmente.

– El C. Ramos Arizpe explicó que de acuerdo con el federalismo cada Estado es persona moral independiente del número de sus habitantes, que el Senado subsana la desigualdad que existe entre los Estados por razón de su población. Que además de las ventajas que tiene el Senado no había que temer que hiciese oposición a la Cámara de Diputados porque no sería capaz de controlarla caprichosamente.

– El C. Gordo propuso que se nombraran a los senadores por razón del número de habitantes puesto que todos son representantes de la nación o que la base de la primera Cámara sea también por Estados, porque no había que diferenciar las dos Cámaras ya que formaban en el fondo un sólo cuerpo.

– El C. Ramos Arizpe contestó que los poderes generales de la nación no se dirigen a los individuos sino a los Estados y que debían diferenciarse las Cámaras para que no tuviesen doble empleo.

Finalmente, este artículo 11 también fue aprobado.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1824, los preceptos que se refieren al Senado son los siguientes:

**Artículo 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.

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

**Artículo 26.** Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

**Artículo 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 30 años cumplidos.

**Artículo 51.** La formación de las leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versan sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.

**Artículo 53.** Todos los proyectos de ley o decretos, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud a lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votación.

**Artículo 113.** Durante el receso del Congreso General habrá un consejo de gobierno compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado.

**Artículo 115.** Este Consejo tendrá por presidente al vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos y nombrará, según su reglamento, un presidente temporal que haga las veces de aquel en sus ausencias.

El Senado de 1824 se constituía por una asamblea de representantes de las entidades federativas, elegida por la legislatura de los Estados en votación popular de segundo grado. Ambas Cámaras en sus funciones y privilegios eran idénticas. Al Senado se le consideraba como instrumento moderador y tradicional de la acción legislativa y el periodo de cada senador era de cuatro años, el doble que el de un diputado.

### **CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1836.**

En esta Constitución, llamada también "Siete Leyes", que estuvo vigente durante 4 años, se creó el Supremo Poder Conservador, que estaba depositado en cinco individuos y sus funciones principales eran las siguientes:

- I. Suspender hasta por 2 meses las sesiones del Congreso General o resolver si llama a ellas a los suplentes, por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite el Supremo Poder Ejecutivo.
- II. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acuerde el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la Constitución respectiva.
- III. Calificar las elecciones de los senadores.
- IV. Este Supremo Poder Conservador no es responsable de sus operaciones más que ante Dios y la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. Todas las discusiones y votaciones de este cuerpo serán secretas, haciéndose las segundas por medio de bolas negras y blancas.

- V. Toda declaración y disposición de dicho Poder conservador, dada con arreglo a las disposiciones precedentes, y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quienes se dirija y corresponda la ejecución.
- VI. La formal desobediencia se tendrá por crimen de alta traición.

Por lo que se refiere al Senado, en la Ley Tercera se establecía que:

**Artículo 8.** Este se compondrá de 24 senadores nombrados de la manera siguiente:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultaran serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales. Cada una de éstas elegirá, precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe la propia Ley Fundamental, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.

El artículo noveno señala un periodo de seis años para el Senado y que debe renovarse por terceras partes cada bienio.

**Artículo 12.** Para ser senador se requiere:

- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
- II. Ser mexicano por nacimiento.
- III. Tener de edad, el día de la elección, 35 años cumplidos.
- IV. Tener un capital físico o moral que produzca al individuo por lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

**Artículo 13.** No pueden ser senadores: el Presidente de la República mientras lo sea, y un año después los miembros del Supremo Poder Conservador; los de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial; los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de hacienda, ni los gobernadores de los departamentos, mientras que lo sean y seis meses después.

**Artículo 22.** Aunque el Congreso General cierre sus sesiones, la Cámara de Senadores deberá continuar las suyas particulares, mientras haya leyes pendientes de su revisión.

**Artículo 25.** Toda ley se inicia precisamente en la Cámara de Diputados; a la de Senadores sólo corresponde la de revisión.

**Artículo 32.** La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones ni modificaciones y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al volver a la Cámara de Diputados, remitir extracto circunstanciado de la discusión para que dicha Cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal o alteraciones que estime el Senado convenientes.

**Artículo 33.** Si la Cámara de Diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistiere en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, esta Cámara, a quien volverá a segunda revisión, no lo

podrá desaprobar sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes (o sea 16 de los 24). No llegando a este número los que desaprueben por el mismo hecho quedará aprobado.

El artículo 53 constituye el antecedente constitucional más remoto de las facultades exclusivas del Senado entre las que se cuentan:

1. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos Conciliares, bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación;
2. En el receso del Congreso General, conocer de las acusaciones del Presidente de la República, Ministros de la Corte, funcionarios del Ejecutivo y gobernadores de los departamentos;
3. Dar o negar permisos para la salida de tropa nacional o entrada de tropa extranjera;
4. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo, de diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

En conclusión, este Senado no fue de orden popular o democrático, en su esencia no fue representante de las provincias por lo que no tuvo el carácter fundamental de un Senado, ni fue soberano, ya que supeditado a la Cámara de Diputados y al Supremo Poder Conservador, su acción legislativa careció de su función esencial, o sea la iniciativa y la formulación de las leyes, quedando reducidas sus atribuciones a "Cámara de revisión", razón por la que no es antecedente del Senado actual.

## **BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843.**

En cuanto a la Cámara de Senadores establecen:

**Artículo 31.** Esta Cámara se compondrá de 63 individuos.

**Artículo 32.** Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas departamentales, un tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia en la forma que se dirá después.

**Artículo 39.** La Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, postularán para senadores precisamente a sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

**Artículo 40.** Las asambleas departamentales elegirán los senadores que le corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada uno de las clases siguientes: agricultores, mineros propietarios o comerciantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido uno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, secretario de despacho por más de un año senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas y antiguo consejero de gobierno o que sea obispo general de división.

**Artículo 42.** Para ser senador se requiere:

1. Ser mexicano de nacimiento o estar comprendido en la parte segunda del artículo 11, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años y tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos a excepción de los que

se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases, agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los cuales deberán tener una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.

Estas son las principales disposiciones relativas al Senado; el Gral. Herrera gobernó conforme a ellas de diciembre de 1844 a diciembre 1845.

### **ACTA CONSTITUTIVA Y REFORMAS DEL 18 DE MAYO DE 1847.**

En 1846 el General Santa Anna regresa de su destierro con nuevos ímpetus, esta vez llamado por el bando liberal. Para estar a tono con el grupo que lo aclamaba para volver al poder, Santa Anna se manifestó liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. Don Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías, del grupo liberal, pugnaban por la puesta en vigor de la Constitución de 1824 introduciéndole algunas reformas, por lo que eran llamados reformistas.

"Entre las querellas de puros y moderados, que turbaban el orden y modificaban el gabinete de Salas, entre las estrecheces del erario que impedían auxiliar a las tropas en plena guerra con el invasor, abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 aquel Congreso que era a la vez constituyente y ordinario. En él dominaban los moderados, seguían los puros y casi habían desaparecido los conservadores".<sup>6</sup>

Para efectos del tema de nuestro interés, es importante resaltar el contenido del voto particular del 5 de abril de 1847 de Don Mariano Otero en lo que se refiere a la Cámara de Senadores:

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Pág. 439.



"La Cámara de Senadores tiene un doble carácter muy difícil, pues representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y vienen a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional".

En otra parte, expresa Villemain:

"En su discurso sobre la República de Cicerón, analizando la Constitución Romana, atribuye toda la gloria y la libertad de la primera República de los tiempos antiguos a la organización del Senado, que reuniendo todos los hombres eminentes, gobernó por siglos los negocios con alta sabiduría". "En los Estados Unidos, observa el autor de la Democracia en América (Tocqueville) que el Senado reúne los hombres más distinguidos, asegurando que todas las palabras que salen de aquel cuerpo, harían honor a los más grandes debates parlamentarios de la Europa".

Por último, Don Mariano Otero señaló la urgencia de implantar el Senado:

"Que tan necesario es; pero no sobre la base de llamar a las clases propietarias porque estas legislarían de acuerdo con sus intereses, sino que se debería de llamar a aquellas gentes que tuvieran amor a la política, culto a la verdad".

Finalmente, en el Acta Constitutiva de 1847 se estableció lo siguiente:

**Artículo 8.** Además de los senadores que de cada Estado se elija (dos) un número igual al de los Estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieron estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerán también al Consejo.

En este Acta de Reformas, se le imprime al Senado por razón de su origen un carácter aristocrático de ex-gobernantes que desvirtúa el democrático y federal de la Constitución de 1824.

### **CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856.**

En cumplimiento del Plan de Ayutla, el 18 de febrero de 1856 se abrieron las sesiones del Congreso Constituyente. "Eliminados los monarquistas, concurren en mayoría los moderados y de inmediato sobreviene el enfrentamiento con los progresistas llamados 'los puros' ".<sup>7</sup>

Del debate parlamentario se desprendieron dos posiciones: volver a la Constitución de 1824, con algunas modificaciones (moderado); reforma social y política profunda, dentro de una nueva Constitución (puros). Este Congreso Extraordinario optó por la opción que planteaban los puros, y a ello se abocó.

Por lo que se refiere al Senado de la República, este Congreso constituye un caso atípico respecto de los anteriormente mencionados, ya que como resultado de los debates, en la Constitución de 1857 se suprimieron todas las atribuciones relativas al Senado de la República, con la lógica supresión de la Cámara de Senadores.

---

<sup>7</sup> Idem., pág. 440.

En la sesión de junio de 1856 el C. Arriaga dio lectura al Dictamen de la Comisión de Constitución. Es digno de mención que llegado el momento de abordar el delicado tema de la desaparición del Senado, el C. Arriaga se expresó de la siguiente manera:

"No podrá negar la mayoría de la Comisión, que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del Senado, la hicieron fluctuar y meditar mucho tiempo antes de resolver este punto, y que ya resuelto se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejaba la falta de aquella Cámara. Que este brazo del Poder Legislativo es el que en una federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los Estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población y riqueza ... Que esta Cámara de pares, como la llama el señor Story en sus comentarios a la Constitución angloamericana, es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes y garantizando lentitud de las reformas; pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones. Que el Senado es el freno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones, y desconcertando el ascendiente extraordinario, que algunos jefes populares adquieren, por lo regular, en las mismas asambleas..... Que el confiar el total de las facultades legislativas a una sola Cámara, es

desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos, a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia hasta llegar al caso de justificar las usurpaciones mismas con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública. Que las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno sólo, sobretudo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente. Que, como la legislación obra sobre la comunidad entera abraza intereses difíciles y complicados y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contar en el examen de las leyes, con todas las opiniones y sentimientos, aún los divergentes y opuestos.

Todas estas razones y otras muchas que, no solamente los apologistas de la Constitución anglo-americana, sino también otros muchos notables escritores exponen para demostrar la necesidad y conveniencia de la existencia de la asamblea de senadores que por la edad, por el espíritu de corporación, por el estímulo y por el celo de sus propias prerrogativas, pueda seguir de salvaguarda contra todos los extravíos de una asamblea popular: todas estas razones, decimos, han sido examinadas y largamente discutidas por la Comisión.

No procurara refutarlas extensamente. En el campo de las abstracciones, que es muy fácil de defender el pro y el contra de todas las teorías y de todas las proposiciones. La lógica, dice un autor muy ingenioso, ha sido inventada para sostener las verdades y los errores. Lo verdaderamente difícil es la aplicación de

las teorías a los casos prácticos; de manera que no engendren graves inconvenientes ni nos conduzcan a los mismos extremos y peligros que deseamos evitar.

¿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. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la posición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiese los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación ir y venir tantas veces de la una a la otra Cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República?. Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos...".

El discurso pronunciado por el Sr. Ponciano Arriaga deja ver cómo titubearon los legisladores en esta fundamental decisión de desaparecer al Senado. Habla argumentos a favor y en contra tan documentados y tan exactos que resultaba casi un volado tomar

partido por una u otra opción. Sin embargo, la alternativa unicamaral recogió mas votos a favor. Después de hacer una lectura detenida de los debates en lo particular sobre el dictamen presentado ante el pleno, se descubre que existía, independientemente del sacrificio constitucional, un argumento o una causa de fondo que movió al grupo parlamentario a inclinarse por dicha alternativa: la inminente necesidad de ofrecer a los legisladores la libertad y la celeridad suficientes para estructurar una nueva organización jurídico-política que les permitiera abocarse, sin dilaciones, a terminar con los privilegios, intocados hasta entonces, del clero, de los militares y de las altas clases propietarias.

A continuación se transcribirá parte de los debates más sobresalientes, de las argumentaciones en pro y en contra de estas históricas sesiones:

En la sesión del 4 de julio de 1856 el C. Ponciano Arriaga subraya:

"El Senado es una institución antisocial en México... sólo sirve de obstáculo a todo progreso. El país necesita unidad de pensamiento y de acción... y ésto no se puede lograr con la división del Poder Legislativo en dos Cámaras".

En sesión del 8 de julio de 1856, el C. Castellanos se pronuncia en contra de la existencia del Senado:

"El Senado si marcha de acuerdo con la Cámara popular, viene a ser una institución superflua; si está en pugna en toda reforma, es dañoso a los intereses públicos. El Senado es una institución antidemocrática, pues puede nulificar una ley dada por la Cámara de Diputados, que son los que representan al pueblo".

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En la misma sesión el C. Olvera afirma:

"... el Senado consintió la coronación de Iturbide; en 1836, estableció el centralismo; la Cámara única de 1847, se doblegó ante la figura de Santa Anna. ¿El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades que constituyen la Unión?..."

El 10 de septiembre de 1856 se dio lectura el artículo 53 del Proyecto de la Constitución que dice:

**Artículo 53.** Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Este artículo fue aprobado por 44 votos contra 38.

A lo que Zarco dio respuesta de la siguiente manera:

"El Senado no es una institución aristocrática; puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, y 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.

Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Constitución de 1824 y al Acta de Reformas. Es cierto que tal Senado tenía algo de aristocrático porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo, haber tenido cargos públicos, la Cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas. Abierta la puerta a los generales y obispos, era natural que estas clases trabajaran en contra de toda reforma. El tercio que nombraban los otros poderes

LIBRO 51  
1856  
1857

no representaba al pueblo, sino a la política dominante o a intereses bastardos y, así se vio embrollada la cuestión de prohibiciones y retardadas reformas. Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la presidencia y suprimir la Corte de Justicia, porque ese tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables.

El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección, y el voto particular del Sr. Olvera inicia la reforma conveniente, resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados y con esto desaparece toda idea de aristocracia. Se dice que con dos Cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, pero esto en los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, revisión y enmiendas favorecen los intereses de la sociedad.

La falta del Senado produce otras dificultades políticas y administrativas, no habiendo quien ejerza las atribuciones en que la Cámara revisora tomaba parte en el Ejecutivo, sirviendo de saludable freno a los desmanes del Gobierno, y también es sensible su falta al tratarse del jurado para los delitos políticos".

En la sesión del 15 de octubre de 1856 el C. Villalobos intervino de la siguiente manera:

"Ya que la Comisión creyó conveniente la supresión del Senado, debió compensar su falta estableciendo otra entidad reguladora".



En la sesión del 24 de noviembre la intervención del C. Guillermo Prieto fue en el sentido siguiente:

"... los que abogan por el Senado no se fundan en su escasa experiencia ni en sus pobres conocimientos, sino en el parecer de los hombres más eminentes en la ciencia constitucional..."

### **CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LOS PODERES FEDERALES Y CIRCULAR DE SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA DE FECHA 14 DE AGOSTO DE 1867.**

Una vez reinstalada la República y con ella el gobierno nacional, el presidente Benito Juárez y el Ministro de Relaciones, Sebastián Lerdo de Tejada, expidieron la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes y una Circular en la que se apelaba a la ciudadanía a que emitiera su opinión sobre las reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales. Esta convocatoria implicaba que, sin atender al procedimiento constitucional, el Congreso de la Unión pudiera determinar que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones correspondientes a cada una. En realidad esta última convocatoria constituía un referéndum en el que quizá por primera vez en la historia de México, la ciudadanía votaría en forma directa sobre la conveniencia o no de las reformas a su Ley Fundamental.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, contenía los siguientes puntos fundamentales:

3. "Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo... reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla o reformarla por la voluntad popular".

4. "Que si ésto no debe hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y que en caso tan excepcional como el de la grave crisis por el que acaba de pasar la Nación, para que en el acto de elegir a sus representantes exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Supremos Poderes de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social".
  
9. "En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además de su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 constitucional, reformarla o adicionarla sobre los siguientes puntos:

Primero. Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en las Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo".

Por causa de la oposición, el plebiscito no confirmó los intentos reformistas.

Quizás esta pretensión de Juárez de intentar apartarse de los cauces constitucionales haya sido uno de los errores políticos más costosos de su quehacer político, y la contradicción más elemental de un defensor del derecho, como él. Sin embargo, viéndolo desde el otro ángulo, esta experiencia constituye también, un ejemplo y una

lección para los legisladores mexicanos, ya que los de aquel tiempo no transigieron ni dudaron en echar para atrás una iniciativa con toda la fuerza y presión del Presidente de la República.

A pesar del fracaso, Sebastián Lerdo de Tejada envió el 13 de diciembre de 1867 una nueva iniciativa de reformas constitucionales con la Convocatoria de Juárez y la Circular explicativa. El Cuarto Congreso Constitucional dejó pendiente la iniciativa por exceso de trabajo legislativo.

El Quinto Congreso creó una Comisión de Puntos Constitucionales para que estudiara las iniciativas de reformas constitucionales, cuyas opiniones acerca del tema del Senado fueran las siguientes:

**"Se declara en favor del restablecimiento del Senado, estando de acuerdo en la primera de las cuestiones planteadas que dice: Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo."**

Dicha Comisión argumentó su posición señalando las ventajas de la reinstalación del Senado:

1. Evitar precipitación: Dos Cámaras son garantía al pueblo de no ser lanzado a aventuras legislativas.
2. Que sólo por la división se puede equilibrar el egoísmo y el interés con la justicia y la razón.
3. Que la discusión de los problemas educa al pueblo, pues es necesario que se nos repita frecuentemente la misma cosa para asimilarla.

4. Que es el único medio de hacer que los diputados del pueblo respeten al pueblo.

Complementan su opinión con los siguientes puntos:

1. Las legislaturas y no el pueblo deben nombrar a los senadores sobre los principios de la Unión Federal y no de la población, que está siempre sujeta a pasiones actuales y del momento.
2. El Senado no debe ser numeroso dadas sus funciones particulares con el Ejecutivo y en la cuestión diplomática.
3. El período de sesiones debe ser más duradero que el de los diputados.

Después de dar a conocer sus opiniones, la Comisión elaboró un proyecto de "Reformas y Adiciones Constitucionales".

Las discusiones del Quinto Congreso duraron exactamente once días, del 16 al 26 de abril de 1870; en él fue aprobado el proyecto por 115 votos a favor y 49 en contra.

Para 1871, Juárez anunciaba el restablecimiento del orden por haber sofocado la rebelión de la Noria e instaba a los diputados, al inicio del Sexto Congreso Constitucional, a que se ocuparan de las reformas a la Constitución, especialmente las que se referían a la creación del Senado. En la apertura del segundo período del Sexto Congreso (2 de abril de 1872), la Comisión de Puntos Constitucionales presentó al pleno del Congreso el resultado de sus trabajos, limitándose a presentar al Congreso la conformación del Senado, proponiendo, además, la manera en que debían formarse las leyes; las relaciones de ambas Cámaras entre sí y con el Ejecutivo de la

Unión, las atribuciones peculiares de cada una así como las consecuentes modificaciones al texto constitucional para armonizarlo a partir de la presencia de la nueva Cámara. Estos puntos presentados por la Comisión inauguraron un largo proceso de luchas y debates entre los diputados.

En la clausura del Congreso, 31 de mayo de 1872, el gobierno presionaba de nueva cuenta a los legisladores para urgir su labor en los debates sobre las reformas. En su último discurso, Juárez insistió en la prioridad de la creación del Senado.

Al amanecer del 19 de julio de 1872 un cañonazo cada quince minutos durante una hora anunciaba a la población la muerte del Presidente Benito Juárez .

El 16 de noviembre de 1872 el Congreso verificó la elección de Don Sebastián Lerdo de Tejada como presidente interino y el primero de diciembre protestó éste ante la Cámara.

En la apertura del Séptimo Congreso Constitucional el 16 de septiembre de 1873, el presidente Lerdo de Tejada volvió a insistir en la urgencia de las citadas reformas. El 30 de octubre de 1874, la Comisión Primera de Puntos Constitucionales hizo la declaración de estar aprobadas las reformas por la mayoría de las legislaturas, el 6 de noviembre se discutió y aprobó el dictamen y se paso a la Comisión de Estilo.

Finalmente, el 10 de noviembre de 1874, después de siete años de lucha y de esfuerzo constante del Ejecutivo, los diputados daban a luz al Senado.

El Senado inició sus sesiones con la apertura solemne el 16 de septiembre de 1875.

Los disturbios que caracterizaron el año de 1876 en la historia de México, tuvieron por causas la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, la subversión de la Iglesia y la rebelión de Porfirio Díaz. Estos acontecimientos marcaron un nuevo giro en la política mexicana que habría de durar 36 años, hasta 1911.

Desde que accedió a la presidencia de la República, el General Porfirio Díaz (1876 como interino, 1877 como provisional) su gobierno se rigió bajo los principios de "Paz, orden y progreso"; "Poca política y mucha administración", y gobernó, políticamente, como un verdadero dictador. Porfirio Díaz intentó amordazar a la prensa y restringir la libertad de imprenta, así como todas las garantías constitucionales. Una de la voces más críticas salió precisamente de la Cámara de Senadores en 1882, entonces integrada por prominentes lerdistas. El senador por Puebla, Lic. Ignacio Romero Vargas, se pronunció contra el régimen de Díaz, costándole un destierro por más de dos lustros como ministro plenipotenciario de México en Alemania. De esta forma se condujo el General Díaz. El Senado bajo su régimen no desapareció, comprendió su utilidad y lo empleó para premiar a sus amigos como figuras decorativas de su régimen. En estas épocas el Senado fue llamado "tumba de hombres ilustres". El gobierno del dictador Díaz cayó irremediablemente en el año de 1911, bajo la presión de la opinión pública y del movimiento revolucionario iniciado el 20 de noviembre de 1910 bajo el liderazgo de don Francisco I. Madero quien proclamó el Plan de San Luis.

Una vez elegido Presidente de la República, Madero no convocó a elecciones de los Supremos Poderes, sino que en su afán moderador, mantuvo intactos a los legisladores del antiguo régimen.

León de la Barra, quien fuera el presidente interino tras la caída del General Porfirio Díaz, junto con Juan C. Fernández, Sebastián

Camacho, Guillermo Obregón, Emilio Rabasa, Rafael Pimentel, Carlos Aguirre, Gumersindo Enríquez, Ricardo R. Guzmán y José Castellot, formaban parte de la Vigésima Sexta legislatura del Senado de la República. Este enorme error del presidente Madero, le costó la altísima traición de los citados senadores junto con el entonces ministro de Relaciones Exteriores, el Sr. Pedro Lascuráin, y el embajador norteamericano, Lane Wilson, al intervenir en la conspiración contra su naciente gobierno y entregarlo al Jefe de la Guarnición de la Plaza exigiéndole su renuncia. Estos senadores no sumaban quórum y "usurparon el nombre del Senado para asumir tan vergonzante conducta". Ello consta en el Manifiesto que formularon como protesta los senadores leales y que presentaron a Madero el 18 de febrero de 1913, antes de que fuese apresado y asesinado, firmado por: Ignacio Magaloni, Salvador Gómez, Carlos Tagle y Manuel Gutiérrez Zamora.

Pedro Lazcuráin se hizo cargo de la presidencia el 19 de febrero de 1913 y nombró como Secretario de Gobernación a Victoriano Huerta. Pronto renunció a la presidencia para darle paso a Victoriano Huerta, quien protestó como presidente interino ante la Vigésima Sexta Legislatura del Congreso.

A principios de octubre de 1913, el senador suplente por el estado de Chiapas, don Belisario Domínguez envió al Senado de la República una enérgica protesta contra los actos del usurpador Huerta, para ser leído ante el pleno el 23 de septiembre de 1913, pero el presidente del Senado, Mauro Herrera, se negó a dar lectura a tal discurso por considerarlo subversivo. Mandó entonces imprimir y circular el texto que se conoció el 29 del mismo mes y que expresaba entre otras cosas "que el pueblo mexicano no se puede resignar a tener por Presidente de la República a Victoriano Huerta,

soldado que se adueñó del poder por medio de la traición"; llamaba a la representación nacional a deponer al usurpador, "aún con el peligro y la seguridad de perder la existencia" y calificaba a Victoriano Huerta de asesino. El 7 de octubre siguiente, a las 11:30 de la noche, los esbirros de Huerta lo obligaban a salir del cuarto del hotel que ocupaba en la Ciudad de México y lo llevaron al cementerio de Coyoacán, donde le dieron muerte.

El asesinato provocó apasionadas sesiones en la Cámara los días 9 y 10 del mismo mes, los cuales condujeron a la disolución del Congreso y a la aprehensión de los diputados. Cabe destacar que una vez disuelto el Congreso, el gobierno de Huerta pretendió mantener a la Cámara de Senadores con su misma integración, pero esta Cámara no accedió alegando que no podía existir una sola; los senadores mismos la disolvieron y el ministro de gobernación convocó inmediatamente a elecciones.

Venustiano Carranza, quien había sido senador en el antiguo régimen, y en ese momento gobernador del estado de Coahuila, proclamaba para esas fechas el "Plan de Guadalupe" (27 de mayo de 1913) en el que desconocía a Victoriano Huerta y a los Poderes Legislativo y Judicial.

A partir de su disolución, no hubo Congreso sino hasta el Constituyente de Querétaro. El 26 de diciembre de 1916 se leyó el artículo 50 y quedó definitivamente aprobada la división del Poder Legislativo en dos Cámaras. El artículo 56 referente al número de senadores fue leído en la sesión del 6 de enero de 1917 y fue aprobado sin discusión el 25 del mismo. El artículo 58 que trata de los requisitos para ser senador se leyó el día 3 de enero, se reservó para su votación el día 5 y fue aprobado.



El artículo 59 sobre la reelección de senadores se leyó el día 2 de enero y quedó aprobado al día siguiente sin discusión. El artículo 76 referente a las facultades exclusivas del Senado fue leído el 11 de enero, el dictamen introdujo pequeñas divergencias con respecto a la Constitución de 1857, fue discutido en sesión de 15 de enero y el nuevo dictamen quedó aprobado el 27 del mismo. En apartados posteriores se profundizará en la evolución constitucional y legal de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores así como el tema de la reelección de los senadores.

A grandes rasgos puede observarse que, a excepción de algunos retoques, el Congreso Constituyente de 1917 aprobó casi en su totalidad el proyecto planteado, en su tiempo, por Sebastián Lerdo de Tejada (1874), en lo que se refiere a la Cámara de Senadores.

El 29 de abril de 1933, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, fueron reformados los artículos 56 y 58 y adicionado el 59. El 56 con el objeto de aumentar de cuatro a seis años el tiempo que durara el encargo del senador; asimismo se acordó que se renovarla cada seis años en su totalidad. El 59 para establecer de manera definitiva el principio de no reelección. Es digno de mención, que el texto original de la Constitución de 1917 no lo contemplaba, por lo tanto existía la posibilidad de reelección para ocupar los escaños del Congreso de la Unión.

Otra modificación al artículo 56 constitucional ocurrió en 1986, cuando se estableció que el Senado se renovaría por mitades cada tres años. Cabe destacar que como consecuencia de esta reforma, en las elecciones de 1988 el 50% de los senadores fueron electos para tres años, en tanto que el número restante lo fueron por seis años. En 1991 las curules de los senadores por tres años fueron ocupados por senadores electos para seis años.

La última reforma que se refiere a la Cámara de Senadores y que se aprobó en el año de 1993, estableció que el Senado de la República se integrará por 4 senadores por cada entidad federativa y por el Distrito Federal; 3 de ellos por mayoría de votos y el último le será asignado a la primera minoría. Así mismo el Senado se renovará en su totalidad cada seis años. Estas reformas serán materia de análisis en el siguiente capítulo.

## **2. EL SENADO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD**

Este apartado tiene como propósito exponer, en primer lugar y de una manera descriptiva, la naturaleza de la institución senatorial en México. Para ello, se expondrán los artículos constitucionales y legales vigentes que contengan conceptos acerca del Senado; en segundo lugar, se planteará el papel que juega actualmente el Senado dentro del sistema político mexicano, de tal forma que, al término del presente capítulo, se cumpla con la expectativa de haber expuesto una semblanza de la Cámara de Senadores en México.

### **2.1 FORMA DE INTEGRACIÓN.**

Durante el proceso de elaboración del presente trabajo, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una serie de reformas constitucionales en materia política, contemplándose entre éstas la modificación de la forma de integración del Senado. Junto con el resto de las iniciativas de reforma, la del artículo 56 fue aprobada, quedando su redacción de la siguiente manera:

**Artículo 56.** Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa

y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

El transitorio que complementa esta reforma, establece que:

“En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1 de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

“En la elección federal de 1997, se elegirá a la Legislatura LVII un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha que concluya la señalada Legislatura. Para esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa”.

Tradicionalmente, la integración del Senado se ha realizado sobre la base de una representación paritaria de dos senadores por cada entidad y por el Distrito Federal, de acuerdo al sistema de

mayoría relativa. Por otra parte, el anterior artículo 56 constitucional establecía que el Senado se renovaría por mitad, cada tres años; ahora será cada seis años en su totalidad.

Es digno de mención que además esta reforma política ha dejado sin vigencia la práctica de autocalificación electoral del Congreso. Se ha establecido que será el Instituto Federal Electoral el que realice tan delicada misión, por lo que el último párrafo del mencionado artículo ha quedado sin vigencia: "La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Debido a que una de las tres propuestas de esta tesis se refiere precisamente a la integración de la Cámara de Senadores, esta nueva propuesta será objeto de un análisis más profundo en el capítulo denominado Reforma del Senado en México. Por ahora continuaré señalando los preceptos constitucionales que se refieran a la integración del Senado.

**Artículo 57.** Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

**Artículo 59.** Los senadores y los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

## **2.2 REQUISITOS PARA SER SENADOR DE LA REPÚBLICA Y CONDICIONES PARA EJERCER EL CARGO.**

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

Esto quiere decir que para ser senador se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Ser originario del Estado en que se realice la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- III. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural de el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- IV. No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- V. No ser ministro de algún culto religioso, y
- VI. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución.

**Artículo 61.** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**Artículo 62.** Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados, por los cuales disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**Artículo 64.** Los senadores y diputados que no concurren a la sesión, sin causa justificada o sin permiso de la cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

### **2.3 ESTRUCTURA DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

La Cámara de Senadores cuenta con una Mesa Directiva que se integra con un Presidente y dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.

El Presidente y Vicepresidente duran en su encargo un mes y no pueden ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones. Los secretarios y prosecretarios duran un año en su ejercicio.

La Mesa Directiva preside los debates y determina el trámite de los asuntos. El Presidente de la Mesa debe hacer respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario. Además, son facultades del Presidente de la Mesa:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.
- b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en aquellas con que se dé cuenta a la Cámara.
- c) Cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión.
- d) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y proponer, en su caso, las medidas y sanciones conforme a lo dispuesto en el artículo 63 constitucional.
- e) Exigir e imponer orden al público asistente a las sesiones.
- f) Solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso necesario.
- h) Firmar con los secretarios y, en su caso, con el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidan la Cámara o el Congreso.
- i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- j) Representar a la Cámara ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurren los titulares de los otros Poderes.

Las facultades de los secretarios y en su caso de los prosecretarios son:

- a) Auxillar al Presidente en el desempeño de sus funciones.
- b) Pasar lista a los senadores al inicio de las sesiones para comprobar el quórum.

- c) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno, y asentadas bajo su firma en el libro respectivo. Las actas cumplirán las formalidades que precise el Reglamento.
- d) Rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos que expidan la Cámara o el Congreso.
- e) Leer los documentos listados en el orden del día.
- f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate se impriman y circulen con toda oportunidad entre los senadores.
- g) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa.
- h) Abrir, integrar, actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara y firmar las resoluciones
- i) Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente.
- j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescriban las disposiciones reglamentarias.
- k) Asentar en todos los expedientes los trámites que se les dieron a las resoluciones que sobre ellos se tomaron.
- l) Llevar un libro en que se registren por orden cronológico y textualmente, los decretos y acuerdos que expida el Congreso o la Cámara.



- m) Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.
- n) Vigilar la impresión y distribución del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.
- o) Expedir, previa autorización del Presidente, las certificaciones que soliciten los senadores.

La Tesorería para la administración de los fondos del presupuesto de la Cámara. El tesorero es nombrado por la Cámara a propuesta de la Gran Comisión.

La Gran Comisión se integra por un senador de cada Estado y otro por el DF, y por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios; de entre sus miembros se elige a un Presidente y un Secretario que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión. El vicepresidente será el coordinador del Grupo Parlamentario de la primera minoría. Sus facultades son las siguientes:

- a) Proponer a la Cámara el personal de las Comisiones Ordinarias y especiales.
- b) Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Instituto Federal Electoral.
- c) Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.
- d) Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.

- e) Prestar cooperación a la Mesa Directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.
- f) Proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizará las iniciativas de Ley o Decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional, y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.
- g) Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.
- h) Proveer a través de la Oficialía lo necesario para el trabajo de las comisiones.
- i) Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso, la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Los miembros de las comisiones ordinarias durarán en su encargo toda la legislatura y tendrán bajo su responsabilidad las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. De acuerdo a la misma Ley, las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores son 46. Las comisiones especiales se renovarán cada año y son la Comisión de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

Por otra parte, la misma ley señala que la Cámara podrá crear nuevas comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas.

Todas las comisiones cuentan con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

#### **2.4. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

Por la importancia que reviste el artículo 76 constitucional para este trabajo, se expondrá la evolución que ha ido sufriendo a lo largo de la historia constitucional mexicana.<sup>8</sup>

#### **PRIMER ANTECEDENTE EN 1836. Artículo 53 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana.**

Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

- I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación.
- II. En el receso del Congreso General, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negar en caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándolo al efecto la Diputación Permanente.
- III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás empleados superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

---

<sup>8</sup> Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, tomo VII. pp. 9-36.

**SEGUNDO ANTECEDENTE 1840. Artículo 68 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836:**

Toca a la Cámara de Senadores exclusivamente:

- I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios que contengan disposiciones generales o trascendentales a la nación.
- II. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejercito permanente, de la armada y de la milicia activa.
- III. Proponer ternas al Presidente de la República para el nombramiento de consejeros.
- IV. Erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes de los Diputados, y declarar si ha o no lugar a la formación de causa.
- V. Erigirse en Gran Jurado de Sentencia, para absorber, o condenar, a la pena de destitución de encargo o empleo, y también de inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno, según sea justo, a las personas de que habla el párrafo IV del artículo 67; pero si del proceso resultase que el reo es acreedor a mayores penas, se pasará aquel al tribunal respectivo, para que obre según las leyes.

**TERCER ANTECEDENTE 1842. Artículo 85 del primer proyecto del Constitución Política de la República Mexicana.**

Toca a esta Cámara (de Senadores), exclusivamente:

- I. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para ministros y enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.
- II. Erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los Diputados, y declarar si ha o no lugar a la formación de causa.
- III. Transferir la instalación del Congreso, en el único caso de que no se encuentre reunida la mayoría de los individuos que lo compone en el día que debe verificarse. Esta declaración se hará por formal decreto que se pasará al Presidente para su publicación.
- IV. Citar en los recesos a la Cámara de Diputados a sesiones particulares, para que se eriga un Gran Jurado o cuando le exija con urgencia el desempeño de alguna de sus atribuciones primitivas, o el de las que se conceden al Congreso en Cámaras reunidas.
- V. Dar o negar a los individuos del Congreso durante sus recesos licencias para ausentarse por un tiempo limitado.
- VI. Ejercer durante los recesos del Congreso y sólo cuando la urgencia del caso no de lugar para reunirlos, las facultades que a éste se concede por las fracciones IV y XVI del artículo 79 limitándose en el ejercicio de ellas a lo muy estrictamente necesario para proveer a la necesidad del momento.
- VII. Las resoluciones que dictare al Senado ejerciendo las facultades reservadas al Congreso, deben aprobarse por las dos terceras partes de sus individuos presentes, expedirse y

publicarse por formal decreto, y convocarse en el mismo al cuerpo legislativo a sesiones extraordinarias, sujetándose lo decretado a su aprobación.

**CUARTO ANTECEDENTE 1842. Artículo 39 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842.**

La Cámara de Senadores:

Se erige en Gran Jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los Estados, si son o no reos de los delitos porque fueron declarados con lugar a la formación de causa.

Toca a la misma Cámara aprobar los nombramientos que el gobierno haga para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás jefes superiores del ejército permanente.

**QUINTO ANTECEDENTE 1842. Artículo 75 y 76 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana.**

**Artículo 75.** Toca a la Cámara de Senadores exclusivamente: Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo, para ministros y enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás empleados superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa: Transferir la instalación del Congreso, en el único caso de que no se encuentre la mayoría de los individuos que la componen en el día en que debe verificarse: esta declaración se hará por formal decreto que se pasará al Presidente para su publicación: Ejercer durante los recesos del Congreso y sólo cuando la urgencia del caso no de lugar para reunirlo, las facultades que a éste

se conceden por las fracciones IV y XXVI, del artículo 70 limitándose en el ejercicio de ellas a lo muy estrictamente necesario para proveer a la necesidad del momento.

Las resoluciones que dictare el Senado ejerciendo las facultades reservadas al Congreso, deben aprobarse por las dos terceras partes de sus individuos presentes, expedirse y publicarse por formal decreto, y convocarse en el mismo al cuerpo legislativo a sesiones extraordinarias sujetándose lo decretado a su aprobación.

**Artículo 76.** La misma Cámara se erige en Gran Jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los departamentos si son o no reos de los delitos porque fueron declarados con lugar a formación de causa.

**SEXTO ANTECEDENTE.** Artículo 70 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842 sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año.

Toca a la Cámara de Senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules y de los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que le señalan los artículos 36 y 37.

**SÉPTIMO ANTECEDENTE.** La Constitución de 1857, reformada en 1874, establecía lo siguiente:

**Artículo 72. B.** Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
- II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.
- III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en las aguas de la República.
- IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo 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 Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se



haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

- VII. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- VIII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al artículo 105 de la Constitución.

**OCTAVO ANTECEDENTE 1914. Reforma del artículo 72, inciso B, fracción II bis, de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.**

Son facultades exclusivas del Senado:

- II. Bis. Erigirse en colegio electoral para elegir a propuesta en terna del Ejecutivo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y calificar y decidir respecto de sus renunciaciones, así como de las faltas e impedimentos absolutos de los mismos.

**TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras;
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas;
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios fijándose la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas.
- VI. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.
- VII. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.
- VIII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;
- IX. Las demás que la misma Constitución le atribuya, y;

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

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

#### **REFORMAS AL TEXTO ORIGINAL DESDE 1928 A LA FECHA.**

La primera reforma de este artículo, relativa a la adición de las fracciones VIII y IX, apareció publicada en el Diario de la Federación del 20 de agosto de 1928. Quedando de la siguiente manera:

- VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República;
- IX. 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 111.

La segunda reforma, relativa a la fracción II, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1944, quedando como el actualmente vigente. En esa misma reforma, se modificó la fracción tercera, se cambió el término de supremos por el de jefes superiores del Ejército y la Armada Nacionales.

Con la tercera, en 1974, se modificó la fracción IV relativa a la movilidad de la Guardia Nacional fuera de las entidades federativas con motivo de que los territorios de Baja California y Quintana Roo pasaron a ser estados.

La cuarta, el 6 de diciembre de 1977, adiciona la primera fracción para que el Senado coparticipe en el análisis de la política exterior de México.

Una quinta reforma, en 1982, derogó la fracción IX de éste artículo.

La última reforma de este artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1993, consistió en añadir la fracción IX con un novedoso contenido respecto de la facultad de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal. Esta adición es parte de una reforma constitucional tendiente a modificar la forma de gobierno del Distrito Federal.

Es muy importante señalar que respecto a las facultades que establece el artículo 76 en sus fracciones II, V y IV, la Constitución ordena su reglamentación. A este respecto cabe indicar que hasta ahora se ha elaborado la ley reglamentaria de la fracción II. Se presentaron dos proyectos que no prosperaron, el primero el 4 de diciembre de 1953, cuyo autor fue Silvano Barba González, y el segundo, presentado por Don Manuel Tello el 20 de octubre de 1964.

Por lo que se refiere a las fracciones V y VI, no fue sino hasta 1978 que se elaboró la Ley Reglamentaria de la Fracción V, quedando pendiente la de la fracción VI. Hasta antes de aprobarse dicha ley reglamentaria, el Senado hizo uso de esa facultad sin apearse del todo al texto constitucional por lo menos en 20 ocasiones. A partir de

su expedición, el Senado jamás ha hecho efectiva tal facultad. En 1875, el 23 de octubre de 1929 y la última el 16 de diciembre de 1938 fueron presentados proyectos de leyes para reglamentar la facultad establecida en la fracción VI y no fueron atendidos.

#### **TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 76.**

- 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 de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar cuando hayan desaparecido 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;

- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.
- VII. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;
- VIII. Erigirse 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 lo términos del artículo 110 de esta Constitución.
- IX. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las solicitudes de licencia y las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República;

- X. Derogada.
- XI. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- XII. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

## **2.5 IMPORTANCIA DEL SENADO DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.**

Después de la información vertida acerca del Senado mexicano, es importante elaborar un balance sobre su relevancia política. ¿Qué papel juega el Senado en el contexto político nacional?. En realidad, el Senado no ha cumplido con la función política y formal que debiera desempeñar dentro del sistema político mexicano. El desmesurado presidencialismo, la falta de competencia real entre los partidos políticos, la existencia de un partido hegemónico y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo han sido, entre otros, los factores que han contribuido al debilitamiento de la Cámara Alta en México.

En ese contexto, el Senado ha permanecido marginado del acontecer político, no cuenta con una opinión propia frente a la política nacional o internacional, ni toma decisiones por sí mismo.

En México, nadie espera la reacción del Senado como un indicador político; todos sabemos que en virtud del Senado nada puede modificarse. A pesar de sus enormes atributos constitucionales, el Senado se ha insertado en la inercia de una política en la que la crítica y la propuesta son una práctica desusada.

Uno de los indicadores para evaluar la importancia política de la cámara alta son sus integrantes. En principio se puede hacer una

tipificación de éstos en tres grupos. El primero se integra por los representantes de los sectores corporativos del PRI, personajes que en su mayoría, se convierten en representantes sociales en virtud de una decisión cupular; el segundo por aquellos interesados en realizar una carrera política, indisoluble al PRI, que pasan "en tránsito" por esta Cámara con el afán de hacer méritos de incondicionalidad frente al Ejecutivo o para alcanzar la gubernatura de su entidad. Además, el Senado ha servido de asilo político para quienes se encuentran en la etapa terminal de su vida política. La hemerografía que ilustra la falta de independencia y de dignidad de la gran mayoría de los senadores mexicanos es tan extensa que constituye una de las más grandes vergüenzas de la política nacional. Por último, una clasificación absolutamente novedosa son los senadores de oposición, que hasta ahora se han distinguido por su hiperactividad política y legislativa y por su notoria inferioridad numérica.

Si bien es cierto que a partir de sus miembros se percibe difícil que ellos fortalezcan al Senado en el sentido que propone este trabajo, esto no quiere decir que cada uno de ellos por su cuenta no goce de menor o mayor peso político para influir, a través de audiencias informales o entrevistas, en el proceso legislativo o en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, este escenario escapa a lo jurídico y por lo tanto a este trabajo.

Otro indicador que revela la escasa presencia del Senado es el bajísimo porcentaje de iniciativas que tienen origen en su seno.

El Senado, producto del pacto federal, representa formalmente a los estados ante el poder central, sin embargo, la realidad política de México demuestra que el Senado representa los intereses y las



políticas del Presidente de la República en turno. Bajo la conformación actual, el Senado equilibra en sentido negativo las acciones de la cámara baja en favor del Ejecutivo. No modera, garantiza el interés presidencial. La conformación del Senado se ve determinada por la ausencia de competencia real entre los partidos políticos y la existencia de un partido hegemónico. Según Sartori<sup>9</sup> partido hegemónico pragmático es aquel que domina por completo un sistema político dentro de un marco no competitivo, esto es, que los comicios se celebran bajo circunstancias legales y políticas diseñadas para garantizar la perenne presencia de un único organismo en el poder. Se distingue de los partidos dominantes y totalitarios ya que los primeros funcionan en un contexto de justa competencia electoral, y los totalitarios son organizaciones que excluyen por principio a la propia competencia electoral. El partido hegemónico se encuentra a la mitad. En este caso no se prohíben las organizaciones políticas de oposición, pero no se establecen reglas imparciales para garantizar una competencia justa. En realidad, no es únicamente la existencia de un partido hegemónico la que genera la inutilidad política del Senado sino también, y sobre todo, los excesos del régimen presidencial que han inhibido por completo la representatividad de las corporaciones presentes dentro del propio partido en el poder. En realidad, nuestro partido hegemónico no representa a las corporaciones e intereses que formalmente la integran sino que es un aparato de control destinado fundamentalmente a apoyar en forma incondicional las políticas e iniciativas emanadas del Ejecutivo.

Aunque es absolutamente fundamental plantear el pluripartidismo en la integración del Senado para que se encuentren representados todos los intereses de la nación, es importante subrayar

---

<sup>9</sup> Sartori, Giovanni, *Sistema de Partidos I*, Alianza Editorial.

que se debe comenzar la reforma a partir del establecimiento de contrapesos jurídicos y políticos efectivos al poder, influencia y facultades del presidente.

El presidencialismo es pues, la fuente de origen de la mayor parte de los vicios que padece nuestro actual sistema político, en el que el Ejecutivo cobra un poder excesivo en detrimento del resto de los actores políticos y por lo tanto permite un ejercicio autoritario del poder. Así, se puede afirmar que en México el autoritarismo es consustancial al presidencialismo, y que a pesar de que el sistema político mexicano formalmente prescribe la existencia de instituciones de tipo democrático, en la práctica política se plantea una contradicción, ya que no existe competencia electoral real ni existe un equilibrio efectivo entre los poderes públicos ni garantías en el sistema de impartición de justicia. La cámara alta, como el resto de las instituciones del país, es rehén de esta antagonía. En la medida en que superemos este divorcio entre práctica y norma tendremos la esperanza de rescatar al Senado y al resto de las instituciones de la inopia política en la que han subsistido en las últimas décadas. En ese orden de ideas, el Senado tendría que ser un órgano legislador eficaz que no se limitara a aprobar sin mayor trámite las iniciativas del Ejecutivo, sino que se dieran en su interior verdaderos debates parlamentarios y ejerciera a cabalidad sus funciones de control político sobre los otros Poderes de la Unión.

**Nada más lejos de la realidad que la concepción abstracta de la omnipotencia de la ley como declaración de una voluntad soberana que desde la cumbre del poder se impone a los súbditos; quiéranlo o no, antes en verdad y de hecho, no es la ley sino una proposición que dichos poderes presentan a la sociedad y cuya fuerza depende de que éste la acepte o no. Y como la aceptación de las necesidades es el único fin de la ley, justo es que la última sanción corresponda al que en ella está directamente interesado, a aquel para quien y en nombre de quien las leyes se hacen: el pueblo mismo.**

**Francisco Giner de los Ríos**

## CAPÍTULO III

### ANÁLISIS COMPARADO

#### 1. LA CÁMARA ALTA EN ALEMANIA FEDERAL

##### 1.1 DATOS GENERALES.<sup>1</sup>

Alemania cuenta con una población de 79'548,498 habitantes. Es una República Federal y su Constitución Política, conocida como Ley Básica, se promulgó el 23 de abril de 1949, con el carácter de provisional.

La estructura de su gobierno es la siguiente:

#### PODER EJECUTIVO:

Presidente.

Jefe de Estado titular

Canciller.

Jefe del Gobierno Federal. Es electo por la mayoría absoluta de los miembros del Bundestag, a propuesta del Presidente Federal. El Canciller es quien ejerce efectivamente la dirección ejecutiva del Estado.

---

<sup>1</sup> Almanaque 1994, pág. 131.

### **PODER LEGISLATIVO:**

Parlamento bicameral desigual compuesto por:

**Bundesrat** o Consejo Federal o Cámara Alta

**Bundestag** o Asamblea General o Cámara Baja

### **PODER JUDICIAL:**

Independiente

Las principales ciudades de Alemania son: Berlín (capital), Bonn (sede del gobierno), Hamburgo, Munich, Colonia, Francfort, Essen, Leipzig, Dresde, Chemnitz y Magdeburgo.

## **1.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ALEMÁN.**

Para estudiar el caso alemán, se debe tomar en cuenta que, el Senado en los regímenes parlamentarios, normalmente cuenta con una influencia política menor que en los presidenciales.

El Bicameralismo Alemán es casi integral porque la Cámara Alta tiene capacidad de iniciar y revisar los proyectos de ley; sin embargo, el gobierno federal no es responsable ante el Bundesrat.

A pesar de ello, la realidad señala que el Bundesrat goza de mayor peso político que el senado italiano y el belga, que cuentan con un bicameralismo integral, debido a la pureza de su federalismo.

En Alemania, el gobierno federal tiene control directo sobre pocos asuntos, (exteriores, de defensa, finanzas federales, servicios postales, telegráficos, ferrocarriles y teléfonos); al segundo nivel de gobierno, el de los 9 Länder (estados), le corresponde en forma exclusiva lo relativo a la educación, fuerzas policíacas, prensa, radio y televisión, etc. Los Länder pueden legislar sobre cualquier materia, a menos que exista una ley federal superior. Además, con algunas excepciones, los Länder ejecutan los reglamentos y leyes federales. La estructura y organización política de cada Land es igual que la federal con la excepción de que en ellos no hay Cámara Alta.

Por otra parte, los Länder participan en la elaboración de las leyes y en la administración de la federación a través del Bundesrat.

El Consejo General (Bundesrat) se compone de miembros de los gobiernos de los Länder que los designan y destituyen. El ministro presidente de cada Land, que son las figuras políticas más importantes de Alemania, se convierten por derecho en miembros del Bundesrat; es por ello que el gobierno federal debe tomar en cuenta sus opiniones.

Cada Land tiene por lo menos 3 votos. Los Länder de más de 2 millones de habitantes tienen 4; los de más de 6 millones de habitantes, 5 votos. Es importante señalar que siempre serán del mismo partido estos representantes, por ser el que cuenta con la mayoría en el parlamento local.

Cada Land puede enviar un número de miembros igual al de sus votos. Los votos de un Land podrán ser emitidos sólo uniformemente por los miembros presentes o sus representantes.

"Esto significa que todos los representantes de un Land deberán votar en el mismo sentido, situación que permite al partido dominante en la legislatura local designar a la totalidad de los delegados del Land correspondiente. El Bundesrat, a diferencia del Bundestag, no puede ser disuelto. Su composición varía de acuerdo a los cambios producto de cada una de las elecciones que se efectúan periódicamente en cada Land para renovar a los parlamentos locales".<sup>2</sup>

El Bundesrat elige a su presidente por un año y es éste quien lo convoca. El presidente también está obligado a hacerlo a petición de los representantes de los *Länder* o del gobierno federal.

El Bundesrat resuelve por la mayoría de sus votos y establece su propio reglamento interior. Sus debates son públicos.

Los miembros del gobierno federal tienen el derecho y la obligación, si son invitados, de tomar parte en los debates del Consejo General y de sus comisiones. El gobierno federal debe de estar al corriente de los asuntos de la Cámara Alta.

El Bundesrat no goza de facultades exclusivas.

---

<sup>2</sup> Entrevista con Aguirre Ramírez, Pedro.

### **1.3 IMPORTANCIA DEL BUNDESRAT DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO ALEMÁN.**

"Gracias a la participación del Bundesrat en la legislatura, las leyes importantes y las de emergencia no pueden ser aprobadas sin el consentimiento de los estados"... "los miembros del Bundesrat reciben apoyo de las fuertes burocracias de sus Länder, cuyos miembros pueden tener opiniones diferentes a las de la administración federal. Esto vuelve al Bundesrat más fuerte de lo que aparece en la superficie, y permite la elaboración de mejores leyes".<sup>3</sup>

De acuerdo con el maestro Berlín Valenzuela, "...en el bicameralismo existente en la nueva Alemania se puede expresar que el ejercicio de las funciones que tiene el Bundesrat, como órgano constitucional que coopera en la vida política de la federación, constituye un verdadero contrapeso al Bundestag y al gobierno federal, siendo al mismo tiempo un eslabón que une a la federación y a los estados federados..."<sup>4</sup>

## **2. CÁMARA ALTA EN ESPAÑA**

### **2.1 DATOS GENERALES.<sup>5</sup>**

España cuenta con una población de 39'384,516 habitantes. Su gobierno es una monarquía parlamentaria y su Constitución Política actual se promulgó el 6 de diciembre de 1978.

---

<sup>3</sup> Deutsch W., Karl., Política y Gobierno, pp. 477-480.

<sup>4</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, pág. 222.

<sup>5</sup> Op. Cit. Almanaque 1994, pág. 201.



La estructura de su gobierno es la siguiente:

**PODER EJECUTIVO:**

Jefe de Gobierno o Primer Ministro, propuesto por el Rey y aprobado, por mayoría absoluta del Congreso.

El gabinete es responsable ante la Cámara Baja.

**PODER LEGISLATIVO:**

Cortes Generales, compuestas por dos cámaras:

Congreso de los Diputados (350 miembros)

Senado (208 miembros), más de uno a seis representantes por cada nueva región autónoma.

**PODER JUDICIAL:**

Independiente

Las ciudades principales de España son: Madrid (capital), Barcelona, Valencia, Sevilla y Zaragoza.

## **2.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ESPAÑOL.**

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. En cuanto a su composición, los miembros de cada una de las cámaras ejercen una distinta representación y proceden también de un distinto sistema electivo.

El Senado español es considerado como la cámara de representación territorial.

En cada provincia se eligen a 4 senadores por sufragio libre, secreto, universal y directo. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo Insular constituye una circunscripción a efectos de la elección del Senado. Corresponden 3 senadores a cada una de las islas mayores y uno a cada una de las pequeñas o agrupaciones que de ellas que señala la ley.

En las poblaciones de Ceuta y Melilla se eligen, en cada una, 2 senadores.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas designan, además, a un senador y otro más, por cada millón de habitantes en su territorio; la designación la efectúa la Asamblea Legislativa de la comunidad respectiva.

En total, el Senado español se integra por 208 miembros.

El Senado se elige por 4 años o hasta su disolución anticipada.

Durante su periodo, los senadores gozan de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. Tampoco se les inculpará ni procesará, sin la previa autorización de la cámara respectiva.

La Cámara de Senadores establece su propio reglamento, aprueba autónomamente su presupuesto y, de común acuerdo con el Congreso de los Diputados, regula el Estatuto del Personal de las Cortes.

La fórmula electoral para integrar la Cámara Alta española es la siguiente:

Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en las islas grandes y en Ceuta y Melilla y uno en las restantes circunscripciones insulares.

Son proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor cantidad de votos, hasta complementar el número de senadores asignados a la circunscripción.

Las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio, aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral. En cada candidatura, debe incluirse un candidato suplente.

Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores independientes necesitan, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción.<sup>6</sup>

“El Senado español ejerce el derecho de iniciativa y delibera sobre proyectos previamente aprobados por el Congreso, con las siguientes limitaciones:

1. No oponerse al proyecto del Congreso.
2. Oponerse y vetar a la totalidad de dicho proyecto.
3. Oponerse parcialmente introduciendo determinadas enmiendas.

---

<sup>6</sup> Constitución Española de 1978/ Ley Orgánica 5/1985, 19 de junio, del Régimen Electoral.

En estos dos últimos supuestos, no se trata propiamente de un derecho de veto, sino de un derecho de devolución para que el Congreso reconsidere su anterior aprobación; cualquiera que sea la decisión del Congreso, una vez que el texto le ha sido reenviado por el Senado, es ésta quién cobra la vigencia definitiva".<sup>7</sup>

En el sistema político español, el gobierno requiere contar con la confianza del Parlamento, tanto en su gestión política general como en su gestión o actividad concreta, ya que se parte del principio de la responsabilidad solidaria del gobierno ante el parlamento y, más puntualmente, ante los diputados. Se trata de una responsabilidad política y no jurídica.

De la afirmación anterior, y siguiendo al maestro Maurice Duverger, se desprenden dos aspectos: en el primer caso, en la gestión política del gobierno, la función del parlamento consiste en legitimar las acciones del ejecutivo; en el segundo, el que se refiere a las funciones tradicionales de control, el Poder Legislativo ejerce el derecho de recabar información del gobierno, el de reclamar la presencia de sus miembros en determinadas sesiones parlamentarias, el de efectuar preguntas e interpelaciones, etc. Es pertinente destacar la existencia de comisiones de investigación que puede crear cualquiera de las dos cámaras y cuyos alcances no solo atañen a la actividad del gobierno, sino que puede recaer sobre cualquier asunto de interés público.

Por otra parte, cabe mencionar que existe un órgano de control parlamentario indirecto de la administración –Defensor del Pueblo– que la Constitución define como "Alto Comisionado de las Cortes Generales" para la defensa de los derechos y libertades ciudadanas que, a tales efectos, puede supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

---

<sup>7</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, pp. 534-535.

Como facultad exclusiva se puede señalar la de que el gobierno tome las medidas necesarias para obligar a cumplir a las Comunidades Autónomas las leyes establecidas, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

### **2.3 IMPORTANCIA DEL SENADO DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL.**

En el proceso de democratización (diciembre de 1976 y diciembre de 1978), el Senado español no jugó un papel relevante. Fue en la cámara baja donde se resolvieron los problemas políticos. Uno de los asuntos más delicados y polémicos que se plantearon en aquellos acalorados debates fue el establecimiento de la organización territorial del Estado. España no adoptó el régimen federal y sí, en cambio, reconoció la autonomía de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas son agrupaciones de provincias identificadas por sus costumbres, con personalidad jurídica, Asamblea Legislativa y autonomía financiera. Esta atípica definición política constituyó entonces y constituye actualmente un grave conflicto político. Las Comunidades autónomas no gozan de la facultad de darse una Constitución política propia y, por lo tanto, la determinación del grado de autonomía política y de gestión administrativa de éstas respecto del gobierno central depende de la voluntad de éste último, lo cual genera una desigualdad importante entre los gobiernos de dichas Comunidades. Al no haber intervenido en el proceso de autonomización regional, el Senado no constituye, en la actualidad un vínculo político real entre las regiones y el gobierno central.

Empero, esta situación ha entrado en crisis. El gobierno español se ha planteado la posibilidad de formalizar un régimen federal

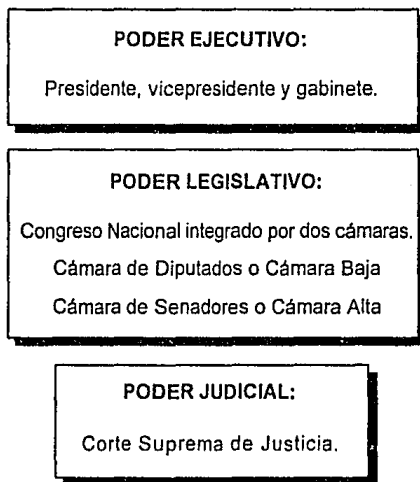
para homogeneizar las prerrogativas de cada región. En este escenario, probablemente el Senado español cobrará mayor relevancia en el espectro político.<sup>8</sup>

### 3. LA CÁMARA ALTA EN ARGENTINA

#### 3.1 DATOS GENERALES.<sup>9</sup>

Argentina cuenta con una población de 32'663,983 habitantes. Su forma de gobierno es republicana.

La estructura de su gobierno es la siguiente:



Las ciudades principales son Buenos Aires (capital), Córdoba, Rosario, Mendoza y La Plata.

<sup>8</sup> Entrevista con Pedro Aguirre Ramírez.

<sup>9</sup> Op. Cit. Almanaque 1994 pág. 141.

### **3.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ARGENTINO.<sup>10</sup>**

El Senado argentino se compone de dos senadores por cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios y dos de la Capital, elegidos en la forma prescrita para la elección de Presidente de la Nación. Ello significa que se nombra por votación directa una junta de electores integrada por el igual al duplo del total de senadores que la Capital envía al Congreso. Esta junta vota y quien adquiere la mayoría absoluta es proclamado electo.

Cada senador tiene un voto.

Los requisitos para ser elegido senador son los siguientes:

1. Tener treinta años de edad.
2. Haber sido seis años ciudadano de la nación.
3. Disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente.
4. Ser de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

Los senadores argentinos duran nueve años en su encargo y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renueva por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte quienes deben salir en el primer y segundo trienio.

El Vicepresidente de la Nación es el Presidente del Senado, pero no tiene voto sino en el caso de empate en la votación.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de Argentina.

En Argentina no existe la figura del senador suplente; en caso de quedar vacante una plaza, se procede inmediatamente a la elección del nuevo miembro.

Sus facultades exclusivas son las siguientes:

1. Juzgar en juicio público a los acusados por la cámara baja. Cuando el acusado fuera el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. El fallo del Senado no tendrá otro efecto que destituir al acusado y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. La parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes y ante los Tribunales ordinarios.
2. Corresponde al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declare estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior.

Por otra parte, es interesante señalar que en Argentina procede la autocalificación de las elecciones del Poder Legislativo.

Cada Cámara elabora su respectivo reglamento.

Ningún senador puede ser arrestado, excepto en el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra aflictiva; sin embargo, cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá la Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente.



El Senado puede hacer ir a su seno a cualquiera de los ministros del Ejecutivo para recibir los informes y explicaciones que estime convenientes.

#### **4. LA CÁMARA ALTA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

##### **4.1 DATOS GENERALES.<sup>11</sup>**

Estados Unidos cuenta con una población de 252'502,000 habitantes. Es una república federal cuya Constitución se aprobó el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigencia el 21 de junio de 1788.

La estructura de su gobierno es la siguiente:

##### **PODER EJECUTIVO:**

Presidente, Vicepresidente y gabinete.

##### **PODER LEGISLATIVO:**

Congreso bicameral:  
Cámara de Representantes y Senado.

##### **PODER JUDICIAL:**

Corte Suprema divididas en ramas que mantienen el equilibrio del poder público.

---

<sup>11</sup> Almanaque 1994, pp. 203-204.

#### **4.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO NORTEAMERICANO.**

Una de las mayores preocupaciones de quienes redactaron la Carta Constitucional de 1787, tras la declaratoria de Independencia en 1776, consistió en establecer la naturaleza del Senado Norteamericano.

Debido a la condición rígida de la Constitución Norteamericana, ésta ha sufrido muy pocas modificaciones a su texto original.

En su origen, la figura de los senadores norteamericanos fue concebida como embajadores de los estados-miembro ante la federación, con el fin de que éstos representaran exclusivamente los intereses de sus respectivas localidades. Es por ello que, desde su fundación y hasta 1913, los senadores eran electos de manera indirecta por las legislaturas locales a pluralidad de votos. En 1913 tuvo lugar la enmienda número 17 de la Constitución, en virtud de la cual la cámara alta se transformó en un órgano de representación nacional-territorial electo por votación directa. Esta enmienda fue consecuencia de las exigencias de las corrientes populistas surgidas a finales del siglo pasado que pugnaban para que el poder volviera al pueblo por medio de la representación directa, los jefes locales de los partidos (Bossers) disminuyeran su poder de control sobre la política local y se le otorgara el derecho de voto a la mujer.

A excepción de la citada enmienda, el resto de los preceptos de la Constitución que se refieren al Senado se mantienen como originalmente los concibieron los redactores del texto constitucional.

En su artículo I, que consta de diez secciones, la Constitución norteamericana establece los lineamientos que deben de regir al Poder Legislativo.

**Sección 1.** Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Estados Unidos establece un bicameralismo integral.

El Senado tiene derecho de iniciativa.

Todas las resoluciones que pasen por la cámara baja deben ser aprobadas por el Senado.

#### **Artículo Decimoséptimo\***

**Sección 1.** El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por los habitantes del mismo por seis años y cada senador dispondrá de un voto. Los electores de cada Estado deberán poseer las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.

El periodo de los senadores equivale a tres de los representantes.

**Sección 2.** Cuando ocurran vacantes en la representación de cualquier Estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de aquél expedirá un decreto en que convocará a elecciones, en la inteligencia de que la legislatura de cualquier Estado puede autorizar a su Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta en tanto se realicen los comicios en la forma que disponga la legislatura.

En el párrafo tercero de la sección 3 de la Constitución, se establece que no será senador ninguna persona que no haya cumplido treinta años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual sea designado.

---

\* Este artículo es la enmienda de 1913 a la Sección 1 del artículo I.

El Vicepresidente de los Estados Unidos será el presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en caso de empate. Su única función es la de ser presidente *in tempore* del Senado, sin derecho a voz ni a voto, salvo cuando haya un empate en la votación, caso en el que cuenta con un voto de desempate. En el actual gobierno, el vicepresidente Albert Gore ya ha utilizado, en apenas dos años en el desempeño de sus funciones, esta prerrogativa (al discutirse el presupuesto), situación extraña, ya que en contadas ocasiones se había hecho uso de este voto.

El Senado elegirá a sus demás funcionarios, así como un presidente *pro tempore*, que fungirá en ausencia del vicepresidente o cuando éste se halle desempeñando la presidencia de los Estados Unidos.

El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar juramento o propuesta. Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos deberá presidir el de la Suprema Corte. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos. El individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

El Congreso debe reunirse, cuando menos, una vez cada año y dicho periodo de sesiones se iniciará al mediodía del tres de enero, a no ser que por medio de la ley se fije una fecha diferente.

**Sección 5.** Cada cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros y, una mayoría de cada una, constituirá el *quórum* necesario para deliberar.

Cada cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno, con el asentimiento de las dos terceras partes.

Siempre ha estado presente la reelección indefinida.

A continuación se detallan las facultades exclusivas del Senado en función de su relación con el Poder Ejecutivo:

De acuerdo con la sección 2 del artículo II de la Constitución que se refiere al Poder Ejecutivo, éste tendrá la facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes. Con el mismo consejo y consentimiento del Senado, nombrará embajadores, ministros públicos y cónsules, magistrados de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por la ley. El Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente sólo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.<sup>12</sup>

### 4.3 FUNCIONAMIENTO DEL SENADO NORTEAMERICANO.

En los Estados Unidos, la Constitución establece que el Vicepresidente de los Estados Unidos fungirá, como ya quedó señalado, como Presidente del Senado y, en su ausencia, es el Presidente *pro-tempore* quien preside las sesiones. Las únicas referencias de la Constitución a

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos de América aprobada por la convención el 17 de septiembre de 1787. Artículos de enmienda a la Constitución de 1913.

los puestos y responsabilidades del liderato en el Senado se encuentran en dos pasajes del Artículo I, sección 3. Una de dichas cláusulas establece que el vicepresidente de la República "será presidente del Senado, pero no tendrá derecho a voto, excepto en caso de empate" (cláusula 4); la otra indica que "el Senado elegirá un Presidente *pro-tempore*, en ausencia del vicepresidente, o cuando éste deba ejercer el cargo de Presidente de los Estados Unidos". (cláusula 5)

Los poderes del vicepresidente y el presidente *pro-tempore* se limitan en la práctica a presidir el Senado. Además del presidente *pro-tempore*, oficialmente electo, cierto número de senadores del partido de la mayoría, en general en su segundo periodo, presiden la cámara por breves lapsos durante un día normal de sesiones.

Las atribuciones del presidente *pro-tempore* difieren poco de las del vicepresidente. Las facultades de que disponen ambos funcionarios al presidir las sesiones son las siguientes:

- 1) Conceder a los miembros el uso de la palabra, presentar iniciativas o proponer enmiendas y mociones a las iniciativas que estén en debate;
- 2) Decidir puntos de orden, sujetos a apelación ante el pleno del Senado;
- 3) Designar a los senadores que integrarán las conferencias bicamerales, si bien es costumbre que el funcionario que preside designe como conferenciantes a los senadores recomendados por el director de debates de la iniciativa en cuestión, dependiendo de las proporciones de los partidos en el Senado;
- 4) Aplicar las reglas para mantener el decoro;

- 5) Tomar protestas, y
- 6) Designar a los miembros de los comités especiales.

Los vicepresidentes rara vez presiden las sesiones con excepción de eventos ceremoniales o cuando su voto es decisivo.

La diferencia principal de las atribuciones del presidente *pro-tempore* y del vicepresidente es que sólo aquel puede designar un sustituto que lo reemplace en el cargo. Además, como miembro del Senado, puede votar en todos los asuntos, mientras que el vicepresidente sólo puede hacerlo para romper un empate.

El Senado sólo elige para presidente *pro-tempore* a miembros del partido de la mayoría y la elección se realiza por lo regular en votaciones acordadas por las líneas del partido. Desde 1945, el Senado ha acostumbrado elegir como *pro-tempore* al miembro más antiguo del partido de la mayoría, teniendo en cuenta los años de servicio en el Senado.

El líder de la cámara consulta regularmente al presidente *pro-tempore*, dada su condición de miembro más antiguo del partido y a menudo presidente de un comité clave, a efecto de considerar sus opiniones sobre las políticas y acciones del partido.

El vicepresidente ocupa una posición propicia, como presidente del Senado, para promover los programas del Presidente de la República.

### **LOS CAUCUS Y LOS WHIPS EN EL SENADO.**

En 1846, los *caucus* de los partidos se hicieron más influyentes al facultárseles para nombrar a los miembros de los comités. Los dos

partidos han recurrido al *caucus* –llamada actualmente “conferencia” por ambos partidos en el Senado– para recabar y distribuir información a sus miembros, realizar investigaciones legislativas y ratificar las decisiones del Policy Committee. Los *caucus* demócrata y republicano eligen a sus líderes senatoriales, incluyendo a los *whips*; las maniobras políticas para acceder a tales cargos han encaminado en ocasiones a los *caucus* a apoyar a ciertos senadores por consideraciones ajenas a la eficacia de su desempeño como líderes.

Los primeros *whips* aparecieron en el Senado poco después de establecidos los cargos de líder de la mayoría y de la minoría. Las ocasionales diferencias que se presentan entre los líderes de la mayoría y de la minoría con sus respectivos *whips* han causado que aquellos sean renuentes a concederles demasiado poder. Los *whips* de ambos partidos auxilian a su líder de debates a mantenerse al tanto del paradero de los miembros del partido, lo ayudan a ejercer presión sobre éstos para que voten de acuerdo con las líneas políticas convenidas, los convencen de presentarse a las votación, preparan listas de los votos probables y forman parejas de miembros con posiciones opuestas en lo referente a iniciativas o reformas y sobre las cuales se esperan votaciones. El *whip* actúa como líder de debates en ausencia del titular (esta posición no debe confundirse con la de floor manager o “director de debates”) de una iniciativa determinada. Los *whips* de la mayoría y de la minoría tienen juntas semanales en las que invariablemente aparecen en el orden del día de la política del partido, la programación y las quejas.

Mediante la persuasión y la habilidad para el cabildeo político, algunos *whips* llegan a cobrar una influencia importante en el partido y no son pocos los senadores que han ascendido rápidamente de *whips* a líderes de debates.



## **TÉRMINOS Y PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO.**

Ya se indicó que, de acuerdo con la Constitución, el Congreso debe reunirse por lo menos una vez cada año y la enmienda 20a dispone que tales reuniones anuales se inicien el 3 de enero, a menos que el Congreso "señale por ley un día diferente". Por lo tanto, cada legislatura tienen dos períodos ordinarios de sesiones y cada uno se inicia en el mes de enero de cada año sucesivo.

En ocasiones extraordinarias, el Presidente de la República puede convocar a una de las dos cámaras a un período especial de sesiones; en la práctica, el período anual de sesiones llega a extenderse todo el año. La Ley de Reorganización Legislativa de 1970 estipula que, salvo disposición del Congreso en otro sentido, el Senado y la Cámara de Representantes entrarán en receso *sine die* a más tardar el 31 de julio de cada año o, en años no electorales, suspenderán sesiones durante 30 días en el mes de agosto.

Tal disposición no es aplicable si existe un estado de guerra conforme a una declaración por parte del Congreso. La suspensión *sine die* (literalmente sin día) pone fin a cada período de sesiones; en el curso de éste, el Congreso puede entrar en receso por un día específico. Ninguna de las cámaras puede entrar en receso por más de tres días sin consentimiento de la otra.

## **ESTRUCTURA DE LA INSTITUCIÓN.**

Quizás la característica más notable del Congreso norteamericano moderno sea la diseminación del poder. No hay un centro único de mando: tanto la Cámara de Representantes como el Senado se caracterizan por una estructura interna definida y no ordenada; además, los partidos no tienen un rígido control sobre sus miembros.

El liderato se reparte entre los presidentes de comités, presidentes de subcomités y líderes del partido.

El poder de la institución y su propia estructura, en virtud del sistema de comités, se descentraliza y redistribuye en muy diversos espacios. Los comités permanentes del Congreso, 17 en el Senado (incluyendo el comité selecto de Inteligencia, Select Intelligence Committee) y 23 en la Cámara de Representantes al inicio de la 97ª Legislatura, son el sostén del proceso legislativo y posibilitan una división expedita del trabajo. Gracias a su funcionamiento, sus miembros se vuelven expertos en campos legislativos complejos, creándose una base de poder independiente del que disfrutaban los presidentes de comités y de subcomités y, en general, sus integrantes más veteranos.

Los comités tienen un poder virtual de vida o muerte sobre la legislación, pues pueden aprobar, alterar, desechar o pasar por alto toda medida que se les turne. Cuando una iniciativa se presenta a debate, son los líderes de los comités quienes dirigen todo el proceso hasta la aprobación y, cuando llega a una conferencia bicameral, se elige a los miembros más antiguos para que se reúnan con los de la otra cámara, a efecto de definir la redacción final. En todas y cada una de las fases del proceso legislativo, los comités tienen un papel determinante.

#### **FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS.**

El origen del Committee on Committees del Senado se remonta a la época de la guerra civil. Al término de ésta, los republicanos dieron el control del comité al presidente del caucus. Hasta la fecha, los republicanos han conservado un Committee on Committees para hacer los nombramientos de los comités.

Los senadores demócratas instituyeron en 1879 un Committee on Committees que actualmente se conoce como Steering Committee.

Los nombramientos de los integrantes de los comités hechos por recomendación del Committee on Committees de cada partido están sujetos a la ratificación formal del Pleno del Senado; las designaciones demócratas, además, deben ser aprobadas, antes, por el caucus del partido. En 1947 ambos partidos fundaron su Policy Committees y les asignaron las funciones de programación de los antiguos Steering Committees, comités establecidos únicamente para manejar el programa legislativo diario del Senado y otros asuntos.

En los años que han estado en la minoría, el Policy Committee de los republicanos recomendaba al caucus y al líder de la minoría las posturas del partido sobre asuntos legislativos.

El Policy Committee demócrata no asumió un papel activo en la formulación de las políticas. Teóricamente, la función principal del comité, cuando el partido tiene la mayoría, es programar la legislación.

Las cámaras dan a las iniciativas tratamientos diferentes, pero ambas se valen del sistema de comités para filtrar las propuestas y los calendarios legislativos para ponerlas en orden de lista.

Casi todas las iniciativas se envían a los comités. En el Senado, el legislador turna la iniciativa al comité correspondiente, dirigiéndola al funcionario que lo preside, conforme a las reglas o costumbres establecidas. La jurisdicción de los comités permanentes está establecida en la Regla 25 del Senado. Cuando surgen controversias de jurisdicción, se envían las iniciativas a más de un comité o, en ocasiones, primero a uno y luego a otro, e incluso a un tercero.

Los comités permanentes del Congreso, actuando como legislaturas en pequeño, determinan el destino de la mayoría de las propuestas legislativas. Los miembros de los comités y su personal tienen, por lo regular, una gran experiencia en los temas que se someten a su consideración y es, en la etapa de comité, cuando la iniciativa se sujeta al más riguroso escrutinio.

Un comité tienen varias opciones respecto de un documento legislativo:

- a) Ponerlo a consideración, por lo regular después de varias audiencias, y después aprobarlo, con o sin enmienda. Este procedimiento se le conoce como "presentar el reporte".
- b) Reescribirlo por completo.
- c) Rechazarlo y dar un reporte desfavorable, lo cual no impide que la Cámara o el Senado en pleno debatan la iniciativa, pero con la recomendación de que se rechace.
- d) Negarse a considerarlo.

En ciertas situaciones los miembros de comités, aún oponiéndose a una iniciativa, acceden a emitir su reporte positivo o negativo, de modo que sea la Cámara o el Senado en pleno los que toman la decisión final.

Si un comité no actúa sobre una iniciativa, equivale, por lo general, a dejarla sin efecto. Una de las formas de retirar una propuesta del alcance del comité es mediante una petición de descargo, firmada por la mayoría de los representantes, en el caso de la Cámara, o por acuerdo unánime, si se ventila en el Senado.

Cuando la iniciativa llega al Comité, éste la coloca en su calendario. La mayoría de los comités permanentes publican periódicamente calendarios de sus asuntos legislativos, con una lista de las acciones realizadas respecto de cada iniciativa turnada a ellos. A continuación, el comité solicita los comentarios de las partes interesadas, en particular de las dependencias del gobierno, las que presentan su opinión de los efectos que tendría la legislación propuesta y de la forma en que se integraría en los programas y en las posiciones del Ejecutivo.

### **EL LIDERATO LEGISLATIVO.**

Hasta 1970, los presidentes de comités conservaban el poder mediante el sistema de prelación por antigüedad, no por elección y, por lo tanto, no estaban sujetos al control directo de los líderes del partido, quienes son elegidos por los Senadores o representantes de su partido.

La estructura del liderato legislativo está en sí misma tan fragmentada (entre el Speaker de la Cámara de Representantes, los líderes de debates, los influyentes presidentes de comités y demás protagonistas del acontecer parlamentario), que el predominio de un partido es prácticamente imposible de lograr en la actualidad.

Los deberes del liderato se subdividen en funciones institucionales y de partido y ambas apuntan al objetivo general: influir en la elaboración de la política siguiendo la ideología que le es propia.

El liderato del Congreso se dificulta en la práctica porque, en el parlamentarismo norteamericano, no hay huestes disciplinadas que conducir. Los miembros del Congreso son responsables ante el electorado local y dependen en su mayor parte del apoyo económico de su localidad. Por lo tanto, la mayoría son independientes del

partido nacional y con frecuencia difieren de él en asuntos legislativos, lo cual hace extremadamente difícil lograr la unidad de partido.

Los bloques de votación en el Congreso representan coaliciones cambiantes e intereses divergentes que con frecuencia cruzan los límites de los partidos. Si bien el proceso legislativo opera en general de la misma forma en ambas cámaras, las reglas y tradiciones varían, por lo que existen ciertas diferencias entre uno y otro escenario legislativo.

El Senado, con sólo 100 miembros, puede permitirse más calma en sus procedimientos que la Cámara de Representantes, que cuenta con 435 integrantes. Cada senador es tratado como "embajador de un estado soberano" y, como tal, recibe mayor deferencia, incluso indulgencia, que el representante de un pequeño distrito dentro de un estado. En consecuencia, la Cámara de Representantes tiene una organización más jerárquica, precisa para su funcionamiento de un mayor número de reglas y el poder está distribuido menos equitativamente que en el Senado donde, incluso, un miembro recién llegado ocupa una posición relevante. El Senado es una institución tranquila e informal, que generalmente funciona con un espíritu de deferencia dentro del cual se respetan las prerrogativas de todos sus elementos.

Buena parte de los asuntos del Senado se manejan por acuerdo unánime, más que por los elaborados procedimientos previstos en las reglas. Una de las tradiciones más apreciadas por los Senadores es el privilegio del debate ilimitado, prohibido por las reglas de la Cámara de Representantes. Otra diferencia radica en que el Senado goza de poderes de enmienda más amplios; en ese sentido, no es sorprendente que el Senado llegue a pasarse varios días considerando una medida que la Cámara ha debatido y aprobado en una sola tarde.

## ÁNTEPROYECTOS DE LA LEY.

Actualmente, gran parte de la legislación que el Congreso considera se origina en el Poder Ejecutivo. Cada año, después de que el Jefe del Ejecutivo elabora su programa legislativo, las secretarías y dependencias transmiten a la Cámara de Representantes y al Senado los proyectos legislativos propuestos para poner en marcha el programa del Presidente. Por lo general, el Presidente del Comité o Subcomité que tiene jurisdicción sobre el asunto en cuestión, es el encargado de presentar estas iniciativas aunque, a veces, esa responsabilidad se hace recaer en el miembro de más alta jerarquía de la minoría, en el caso de que el presidente del comité sea de diferente partido.

En ocasiones, los comités consideran propuestas que no se han presentado formalmente y preparan su propia iniciativa de ley, la cual es presentada por su presidente. Tal es la costumbre en las iniciativas de asignaciones e ingresos. También se da el caso de que el Presidente del Comité presenta una medida alternativa a una iniciativa que el grupo ya está considerando.

Cualquiera que sea el origen de una propuesta legislativa, sólo puede presentarla un miembro del Congreso. Los Senadores presentan iniciativas durante la llamada "hora matutina". Después de su presentación, la iniciativa se numera (en orden de presentación) y el parlamentario de la Cámara de Representantes o del Senado, la turna al Comité correspondiente, la rotula con el nombre del suscriptor y la envía a la Oficina de Impresión del Gobierno (GPO, Government Printing Office), donde se preparan las copias para estudiar y planear la acción o acciones que correspondan.

No hay límite al número de iniciativas que puede presentar un miembro. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, las iniciativas pueden tener varios suscriptores y llevar, en consecuencia, el nombre de diferentes miembros.

La Constitución estipula que todas las iniciativas cuyo fin sea obtener ingresos deben originarse en la Cámara de Representantes, disposición que generalmente se ha interpretado en el sentido de incluir también las iniciativas de egresos (asignaciones). Toda otra iniciativa puede presentarse en cualquier cámara, la mayoría de las iniciativas de importancia se presentan a la vez en ambas cámaras, bajo la forma de iniciativas compañeras (idénticas).

En cada legislatura se presentan miles de iniciativas, sin embargo, la mayoría de ellas jamás entra a consideración. Las iniciativas no promulgadas desaparecen con la legislatura durante la cual se presentan y si se las quiere volver a someter a la consideración de las cámaras, es necesario presentarlas en otra legislatura. Los tratados son la única excepción a esta regla, pues quedan pendientes de una legislatura a otra.

## **TIPOS DE LEGISLACIÓN.**

Entre las medidas que el Congreso somete a consideración y acción legislativa (además de los tratados en el Senado) figuran las llamadas iniciativas y varios tipos de resoluciones.

- 1) **INICIATIVAS (BILLS).** Se les antepone el prefijo "HR" cuando se presentan en la Cámara y "S" cuando se presentan en el Senado, seguido por su número de orden conforme al momento de su presentación en cada legislatura. La iniciativa es la forma legislativa bajo la cual se presenta la mayoría de los proyectos



de ley, sea general o especial, pública o privada. Una vez aprobada por ambas cámaras en forma idéntica y ratificada por el Presidente de la República ( o reprobada por el Congreso para pasar por encima de un veto presidencial), adquiere el carácter de ley.

- 2) **RESOLUCIONES CONJUNTAS (JOINT RESOLUTIONS):** Se designan como HJ Res o SJ Res. La resolución conjunta requiere la aprobación de ambas cámaras ( en forma idéntica) y de la firma del presidente, y sólo cobra fuerza de ley si es aprobada. No hay diferencia real entre una iniciativa y una resolución conjunta, pero esta última se utiliza en general cuando se trata de un asunto o punto en particular, como en el caso de una iniciativa de asignación de fondos de emergencia, a las cuales se conoce informalmente como resoluciones continuas. También se emplean las resoluciones conjuntas para proponer enmiendas a la Constitución, las cuales deben ser aprobadas por dos tercios de los miembros de ambas cámaras. No requieren de la firma del presidente, pero se agregan a la Constitución sólo si son ratificadas por las tres cuartas partes de las legislaturas estatales.
  
- 3) **RESOLUCIONES CONCURRENTES (CONCURRENT RESOLUTIONS).** Designadas H con Res o S con Res (según se presenten en la cámara o en el Senado). Se utilizan en asuntos que afectan el funcionamiento de ambas cámaras, como la fijación de la fecha de clausura de sesiones o la expresión de la opinión de ambas cámaras sobre algún asunto en específico. Ambas cámaras deben aprobarlas en la misma forma y no requieren de la firma del presidente ni cobran fuerza de ley.

- 4) **RESOLUCIONES (RESOLUTIONS).** Denominadas H Res o S Res (según, otra vez, si las emite la Cámara de Representantes o el Senado). Una resolución simple se refiere a asuntos que caen únicamente dentro de la jurisdicción de una de las cámaras. La otra cámara no la toma en consideración ni se envía al Ejecutivo. Al igual que la resolución conjunta, no tiene fuerza de ley. La mayoría de las resoluciones se refieren a las reglas o procedimientos camerales; algunas veces se utilizan para expresar la opinión de una de las dos cámaras sobre algún asunto de actualidad. También, las resoluciones simples se usan para las disposiciones o reglas especiales que fijan los procedimientos para el debate de una iniciativa, según los define el Comité de Reglas de la Cámara de Representantes (House Rules Committee).

#### **AUDIENCIAS Y ANOTACIONES DE LOS SUBCOMITÉS.**

No hay obstáculo para que el comité en pleno examine una iniciativa en primera instancia, pero lo más frecuente es que el presidente del mismo la asigne a un subcomité para que la estudie y realice las audiencias iniciales. El poder de asignación puede usarse para favorecer u obstruir la legislación propuesta.

Los subcomités solicitan, por lo regular, el testimonio de funcionarios gubernamentales, de expertos o académicos externos y de grupos con intereses especiales. Otros ciudadanos interesados, que se presenten por su cuenta, tienen la oportunidad de atestiguar o presentar una declaración para el expediente. La mayoría de los testigos presentan declaraciones escritas, después de lo cual, los miembros del subcomité, e incluso los del personal del mismo, pueden interrogarlos.

Algunas audiencias son breves y sumarias; otras, llegan a durar semanas. Debido a las presiones de tiempo de los miembros de los subcomités, a menudo participan en las audiencias sólo los que tienen un interés especial en el asunto en cuestión .

Actualmente, la mayoría de las audiencias son públicas, si bien los comités relacionados con la seguridad nacional y otros asuntos delicados, sesionan a puerta cerrada.

Las audiencias legislativas cumplen diversas finalidades:

1. Obtener información sobre el asunto que se trate;
2. Sondear la opinión pública;
3. Ganar apoyo para la iniciativa, e incluso retrasar la acción referente a la misma.

En algunos casos, las audiencias sirven en principio como válvula de seguridad para liberar las frustraciones de ciudadanos o grupos beligerantes.

Al concluir las audiencias, el subcomité se reúne para presentar sus "anotaciones" (mark up) a la iniciativa, es decir, para decidir sobre el texto legislativo antes de turnarlo al comité en pleno. El subcomité puede aprobar la legislación sin alteraciones, cosa que rara vez ocurre, o bien, enmendarla o, incluso, presentar una versión nueva por completo. Puede, también, rechazarla por mayoría de votos.

### **ACCIÓN DEL PLENO DEL COMITÉ.**

Los comités, tanto los del Senado como los de la Cámara de Representantes, realizan la mayoría de sus anotaciones en sesión

pública. Cuando el pleno del comité recibe la iniciativa, puede repetir los procedimientos del subcomité, incluyendo las audiencias adicionales o, en su caso, simplemente ratificando la acción del mismo, lo que ocurre normalmente en los Comités de Asignaciones de ambas cámaras. Si el comité resuelve, por votación, aprobar la medida después de revisarla y hacerle alguna enmienda adicional, se dice que "ordena que se reporte la iniciativa" (order the bill reported). Llega a ocurrir que el comité ordene reportar desfavorablemente una iniciativa, pero la mayoría de las veces el reporte del comité sometido por el presidente del mismo al pleno de la Cámara o del Senado antes del debate, recomienda la aprobación. Para rechazar la legislación a la que se opone, le basta al comité con no actuar al respecto. Otra razón por la que los comités favorecen la aprobación de las iniciativas que reportan es la que, por lo general, la versión que someten se ha enmendado de forma que satisfaga a la mayoría de sus miembros.

Con frecuencia, el pleno del comité hace modificaciones adicionales; si éstas son sustanciales y la legislación es compleja, el comité puede presentar una "iniciativa limpia" que incorpore las modificaciones propuestas. Entonces se desecha la iniciativa original, se sustituye con la "limpia" y se le da un nuevo número. Si las enmiendas no son extensas, la iniciativa original, se "reporta con modificaciones". Después, al presentarse la iniciativa en la sala de debates, el pleno de la cámara debe aprobar o rechazar las enmiendas del comité antes de someter a votación la iniciativa en sí.

## **REPORTE DEL COMITÉ.**

Cuando un comité envía una iniciativa a debate, justifica su acción mediante una declaración escrita, llamada reporte, que acompaña al documento. El reporte describe los objetivos y alcances de la

iniciativa, explica las enmiendas hechas por el comité, indica los cambios que se proponen en la ley existente, calcula los costos adicionales que causarán al gobierno las modificaciones al programa recomendadas por el comité y, por lo regular, contiene los textos de las comunicaciones enviadas por los ministros titulares de las dependencias cuyos comentarios se solicitarán.

Con la entrada en vigor de la Ley de Reorganización Legislativa (Legislative Reorganization Act) de 1970, los comités están obligados a publicar en sus reportes todas las votaciones realizadas en torno a reformas no aceptadas por el comité, así como la votación favorable al presentar la iniciativa. Sólo se requieren los totales, no la posición de los miembros en las votaciones nominales, si bien muchos comités las incluyen. Así mismo, se exige a los comités llevar un registro de todas las votaciones nominales y facilitarlas al público que las solicite.

Es frecuente que los miembros del comité que se oponen a la iniciativa, o a ciertas partes de ella, presenten un reporte de la minoría con los puntos de vista disidentes, suplementarios o adicionales.

Los informes se numeran por la Legislatura y Cámara según el orden en que se someten al pleno (S Rept. 94-1) y se imprimen de inmediato. También se imprime la iniciativa correspondiente; las modificaciones hechas por el comité se marcan en tipo itálico y las supresiones con una línea punteada sobre el texto. Asimismo, se señala el número del reporte y la fecha de la iniciativa, así como el número de calendario, el cual se coloca tanto en la iniciativa como en el reporte.

En algunos casos, el texto del reporte es tan importante como la propia iniciativa. Ha sido práctica común de los comités, incluso

de los comités para las conferencias bicamerales, escribir en sus reportes las instrucciones relativas a la interpretación y cumplimiento de la ley por parte de las dependencias oficiales. Los tribunales se han basado en estos lineamientos para establecer la intención del legislador.

Los cabilderos (lobbyists) tienen un interés vital en el texto del reporte como una forma de favorecer o proteger los intereses de sus clientes.

## **CALENDARIOS DEL SENADO.**

Una vez que se da el reporte de una iniciativa, ésta se ubica en un calendario por orden cronológico. El Senado tiene sólo dos calendarios: el Calendario Ejecutivo (Executive Calendar), en el cual se relacionan tratados y nombramientos, y el Calendario de Asuntos (Calendar of Business) y Ordenes Generales (General Orders), al cual se asigna toda la legislación. Por lo regular, una iniciativa se presenta al Senado en una de dos formas:

1. Como moción para que se incluya una iniciativa en el calendario y se someta a votación o,
2. Por acuerdo unánime.

## **PROGRAMACIÓN DEL DEBATE.**

El Senado tiene pocas reglas o procedimientos elaborados para someter las iniciativas a debate. En teoría y conforme a las reglas del Senado, cualquier senador puede hacer en cualquier momento una moción para convocar una iniciativa a debate y basta una mayoría simple para adoptar la moción.

Durante la llamada "hora matutina" (el periodo inicial del día legislativo, antes de las 2 p.m, considerando que el Senado se reúne a medio día) tal moción no puede debatirse. En otras horas se sujeta a debate, el cual puede detenerse sólo si se invoca *cloture*, procedimiento que requiere una mayoría de tres quintos de todos los senadores: 60 votos. A veces, las iniciativas controvertidas no superan esta etapa.

En la práctica, el líder de la mayoría es quien programa los debates, con la ayuda del Comité de Política (Policy Committee) del partido mayoritario. Después de consultar con el líder de la minoría, se trata de satisfacer las peticiones de algunos senadores en particular y se pospone por largos periodos la discusión de iniciativas y de nombramientos importantes por objeciones conocidas con anticipación. La forma más común de someter las iniciativas a debate en el Senado es por acuerdo unánime.

Después de una suspensión de sesiones, el Senado reserva las primeras dos horas del día legislativo como "hora matutina" para el despacho de asuntos de rutina, como recibir mensajes del presidente, comunicaciones de miembros del gabinete, mensajes de la Cámara de Representantes, presentación de peticiones, recordatorios y reportes de los comités permanentes y selectos. También se emplea esta hora para presentar iniciativas y resoluciones; en ella, los senadores se limitan a formular breves declaraciones, por lo general de solo tres minutos, para explicar sus iniciativas.

Durante la primera hora del periodo matutino no procede ninguna moción para iniciar el debate de las iniciativas contenidas en el calendario del Senado, a no ser que haya acuerdo unánime. Durante la segunda hora, pueden presentarse mociones, pero deben despacharse sin debate. A la conclusión de la "hora matutina" o después

de la 1:00 p.m., cualquier senador puede presentar la moción para considerar una iniciativa fuera del orden que le toca en el calendario. Si tal iniciativa no se ha despachado cuando el Senado esté listo para reanudar la consideración de sus asuntos pendientes, se deja para la siguiente hora matutina.

Aunque no lo exigen las reglas, con frecuencia se acuerda una hora matutina por consenso unánime después de un receso del Senado. A las 2:00 p.m. en punto, o antes si se han completado los asuntos matutinos, el Senado procede a despachar los asuntos pendientes o los planteados para el día por el líder de la mayoría. El Senado interrumpe con frecuencia la discusión de una iniciativa para hacerse cargo de otra; puede pedir la presentación de una iniciativa, hacerla a un lado para considerar otra, volver al debate de la primera y, luego, hacer una pausa para escuchar discursos que no guardan relación con el tema, técnicamente en consideración. Por lo general, avanza a paso tranquilo y despacha una sola iniciativa; resolver algunas de ellas le puede llevar días e incluso semanas. En años recientes, los líderes de la mayoría en el Senado han operado con un sistema de dos carriles: en uno de ellos se reserva diariamente cierto espacio para conocer iniciativas particularmente controvertidas, de modo que los prolongados debates que se suscitan, no interfieran con otros asuntos más sencillos, los que discurren sin tropiezos por el otro carril.

## **SISTEMA DE VOTACIONES EN EL SENADO.**

El Senado utiliza las votaciones de voz, división (de pie) y "roll call". No emplea la votación por escrutadores, ni cuenta con un sistema de votación electrónica. Rara vez se hacen públicos los totales en las votaciones por división; por lo regular, sólo se anuncia el resultado.



En pocas ocasiones, el Senado sigue la práctica de la Cámara de utilizar varios sistemas de votación sobre una sola propuesta. Una vez que se ha anunciado el resultado de una votación, no procede la solicitud de otro tipo de votación. Cuando se reconsidera una votación anterior, por lo general se repite el mismo resultado pero, tratándose de un asunto muy disputado, hay la oportunidad de cambiar de opinión. Las votaciones por "roll-call" son más fáciles de obtener en el Senado, ya que se conceden a solicitud de la quinta parte de los presentes (el mínimo es de 11). Sin embargo, en la práctica rara vez se le niega a un senador el "roll-call", si insiste en ello. Para superar un veto es necesaria una votación de sí o no. En el "roll-call", en lugar de utilizar el sistema electrónico, se solicita a los legisladores que voten sí o no, lo que hacen contestando presente a la mención de su nombre. La Constitución establece la votación de sí o no, cuando se trata de salvar un veto.

#### **PARES EN LAS VOTACIONES.**

Los "pares" son pactos de caballeros que los legisladores de ambas cámaras utilizan para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas. Un miembro que prevé estar ausente en una votación, hace "par" con otro; ambos acuerdan no votar. Los "pares" no se cuentan con los totales de las votaciones, pero sus nombres se publican en el Congressional Record, junto con sus posiciones, si éstas son conocidas. Si se trata de una votación que se resuelve por mayoría de dos tercios, se necesitan dos miembros que estén a favor y uno en contra. Un "par vivo" (live pair) abarca uno o varios asuntos específicos; un miembro que votaría "sí" hace "par" con otro que votaría "no" y los dos miembros anuncian su posición. Los pares vivos pueden decidir el resultado de una votación si un miembro presente no da su voto, porque está en par con un ausente.

## PROCESO EN QUE UNA INICIATIVA LLEGA A SER LEY.

La Iniciativa se envía a un comité y después, normalmente, a un subcomité especializado para su estudio, audiencias, revisiones y visto bueno. De allí, vuelve al comité en pleno, donde pueden darse nuevas audiencias y revisiones. Si el comité así lo decide, recomienda a la cámara la aprobación de la iniciativa. Rara vez dan los comités informes desfavorables de una iniciativa; más bien dejan de actuar y así concluyen las consideraciones de la medida propuesta. En el Senado, es el líder quien por costumbre programa la acción. Tras el debate de la iniciativa, esta se modifica, se aprueba o se rechaza. Si se aprueba, pasa a la otra cámara para seguir las mismas etapas de comité y pleno. Si es el caso que esa cámara haya aprobado una iniciativa relacionada, ambas versiones pasan directamente a conferencia. Una vez que ambas cámaras han aprobado iniciativas relacionadas, se integra un comité de conferencia con miembros de las dos, a fin de superar las diferencias, si estas existieran. La versión resultante del acuerdo de la conferencia se envía a cada cámara para su aprobación final. Finalmente, la versión aprobada por ambas cámaras, se envía al presidente, quien puede sancionarla, firmarla, vetarla o devolverla al Congreso. El Congreso tiene facultad para superar el veto con una votación mayoritaria de dos terceras partes en las dos cámaras, con la cual la iniciativa entra en vigor sin la sanción del presidente.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Congressional Quarterly. INC, El Congreso de los Estados Unidos, Estructura y funcionamiento, pág. 248.

**“...el gobernante que pretende encauzar a su país hacia la democracia tiene que empezar por ser un verdadero demócrata y demostrarlo tolerando la oposición, por más cruda que se ejerza en el mitin, en la prensa, en la diatriba personal...”**

**Lázaro Cárdenas**

## CAPÍTULO IV

### LA REFORMA DEL SENADO EN MÉXICO

#### 1. LA NECESIDAD DEL CAMBIO.

El presidencialismo mexicano ha sido en la historia de nuestro país mucho más que un rasgo característico del sistema político y que una forma específica de organización constitucional del Estado y sus poderes. El presidencialismo mexicano ha sido la piedra angular de un régimen marcado por la debilidad del estado de derecho y por prácticas autoritarias que distan mucho de la concepción de un régimen democrático. Las consecuencias más lamentables del presidencialismo en México se expresan en la subordinación prácticamente absoluta de los Poderes Legislativo y Judicial a los designios del Ejecutivo, en la centralización del poder político de la nación en la figura del presidente y en la simbiosis entre el partido oficial y el poder presidencial.

El dominio del presidente sobre el Poder Legislativo no sólo rompe un principio constitucional fundamental sino que constituye una vergüenza para la dignidad de la representación que encarnan los legisladores. En el caso del Senado, el fenómeno ha sido particularmente acentuado. Señalada la importancia del papel de las cámaras altas en otros países y considerando las facultades constitucionales que se otorga al Senado en México, la subordinación al poder presidencial resulta escandalosa. ¿Cuántas veces hemos visto con absoluta indiferencia sesionar a un Senado frente a asuntos de la mayor trascendencia para la nación como si desahogara la orden del día de una organización de membrete? ¿Cuántas veces hemos tenido la fantasía de un Senado a la altura del mandato

constitucional correspondiente, llevando a la práctica, frente al Presidente de la República, esa fórmula clásica de la teoría política y constitucional de que el poder detenga al poder, ese juego de pesos y contrapesos que determinó la permanencia histórica del principio de división o colaboración de poderes?

La cuestión es muy concreta: ¿cómo borrar esa vergüenza? y ¿cómo realizar eso que debiera no ser fantasía? ¿cómo hacer del Senado en México el órgano de representación política que debe ser en el pleno y eficaz ejercicio de sus funciones legislativas y de control?

Más allá de elementos políticos, que contribuirían a ese fin pero que escapan a las posibilidades y al alcance de una reforma legislativa, parece evidente que en el fortalecimiento y en la ampliación de las facultades del Senado está una de las claves para dotar a ese órgano de la dignidad y el poder que su naturaleza exige. Para tal efecto, es imprescindible plantear una reforma en materia electoral que perfeccione los recientes esfuerzos por dar pluralidad y ampliar la representación de la Cámara de Senadores. En ese mismo sentido, la necesidad de cambio en el Senado en México requiere una revisión a fondo de su funcionamiento y estructura interna, con el propósito de dar concreción, a través de mejores instrumentos institucionales y procedimentales, a la reforma sustantiva y electoral de la Cámara Alta.

## **2. PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

**ARTÍCULO 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

1. Erigirse en órgano deliberante para coadyuvar con el Ejecutivo Federal en la conducción de la política exterior, tanto para ponderar la necesidad de conservar los principios y las

líneas políticas que México ha mantenido, como alterarlos y modificarlos, en su caso, cuando las circunstancias de conveniencia, oportunidad y justicia así lo exijan.

- II. Autorizar al Presidente de la República para iniciar negociaciones con otra nación tendientes a celebrar tratados internacionales o convenciones diplomáticas; asimismo, tendrá la potestad de aprobar o no dichos actos que celebre el Ejecutivo Federal, con una mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes, en cuyo caso siempre se requerirá del consentimiento del Senado para su firma. El Senado deberá proporcionar al Ejecutivo Federal la asesoría, consejo y asistencia técnica que estime convenientes en cada caso, para lo cual deberá participar directamente en el proceso de negociación de los mismos, designándose al efecto las comisiones que correspondan.
- III. Ratificar o denegar los nombramientos que el presidente de la República haga de los embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales y ministros.
- IV. Ratificar o denegar los nombramientos que el Presidente haga de los Secretarios de Estado que integren su gabinete así como del Procurador General de la República, de los Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que disponga la ley.
- V. Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y negar o aprobar sus renunciaciones, en los términos que disponga la ley.

- VI. Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas.
- VII. Resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichos conflictos, se haya interrumpido el orden constitucional. El Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Solamente en el caso en que el orden constitucional fuera violentado por los tres poderes constitucionales de un Estado, de manera simultánea, el Senado podrá declarar desaparecidos los poderes del Estado y nombrar a un gobernador provisional para que convoque inmediatamente a elecciones. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.
- VIII. Erigirse 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.
- IX. Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos por esta Constitución.
- X. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

## **2.1 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

- I. Erigirse en órgano deliberante para coadyuvar con el Ejecutivo Federal en la conducción de la política exterior, tanto para ponderar la necesidad de conservar los principios y las líneas políticas que México ha mantenido, como alterarlos y modificarlos, en su caso, cuando las circunstancias de conveniencia, oportunidad y justicia así lo exijan.
- II. Autorizar al Presidente de la República para iniciar negociaciones con otra nación tendientes a celebrar tratados internacionales o convenciones diplomáticas; asimismo, tendrá la potestad de aprobar o no dichos actos que celebre el Ejecutivo Federal, con una mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes, en cuyo caso siempre se requerirá del consentimiento del Senado para su firma. El Senado deberá proporcionar al Ejecutivo Federal la asesoría, consejo y asistencia técnica que estime convenientes en cada caso, para lo cual deberá participar directamente en el proceso de negociación de los mismos, designándose al efecto las comisiones que correspondan.
- III. Ratificar o denegar los nombramientos que el presidente de la República haga de los embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales y ministros.

La historia del Senado mexicano refleja, en todas sus épocas, una anulación de las atribuciones que éste órgano tiene en otros países para orientar, sugerir, matizar proponer y aún cuestionar las líneas políticas que debe seguir nuestro país en el ámbito internacional, por lo cual se ha convertido únicamente en revisor rutinario e



intrascendente de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales que suscribe el Presidente de la República en nombre del Estado mexicano, así como en el nombramiento de los integrantes del servicio exterior.

En consecuencia, es apremiante que en México el Senado rescate y diversifique para sí mismo las facultades implícitas que le otorga la Constitución en materia de política exterior, tanto más porque las medidas de gobierno que suelen tomarse para estos efectos pueden involucrar, para bien o para mal, el comportamiento y aún el destino de la nación, así como por el lugar que ocupan los tratados internacionales en la jerarquía del sistema jurídico mexicano, necesariamente concordantes con la Constitución, pero por encima de la legislación secundaria. Los Tratados Internacionales constituyen, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley Fundamental, y junto con ésta y las leyes que expida el Congreso, la Ley Suprema de la Unión. De allí que la inoperancia del Senado en materia de política exterior sea una de las expresiones más graves del presidencialismo mexicano, con consecuencias e implicaciones de la mayor trascendencia en perjuicio de la nación.

Si bien es cierto que la Constitución señala que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de dirigir la política exterior (art. 89 fracción X), esta facultad rectora no debe ejercerse ad libitum, sino que debe ser una facultad compartida con el Congreso. "El presidente puede actuar en asuntos internacionales sin autorización del Congreso, pero no puede actuar en violación de una ley del Congreso o del Senado".<sup>1</sup> "La fragmentación del poder exterior entre el Congreso y el presidente requiere que los dos poderes busquen áreas de conciliación".<sup>2</sup> De la lectura de la Constitución se desprende que

---

<sup>1</sup> Fisher, Louis, Relaciones Ejecutivo-Legislativas, Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, UNAM, Tomo II Pág. 925.

<sup>2</sup> Idem., 929.

efectivamente ésta busca garantizar que la política exterior sea conducida por el Poder Ejecutivo bajo un estricto control del Congreso de la Unión y del Senado como cámara única; a continuación se hará una exposición de los preceptos constitucionales que avalan esta afirmación:

Al otorgarle al Congreso de la Unión el poder de establecer contribuciones sobre el comercio exterior (art.73 fracc.XXIX), le impone un límite considerable al Ejecutivo, ya que éste tiene que ceñirse a estas normas, a pesar de la facultad extraordinaria del Ejecutivo para regular el comercio exterior cuando así lo autorice el Congreso (art. 131 segundo párrafo).

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito nacional (art. 73 fracc. VIII).

El Congreso, por su autoridad constitucional de asignación de fondos, ejerce una notable influencia en política exterior. Madison afirmaba que "el poder de la bolsa representa el arma más completa y eficaz con la que cualquier constitución puede equiparar a los representantes inmediatos del pueblo para obtener desagravio por cualquier injusticia y poner en vigencia toda medida justa y saludable".<sup>3</sup>

La Constitución también faculta al Congreso para declarar la guerra en vista de los datos que presente el Ejecutivo (art.73 fracc.XII), aunque en el 89 fracc. VIII la Constitución le otorga esta facultad, en nombre de la nación, al Presidente previa ley del Congreso. Madison reconocía que "aquellos que deben dirigir una guerra no pueden, por la naturaleza de las cosas, ser jueces idóneos o dignos de confianza para determinar si se debe comenzar, continuar o terminar una guerra".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Idem., 922.

<sup>4</sup> Idem., 923.

Respecto de la aplicación de los principios constitucionales de la política exterior la participación del Senado es fundamental; es por esa razón que se propone atribuirle facultades en esa materia. De acuerdo a la fracción X del artículo 89 constitucional, la dirección de la política exterior y la celebración de los tratados internacionales a cargo del Ejecutivo, deben observar los principios establecidos para tal efecto: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Durante la última década, el escenario internacional ha sufrido transformaciones extraordinarias. El fin de la guerra fría, la supresión del esquema bipolar, la globalización económica y la emergencia de nuevos desafíos, pero también de nuevos valores, han incidido en la organización política y jurídica internacional. Este proceso de cambio ha tenido entre sus ejes centrales una serie de tendencias hacia formas de integración económica regional y hacia la universalización de los valores democráticos, lo que ha puesto en duda el significado y el alcance de principios y conceptos tradicionales de las relaciones internacionales, cuestionamiento del que México no puede escapar. Sin entrar en materia, esto es, sin valorar estas tendencias, lo cierto es que su trascendencia es enorme; y por ello, no debe un grupo político arrogarse el derecho de realizar tal valoración y actuar en consecuencia. La posición de México en el escenario internacional debe someterse a la consideración de los órganos de representación, concretamente al Senado de la República, en virtud de su competencia constitucional en éste ámbito.

Por otra parte, la escasa participación del Senado en relación a la celebración de tratados internacionales exige una modificación constitucional sustantiva. La propuesta de reforma en el sentido de que el Senado tenga que autorizar la iniciación de negociaciones para la celebración de un tratado, responde, por una parte, al propósito de dar publicidad a los asuntos de interés nacional, y, por otra, al objetivo de hacer de ese órgano de representación un actor central en esos procesos de negociación. Me explico. En la medida en la que el Presidente de la República tenga que solicitar al Senado su aprobación para poder iniciar negociaciones tendientes a la celebración de un tratado, tendrá que informar a este órgano sobre las intenciones y el contenido de este instrumento de derecho internacional; este procedimiento permitiría que la nación conociera a todas luces las implicaciones de un instrumento que la obliga y la compromete, lo cual haría posible, su valoración pública. Este sería, como se requiere igualmente en otros ámbitos, un medio para desterrar la cultura del secreto que tanto ha afectado a nuestro sistema político. Lo segundo, es decir, la atribución de un papel central al Senado durante el proceso de negociación, haría factible la participación de este órgano en la definición del contenido y los términos de los tratados internacionales. Lo contrario, esto es, entregar al Senado un documento acabado para su aprobación, con la complejidad técnica que normalmente los caracteriza, hace de su función un mero protocolo; pero además, este mecanismo obligaría a los senadores de la República a asumir una responsabilidad real al nivel del mandato que les corresponde.

Esta reforma trae implícita la necesidad de llevar a cabo reformas *ad hoc* en la Ley de Tratados, en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento del Senado, a efecto de garantizar el correcto

ejercicio de estas facultades, especialmente en relación a la organización de las comisiones del Senado integradas para ello. El propósito sería integrar cuerpos más aptos y dotados de más y mejores recursos, para darle sustancia y factibilidad a sus funciones.

## **2.2 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

- IV. Ratificar o denegar los nombramientos que el presidente haga de los Secretarios de Estado que integren su gabinete así como del Procurador General de la República, de los Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que disponga la ley.

La propuesta de atribuir al Senado facultades para la ratificación o denegación de nombramientos que actualmente realiza el titular del Ejecutivo en forma discrecional de acuerdo a la fracción II del artículo 89 constitucional, responde a consideraciones de diversa índole que, sin embargo, se centran en el propósito de limitar el presidencialismo y por esa vía también fortalecer al régimen federal.

Es necesario, antes de exponer los motivos que la fundamentan, advertir que esta propuesta se inscribe plenamente en la lógica y en las experiencias de otros casos del sistema presidencial; no es, de ninguna manera, una propuesta que implique un injerto de naturaleza distinta al cuerpo de nuestro orden jurídico-político.

La historia del presidencialismo mexicano es una historia de excesos y concentración de poder que, desde luego, rebasa los límites constitucionales y contraviene el principio fundamental de división de poderes. Nuestro presidencialismo es también la piedra

de toque del centralismo que impera en México, en franca contraposición con los principios y los preceptos constitucionales relativos al régimen federal. La persistencia de estos rasgos del sistema presidencial en México supone una dificultad medular para dar plena vigencia al estado de derecho en nuestro país. De allí la importancia decisiva de encontrar nuevos mecanismos jurídicos que acoten puntualmente a sus límites constitucionales el poder presidencial y vigoricen a los otros dos poderes de la Unión y al pacto federal. La propuesta de referencia generaría efectos determinantes en favor de esta aspiración. Sin pretender ser exhaustiva, sólo señalaré algunos de ellos.

En primer lugar, se suprimiría la discrecionalidad con que el presidente designa a los miembros de su gabinete, lo que ha generado que la competencia profesional y la integridad de éstos sea sólo una probabilidad sujeta al tino o desatino presidencial; en la propuesta de cada nombramiento el presidente tendría que tomar en cuenta, necesariamente, una serie de valores y aptitudes, so pena de ser rechazada. En segundo lugar, al dotar de esa facultad exclusiva al Senado que, como se ha dicho, es el órgano federalista por excelencia, se le estaría dando participación en una decisión que afecta profundamente a los Estados de la federación y a toda la nación; como sabemos, aunque los secretarios de Estado y el Procurador General de la República no son formalmente sino colaboradores del titular del Ejecutivo, en la realidad política su poder ha pasado por encima del poder de los gobiernos estatales, sobre la base de los excesos del presidencialismo y, desde luego también, sobre la base de sus enormes recursos económicos, aparatos burocráticos y en muchos casos la expectativa de llegar a ocupar la primera magistratura.

Al pasar su designación por el Senado se haría necesaria la articulación de consensos en torno a la calidad profesional, honorabilidad e ideas o propuestas de los funcionarios designados.

En tercer lugar, este mecanismo de designación de miembros del gabinete presidencial, al colocar en primer término la capacidad profesional y la honorabilidad, generaría un proceso paulatino de despolitización de la administración pública –trasladando la política al ámbito parlamentario– al mismo tiempo que brindaría un alto rango de legitimidad a las decisiones y a los actos administrativos.

Por último, en cuarto lugar, la participación del Senado en la designación de los miembros del gabinete daría a este órgano de representación política un papel central en relación a las decisiones de interés público, concentraría en él una buena parte de la vida y las relaciones partidistas y, en última instancia, impulsaría el necesario equilibrio y colaboración entre los Poderes de la Unión, dando a los senadores de la República un peso político que lamentablemente no han conocido a lo largo de la historia de nuestro país.

### **2.3 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

- V. Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y negar o aprobar sus renunciaciones y licencias, en los términos que disponga la ley.

Una de las razones que de continuo impide la independencia del Poder Judicial Federal, lo constituye el hecho de que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a pesar de la intervención del Senado son, en realidad, designados por el Presidente de la República. De aquí se sigue una vieja relación de dependencia que

mantiene dicho cuerpo colegiado respecto del presidente, a quien, no obstante, debe corregir en sus excesos constitucionales por la vía del juicio de amparo. Sin embargo, la designación presidencial, así como la dependencia presupuestal respecto del Poder Ejecutivo, de la cual dependen sus emolumentos, actúan a la manera de un cordón umbilical que los liga al Jefe del Ejecutivo, por lo cual procuran no irritarlo o contrariarlo especialmente cuando se trata de asuntos que pueden implicar fuertes mermas para el ingreso federal (materia fiscal) o decisiones de gran relieve e importancia circunstancial.

No es infrecuente en nuestro medio que de modo más o menos disimulado o franco el Jefe del Ejecutivo, ya sea por sí mismo o por alguno de sus agentes, transmita subrepticamente consignas o designios a los Ministros de la Corte, y estos, a su vez, a los tribunales de circuito y a los jueces de distrito, impidiendo una autentica impartición y administración de justicia libre y autónoma como lo ordena la Constitución, así como el equilibrio que debe mantener el Poder Judicial Federal respecto de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con esto no encuentro ningún órgano, de mayor nivel y propiedad y de mayor ascendiente en la República que el propio Senado para que sea éste en lo sucesivo quien se encargue de la designación de los Ministros de la Corte así como de conocer sobre sus licencias y renunciaciones en los términos en que lo establezca una ley complementaria de las disposiciones constitucionales al respecto.

A mayor abundamiento, el artículo 105 de la propia Carta Magna le asigna a la Suprema Corte de Justicia resolver las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado



y entre los órganos del Distrito Federal y la constitucionalidad de sus actos así como de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, y aquellos en que la Federación sea parte. Razones todas éstas de competencia que vinculan a la Corte con la totalidad de los integrantes de la Federación, por lo cual estimo que la competencia de que trata este artículo constituye un argumento más para que sea el Senado, en su calidad de órgano federal por excelencia y como custodio de la integridad del pacto federal, a quien se atribuya, en exclusiva, la facultad de designación de los Ministros de la Corte y el acuerdo sobre sus renunciaciones y licencias.

Desde esa perspectiva me parece que esta proposición podría ser el inicio de una real y verdadera reforma del Poder Judicial Federal que pudiese tener, además, resonancia en los niveles locales.

#### **2.4 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

- VI. Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas.

Es comprensible que si el ejército tiene por misión salvaguardar y proteger la integridad del territorio nacional—en todos sus alcances—y los cuerpos militares representan, por así decirlo, el brazo armado del Estado nacional y por tanto la extensión de su fuerza, debe merecer una delicada deliberación senatorial la decisión de que las tropas nacionales puedan salir fuera de los límites del país por las graves implicaciones de política exterior que su actuación pudiera originar a la nación mexicana en conflictos ajenos de discutible o

dudosa pertinencia que, además, no eximiría de riesgo personal a las misiones castrenses mexicanas fuera de su territorio natural. Por ello, esta facultad sólo podría justificarse cuando fuese el resultado de un deber u obligación inexcusable que el gobierno mexicano hubiese contraído en algún tratado o convención internacional y, por lo mismo, tratándose de una materia neta de política internacional, haría pertinente la aprobación del Senado de la República, por ser el órgano federal concurrente con el Ejecutivo en la conducción de la política exterior.

Por las mismas razones apuntadas, pero ahora con un posible riesgo para la soberanía territorial del país, debe ser el Senado de la República el que autorice o no el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como la estación de escuadras de otra nación en aguas mexicanas.

## **2.5 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.**

- VII. Resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichos conflictos, se haya interrumpido el orden constitucional. El Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Solamente en el caso de que el orden constitucional fuera violentado por los tres poderes constitucionales de un Estado, de manera simultánea, el Senado podrá declarar desaparecidos los poderes del Estado y nombrar a un gobernador provisional para que convoque inmediatamente a elecciones. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.

Como se planteó al inicio de este trabajo, el origen del estado federal se encuentra íntimamente vinculado al surgimiento del Senado, concebido éste como el órgano federal capaz de reforzar los derechos de los estados frente al poder central. En el estado federal los estados forman parte del poder central a través del Senado. En la carrera por alcanzar la definición de la naturaleza de la representación que ostenta el Senado, o más difícil aún, los senadores, nos encontramos en una tarea harto complicada ya que lo anteriormente expresado no significa, ni mucho menos, que la única función de los senadores sea la de representar a su entidad federativa. Los senadores no son embajadores, son representantes de la nación que velan, en su conjunto, por mantener efectivo el pacto federal a través de su intervención en el proceso legislativo y de sus facultades exclusivas.

Al proponer en este trabajo el fortalecimiento de las facultades exclusivas del Senado, en lo que se refiere a su relación con los estados, se debe ir con mucha cautela. Que el Senado sea el órgano federal a través del cual los estados participan en el poder central, no significa de ninguna manera que las facultades de la Cámara Alta puedan mermar la autonomía local. Me explico. El Senado debe ser fortalecido pero no en detrimento de la autonomía de los estados de la federación, éste no debe tener injerencia en el ámbito estatal, salvo en el caso de situaciones que pongan en riesgo o quebranten el orden constitucional. En este sentido, la fracción V del artículo 76 constitucional, además de la ambigüedad de su redacción, carece de precisión desde un punto de vista sustantivo contraviniendo con ello los fundamentos y la naturaleza del pacto federal. La redacción de dicha fracción ha permitido interpretaciones que pervierten la relación entre los estados y los Poderes de la Unión, a través de la intervención del Senado de la República. La fracción de referencia

no faculta al Senado ni a determinar ni a declarar la desaparición de poderes en un Estado; sin embargo, el Senado lo ha hecho así en algunas ocasiones. En todo caso, la interpretación gramatical de ese precepto conduce a puntualizar que la facultad del Senado no es sino declarar que, dado el supuesto de la desaparición de poderes, es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.

Por lo que respecta al contenido, ya no a la forma, de esa fracción, cabe apuntar lo siguiente. En primer lugar, la desaparición simultánea de los tres poderes de un Estado, como establece la fracción al referirse a "la desaparición de todos los poderes", constituye una hipótesis no sólo de idifícil realización sino sobre todo una hipótesis que en cualquier caso estaría implícita en el supuesto de rompimiento del orden constitucional; es absurdo que dicho precepto se refiera a la desaparición de todos los poderes, cuando basta que desaparezca uno sólo para que se quebrante uno de los principios constitucionales fundamentales. En segundo lugar, la fracción V presenta problemas procedimentales de la mayor trascendencia: ¿cómo se determina la desaparición de todos los poderes? ¿quién declara y a solicitud de quién la desaparición de todos los poderes? y, en última instancia ¿qué significa en términos concretos, por decirlo así, físicos, materiales, que todos los poderes han desaparecido?

Lo que resulta pertinente entonces es definir puntualmente las hipótesis, esto es, las situaciones en las cuales se haría necesaria la intervención del Senado de la República en la vida interna de los estados. En este punto la cuestión se conecta con la fracción VI del artículo 76 constitucional en la que se establece que el Senado está facultado para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al

Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

Esta fracción también presenta problemas formales y sustantivos que es necesario corregir. Con el ánimo de no pretender un planteamiento exhaustivo, me referiré exclusivamente a la hipótesis contemplada de interrupción del "orden constitucional mediante un conflicto de armas", para de ese modo sustentar la necesidad de abordar las facultades de intervención del Senado en la vida de los estados de la Federación en forma global. ¿Acaso únicamente mediante un conflicto de armas se interrumpe el orden constitucional? Si esta interrupción ocurre sin que medie conflicto de armas ¿no debe intervenir el Senado de la República?

Lo cierto es que en concordancia con el espíritu federalista y de acuerdo a las observaciones relativas a las fracciones V y VI del citado artículo 76, hay dos casos y dos mecanismos distintos que justifican la intervención del Senado de la República en la vida interna de un Estado. El primero, es que se rompa el orden constitucional. ¿Qué significa esto? Significa la contravención o la ruptura de cualquiera de los principios fundamentales de la Constitución General de la República, esto es, soberanía, garantías individuales, división de poderes, sistema representativo, federalismo, separación Estado-iglesia. Para ilustrar lo anterior pongamos algunos ejemplos. ¿Qué pasaría si cumplido el período constitucional del titular del Ejecutivo Local o de una legislatura ninguno de los tres poderes de la entidad convocara a elecciones? ¿qué pasaría si el gobernador de un estado con la anuencia o por lo menos con el silencio de los otros dos poderes vinculara sus funciones con

principios y prácticas de determinado culto religioso? o ¿que pasaría, para ser más extremos, si en una entidad federativa el Poder Judicial por iniciativa del Ejecutivo y ratificado por el Congreso Local fuera reducido a la categoría de departamento administrativo? La Constitución no prevé ninguna de estas hipótesis como causa para la intervención del Senado en la vida interna de un Estado y es obvio que estas situaciones no sólo significarían la ruptura del orden constitucional sino que obligarían a la federación a actuar; pero la cuestión es cómo se daría esa intervención si estas hipótesis no están previstas en forma explícita en la Constitución. Tenemos pues un primer elemento constitucional en este sentido: la ruptura del orden constitucional. A este respecto, la propuesta establecería lo anterior como causa de intervención del Senado y en la ley reglamentaria se puntualizarían los supuestos y los mecanismos sin que medie petición para que se realice ni intervenga otro Poder de la Unión.

El segundo caso consistiría en que presentándose conflictos entre los poderes locales, alguno de ellos ocurriera al Senado para solicitar su intervención; en este caso el Senado deberá resolver de acuerdo a la Constitución General de la República y la ley reglamentaria correspondiente.

Por otro lado, es necesario prever un supuesto, con el mecanismo constitucional y legal correspondiente, para el caso en el que el Senado tuviera que designar un gobernador provisional que convocara a elecciones. Este supuesto que se inscribe en el caso de ruptura del orden constitucional, sólo puede ser precisamente el de que en la ruptura de dicho orden hayan participado los tres poderes de una entidad. Por poner un ejemplo si no se celebran elecciones y concluye el periodo constitucional correspondiente y ninguno de los tres poderes ocurrió ante el Senado para solicitar su intervención a fin de que dicho órgano resolviera esa cuestión política, se podría

presumir que esos tres poderes son cómplices activos o pasivos de hechos contrarios al orden constitucional por lo que estaría plenamente justificada la intervención del Senado y, entonces sí, la declaración que hiciera de desaparición de poderes y de nombramiento de un gobernador provisional cuya, misión inmediata sería la de convocar a elecciones de acuerdo a la Constitución estatal.

## **2.6 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL TEXTO VIGENTE.**

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

Por considerar que la facultad que consagra la fracción IV del texto vigente del artículo 76, que faculta al Senado para dar su consentimiento para que Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria, afecta inmediata y directamente a los ciudadanos como individuos y no a las entidades en su conjunto, se propone que esta facultad pase a la Cámara de Diputados en exclusiva.

## **3. PROPUESTA Y ARGUMENTACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

Como ya se apuntó en capítulos anteriores, mientras este trabajo se elaboraba, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que al ser aprobadas modificaron sustantivamente el método de integración para la Cámara de Senadores.

Originalmente, el Senado se integraba con dos senadores por cada entidad por el principio de mayoría relativa. Si partimos de la base de que en México existe un deficiente sistema de partidos, poco competitivo y marcado por la existencia por más de sesenta años de un partido dominante se debe reconocer, que para generar la participación y presencia de otras fuerzas políticas al interior de los órganos de representación popular, el principio de mayoría relativa puro, es el menos indicado.

Para hacer un estudio de la fórmula vigente de integración para el Senado hay que tomar en cuenta que en términos generales, la historia de las reformas legislativas en materia electoral han mostrado una tendencia creciente a fortalecer el régimen democrático. Pretender anular su validez relativa sería absurdo, pero aún más lo sería si se pretendiese terminado el esfuerzo.

La novedad de la fórmula electoral para integrar el Senado consiste en otorgarle el derecho a la primera minoría de cada entidad para alcanzar representación en dicho órgano.

Para establecer las normas electorales que regulen la integración de los parlamentos, los valores fundamentales a tutelar son la representación y la gobernabilidad. Para priorizar alguno de estos dos valores es necesario conocer el contexto político en el que habrán de aplicarse las normas. En el caso del Senado mexicano el principio de la gobernabilidad ha sido sobrevalorado y subvalorada la representación.

La representación se garantiza a través de normas cuya aplicación permita que el reparto de los escaños responda lo más cercanamente posible a la voluntad popular, y la gobernabilidad por medio de la racionalidad en la aplicación de ellas.



Desde luego que la fórmula tradicional con la que se integraba el Senado —por mayoría relativa— constituía un obstáculo para la pluralidad política. A partir de las recientes reformas, se puede hablar de un avance importante en tanto el partido mayoritario aceptó la entrada de un senador de la primera minoría, sin embargo, la novedosa fórmula de tres senadores de mayoría por uno de minoría no significa un avance sustantivo para los efectos de la dinámica interna del parlamento. Más parece una concesión coyuntural para la oposición que un esfuerzo real para abrir al Senado a la competitividad electoral y a la democratización de la toma de decisiones al interior del órgano legislativo. Es cierto, presenciaremos debates intensos, pero bajo esa fórmula jamás se equilibrará el voto arrollador de los legisladores subordinados al partido gobernante que hasta hoy han mostrado una escasa honorabilidad al ejercer la mayoría parlamentaria. Si de lo que se trata es de amortizar los efectos nefastos de la existencia de un partido dominante que empequeñece la labor parlamentaria, poco aporta la actual integración del Senado.

La propuesta cambiaría su sentido si se cancelara el acceso al nuevo senador electo por mayoría relativa, ya que éste implica un desequilibrio de representación, dando paso al establecimiento de mayorías abrumadoras, y si se marcara un porcentaje mínimo de la votación total al senador de la primera minoría, para no generar excesos en la representación. Tendríamos, bajo este escenario, tres senadores por entidad, respetando la representación paritaria que de acuerdo al modelo tradicional federal, debe regir la integración del Senado, y por otra parte, se conseguiría crear las condiciones para beneficiar el acceso a los partidos minoritarios que cuentan con

mayor representatividad en cada entidad. Debido al precario sistema de partidos que rige las elecciones en nuestro país, el porcentaje exigido a los senadores de minoría para alcanzar la curul tendría que ser no muy elevado para que efectivamente los asientos asignados a la primera minoría correspondieran a los partidos de oposición. El efecto político más importante de esta propuesta sería conseguir que el partido dominante no alcanzara, de entrada, la mayoría calificada. Sin embargo, con esta fórmula no podría renovarse el Senado cada tres años ya que al elegir a dos senadores por mayoría relativa por uno de la primera minoría haría injusta la primera elección pues entrarían uno de mayoría y otro de minoría, quitándole el elemento competitivo a la elección. ¿A qué partido político le parecería atractivo ganar por mayoría si con obtener el segundo lugar accedería de cualquier forma al órgano parlamentario?

Que el Senado se renueve cada tres años, como lo propuso Miguel de la Madrid en la reforma política de 1986, es una iniciativa que no debe perderse pues representa importantes ventajas. Una de ellas, la más importante, es que con una elección federal intermedia se hace posible pulsar la realidad política del estado, que a lo largo de tres años evidentemente puede cambiar y con ello llevar al Senado representantes "frescos" que vigoricen la discusión en su interior.

Para lograr conjugar la renovación parcial del Senado cada tres años y una representación plural del órgano parlamentario garantizando la representación paritaria, la propuesta que se plantea en este trabajo consiste en una fórmula mixta en la que se elijan cuatro senadores, tres de acuerdo al principio de representación proporcional pura seleccionados de una lista, como si la entidad fuera una circunscripción, y un senador por mayoría relativa en el segundo periodo de elecciones federales.

La redacción del artículo 56 constitucional sería la siguiente:

**Artículo 56.** Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos, de una lista, conforme el principio de representación proporcional por cociente natural y resto mayor. El escaño restante se asignará de acuerdo al principio de mayoría relativa. Cada senador durará en su cargo seis años. El Senado se renovará cada tres años, por parcialidades, en la forma que determine la ley.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 11, párrafos 2, 3, 4 y 5, tendría que establecerse el procedimiento para la asignación y las modificaciones conducentes para adecuar dicho ordenamiento al mandato constitucional del artículo 56.

El procedimiento consistiría en lo siguiente:

Para la asignación de senadores de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura integrada por los siguientes elementos:

- a) Cociente de unidad
  - b) Resto mayor
- Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación estatal emitida entre los tres escaños a repartir.
  - Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de senadores mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese escaños por distribuir.

Los tres senadores electos por el principio de representación proporcional serán elegidos en el proceso electoral federal en que se elige Presidente de la República. El senador electo de acuerdo al principio de mayoría relativa será elegido en el proceso electoral federal en que se renueva la Cámara de Diputados.

Para ilustrar la propuesta electoral de este trabajo, presento a continuación un simulacro de su aplicación a partir de los resultados electorales de las elecciones federales de 1994 en las entidades con mayor competitividad.

### **MICHOACÁN**

Votación Total: 1'390,767 votos válidos.

PRI	621,426	VOTOS	43.57%
PAN	216,163	VOTOS	15.15%
PRD	499,199	VOTOS	35%

El primer senador se le asigna al PRI y le queda un resto de 10.27%. El segundo senador se le asigna al PRD, por tener mayor porcentaje de la votación que el resto del PRI. El tercer senador se le asigna al PAN, por obtener un mayor porcentaje de votación que el resto del PRI. El cuarto senador se elegiría por mayoría relativa en las próximas elecciones federales de 1997.

De acuerdo a la fórmula vigente, en Michoacán habrá durante seis años tres senadores del PRI y uno del PRD, lo que supone una sobrerrepresentación casi del 32% en favor del PRI.

## **JALISCO**

Votación total, 2'357,449 votos válidos.

PRI	1,058,756	VOTOS	43.84%
PAN	1,012,471	VOTOS	41.92%
PRD	167,359	VOTOS	6.93%

El primer senador sería asignado al PRI, quedándole un resto de 10.5%. El segundo senador sería asignado al PAN quedándole un resto de 8.5%. El tercer senador le sería asignado al PRI por tener un resto mayor al del PAN. El cuarto senador se elegiría en la próxima elección federal por mayoría relativa.

De acuerdo a la fórmula vigente, el Senado quedó integrado por tres senadores del PRI y uno del PAN para seis años.

## **DISTRITO FEDERAL**

Votación Total. 4' 536,158 votos válidos.

PRI	1,882,731	VOTOS	42.45%
PAN	1,178,809	VOTOS	28.58%
PRD	906,576	VOTOS	22.44%

El primer senador sería asignado al PRI, quedándole un resto de 9.45%. El segundo senador sería asignado al PAN. El tercer senador le sería asignado al PRD. El cuarto senador se elegiría en la próxima elección federal por mayoría relativa.

De acuerdo a la fórmula vigente, el Senado quedó integrado por tres senadores del PRI y uno del PAN para seis años.

Cualquier reforma electoral debe de contribuir al desarrollo democrático del país y ello no debe interpretarse como el otorgamiento de concesiones gratuitas a las fuerzas políticas contendientes, ni como la aspiración de ningún grupo político, en razón de su fuerza, de preservar cotos que le garanticen su existencia. El Senado ha venido siendo un espacio exclusivo del partido gobernante, cuya persistencia acarreó un atraso en el ámbito político de enormes consecuencias. Ahora, más que nunca, es necesario que las fuerzas políticas independientes y representativas se incluyan en el parlamento; con ellas en su seno, la Cámara de Senadores obtendría mayor relieve político y sus resoluciones mayor legitimidad. La oposición impulsaría el ejercicio celoso de sus facultades y, en consecuencia se reforzaría en su conjunto al Poder Legislativo, que tan pobre papel ha jugado en estos tiempos de transición política.

Una reforma política verdaderamente efectiva sólo puede alcanzarse por medio del acuerdo entre las principales fuerzas políticas. Ya no es posible continuar con la concepción monolítica del poder, a partir de la cual un partido traza en solitario el rumbo político de la nación. Hoy, para generar gobernabilidad hace falta pasar por el expediente de la representación y del acuerdo.

La otra parte de la reforma Constitucional en el ámbito político-electoral consiste en proponer la reelección indefinida de los legisladores con la doble finalidad de profesionalizar la carrera parlamentaria e independizar, en la medida de lo posible, al legislador de su partido y de la influencia del Ejecutivo sobre éstos. La redacción del artículo constitucional quedaría redactado de la siguientes manera:

**Artículo 59.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos indefinidamente.

Otra posibilidad, con mejor técnica jurídica, sería la de derogar este artículo, suprimiendo la prohibición.

**4. Apuntes para una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y para la elaboración de un Reglamento para el Gobierno Interior del Senado de la República, a fin de adaptar el funcionamiento y estructura internos de la Cámara Alta a las reformas constitucionales y legales propuestas en esta tesis.**

En este apartado no se pretende exponer una reforma integral del funcionamiento interno del Senado sino simplemente esbozar algunos apuntes sobre las modificaciones más apremiantes a la legislación referida.

En esta parte de la reforma al Senado de la República tendría que revisarse la Ley Orgánica del Congreso General, que aún cuando recientemente sufrió modificaciones sustanciales, parece insuficiente para canalizar adecuadamente la dinámica del Senado de acuerdo a las propuestas de este trabajo. El Senado de la República tendría que darse su propio reglamento, ya que de sus facultades exclusivas se desprenden necesidades particulares.

La parte orgánica que la Ley establece, es decir, todo lo que se refiere a la organización de los órganos de gobierno, requiere un nuevo planteamiento. En primer lugar es necesario reflejar la pluralidad política que evidentemente se presentaría —que de hecho ya existe— con la aplicación de las reformas electorales, así como hacer más eficiente su funcionamiento.

Respecto de la Mesa Directiva, para su mejor funcionamiento, es necesario revisar su fórmula de integración y la duración del ejercicio del cargo de su Presidente. Actualmente la Ley señala que la Mesa Directiva deberá integrarse por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro prosecretarios electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos; prohíbe la reelección y establece que el periodo para los cargos de Presidente y Vicepresidente será de un mes en tanto que los de Secretarios y los de prosecretarios durarán un año.

¿Cómo reflejar la pluralidad política de la Cámara en la integración de la Mesa Directiva?. Evidentemente es necesario que quienes integren la Mesa Directiva, representen, en proporción a su importancia numérica en la Cámara, a las diferentes fuerzas políticas. Por otra parte, que la presidencia de la Mesa dure tan sólo un mes, entorpece su trabajo y debilita la institución por su efímera permanencia. Sería importante que el periodo de gestión de su presidente se alargara a un año o por lo menos a un periodo de sesiones. Esta inestabilidad en el cargo de la presidencia de la Mesa convierte a la Oficialía Mayor en el único órgano de gobierno estable y por lo tanto más influyente.

El Presidente de la Mesa efectivamente debe ejercer la autoridad suprema de la Cámara de Senadores y los demás edificios que de ésta dependan, dictar cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto y dar las órdenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden.

Por otra parte, de acuerdo a la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Gran Comisión se compondrá por un senador de cada entidad y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios; su directiva la formarán un Presidente,



dos Vicepresidentes y un Secretario. El Presidente, el primer Vicepresidente y el Secretario serán designados por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. El segundo Vicepresidente será el coordinador del Grupo Parlamentario de la primera minoría.

Respecto a la Gran Comisión cabe señalar que éste es un órgano pensado para la antigua integración unipartidista de la Cámara Alta en el que se combinaba la dirección política del Senado y la coordinación parlamentaria del partido político representado en ella. Con la nueva integración del Senado, es fundamental separar estas dos funciones que por su naturaleza son absolutamente diferentes: se debe crear una Comisión de Gobierno integrada por los grupos parlamentarios existentes en proporción a su importancia numérica en la Cámara, y por su parte, los senadores deberán agruparse, según su afiliación partidista, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Senado, adoptando la organización que a ellos convenga o que dicten sus normas internas.

Por lo que se refiere a las comisiones ordinarias, hace falta garantizar su integración plural estableciendo los criterios en virtud de los cuales el órgano de dirección política de la Cámara determine la integración de la mesa directiva de cada Comisión. Asimismo se debe revisar el criterio en virtud del cual se establezca el número y tipos de comisiones ordinarias y especiales, así como el número de integrantes de cada una. Deben existir tantas comisiones ordinarias como facultades tiene el Senado, y sus integrantes deberán ser electos de acuerdo a su experiencia e idoneidad.

Otro punto fundamental respecto a las comisiones consiste en la necesidad de establecer con claridad los recursos materiales y humanos con los que contarán éstas poniendo énfasis en la distinción entre los cuerpos de apoyo de los grupos parlamentarios y de las comisiones.

Se debe también revisar el papel de la Comisión de Estudios Legislativos, en su intervención en el análisis y dictamen de todas las iniciativas de leyes y decretos que realicen las comisiones ordinarias, ya que ésta cuenta con un poder excesivo al ejercer funciones de control político por encima del resto de las comisiones.

Por la experiencia del trabajo en comisiones, y pese a que la ley establece la permanencia de sus trabajos, es necesario crear nuevos mecanismos que generen mayor dinámica y productividad en dichas labores; establecer procedimientos de análisis, discusión y dictamen de los asuntos, que permitan el estudio adecuado de los mismos y la consulta a los sectores interesados. Para propiciar el trabajo permanente en las comisiones se podrían presentar planes de trabajo con sus respectivas evaluaciones por parte del pleno, crear grupos como instancias especiales que trabajen paralelamente a la comisión sobre los temas que tienen que ver con ella y subcomités para que evalúen las actividades de las dependencias del gobierno.

Es necesario que las comisiones se conviertan en el foro político del parlamento, que pierda espectacularidad el pleno y ganen eficiencia las comisiones.

Respecto a los Grupos Parlamentarios, anteriormente la legislación no preveía la existencia de grupos parlamentarios en el Senado en virtud de su integración unipartidista y de la existencia de la Gran Comisión. Actualmente la ley los contempla, sin embargo, para su inclusión en la Ley tendría que haberse modificado el artículo 70 constitucional ya que éste sólo prevé tal figura para la Cámara de Diputados. La modificación sería tan simple como suprimir el párrafo tercero del mencionado artículo constitucional.

Por otra parte, la legislación tendría que ser más explícita en lo que se refiere a las prerrogativas y obligaciones de cada Grupo Parlamentario en función de su importancia numérica en la cámara.

La Ley tendría que prever los casos en que los senadores desertaran de su Grupo Parlamentario y no desearan ingresar a otro. Es decir, para evitar la existencia de senadores independientes que fraccionan la labor parlamentaria, podría proponerse la existencia de un Grupo Mixto que acogiera a los senadores que no formaran parte de ninguno. Este Grupo contaría con todas las prerrogativas y obligaciones que la ley establezca para los grupos parlamentarios.

Por la naturaleza de la Cámara de Senadores sería interesante que sus miembros pudiesen organizarse también bajo un criterio de territorialidad. Es decir, dentro de los grupos parlamentarios podrían haber grupos territoriales integrados al menos por tres senadores, cuyo coordinador pudiese asistir a las reuniones de la Comisión de gobierno cuando en su seno se fuese a deliberar sobre alguna materia que afectase especialmente al estado que represente.

Asimismo, en los debates del Pleno, cuando se abordaran temas de especial interés para una entidad, el Presidente de la Mesa, de acuerdo con los coordinadores parlamentarios respectivos, daría la palabra al coordinador del Grupo territorial para una intervención especial.

Por lo que se refiere a todos los aspectos de funcionamiento interno de la Cámara como órgano legislativo y de control de las actividades gubernamentales, se deben establecer procedimientos de funcionamiento del Pleno, que sin restringir la expresión de sus integrantes, ordene y permita una dinámica adecuada de discusión de los asuntos, modernizar el sistema de votaciones incorporando

los medios electrónicos necesarios. El establecimiento del quórum debe de cambiar y requerirse únicamente al inicio de las sesiones y en el momento de las votaciones. Cuando la cámara de senadores funge como cámara revisora –que normalmente así es– debe seguir un procedimiento diferenciado de la cámara de origen. Es necesario crear nuevas normas para efectuar dentro del proceso legislativo su labor revisora con mayor rigor.

Por último, es absolutamente necesario crear un cuerpo profesional, especializado y permanente que apoye en la labor parlamentaria a todos los legisladores, en la inteligencia de que este cuerpo, necesariamente apartidista, ofrezca un servicio de información rápida y oportuna a cualquier legislador que la solicite.

## CONCLUSIONES

### DEL ORIGEN Y CONCEPCIÓN DE LAS CÁMARAS ALTAS.

1. El origen del parlamentarismo moderno se encuentra en la experiencia británica. El parlamento bicameral británico surge para despojar al Rey de sus poderes ilimitados y para debilitar a lo grupos aristocráticos.
2. El Congreso bicameral norteamericano –antecedente del nuestro– surge para reforzar los derechos de los gobiernos locales respecto del poder central; en lugar de dividir al Congreso según el criterio de clases se consideró que los estados formaran parte del poder central a través del Senado.
3. El federalismo y el régimen presidencial son producto de la historia colonial norteamericana y del proceso de gestación para su nacimiento como nación independiente.
4. La Cámara de Senadores, cómo órgano federal, encuentra su origen y fundamento en el pacto federal y encuentra su lógica en una concurrencia de intereses reales que debe equilibrar, como son los puramente federales, los locales y la conservación e integridad de la República.
5. El papel de una Cámara Alta depende de la forma de Estado y de gobierno que adopte la nación. En naciones unitarias, el papel del Senado consiste en permitir un examen más profundo de los proyectos normativos o como contrapeso aristocrático a la cámara popular. En los Estados federales, el Senado juega un papel diferente ya que funciona como mecanismo de presencia y participación de los estados en la formación de las decisiones políticas federales.

6. Respecto a la relación que guardan los senadores con las entidades hay dos tipos de regímenes: el de subordinación y el de autonomía: En el primero se procura someter al senador al estado representado y se concibe al Senado como una dieta o congreso de embajadores de provincias o estados que somete a los senadores a los dictados de dichas unidades políticas. En el segundo caso se deja en libertad de acción al senador. La influencia de las provincias o estados en las decisiones del Senado es muy inferior pudiendo darse el caso de que un senador vote en oposición a lo que sostenga el estado al que teóricamente representa.
7. El origen del Estado federal se encuentra íntimamente vinculado al surgimiento del Senado, concebido éste como un órgano federal capaz de reforzar los derechos de los estados frente al poder central, sin embargo, el federalismo no es el único factor determinante para que un Senado desempeñe tareas trascendentales, lo es también, y en mayor medida, el tipo de gobierno. En el sistema presidencial el Senado juega un papel más relevante. La realidad ha mostrado que el Senado permite una relación más fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ya que modera el poder de la Cámara Baja en beneficio del presidente de la República. En México este principio se ha viciado por completo constituyéndose en un órgano incondicional del Ejecutivo.
8. Los Senadores no son embajadores, son representantes de la nación que velan, en su conjunto, por mantener efectivo el pacto federal a través de su intervención en el proceso legislativo y de sus facultades exclusivas.
9. El factor que determina el tipo de bicameralismo siempre será el número de facultades efectivas que la Cámara Alta desempeña,

hecho que definirá el peso específico del Senado dentro del sistema político.

10. En países como el nuestro, los pros y los contras de un sistema bicameral no son fáciles de apreciar debido a que el papel que ha jugado el Poder Legislativo ha sido muy menor, en virtud de la existencia de un partido hegemónico que si bien dio estabilidad al país durante casi cuatro décadas, postergó sin embargo la evolución democrática del país, sometiendo al Poder Legislativo a la férula y consignas del Ejecutivo.
11. En México existe una recurrente tendencia hacia la concentración del poder político en el Ejecutivo en detrimento de cualquier otro poder, fincándose ésta en un hábito autocrático ancestral que nos viene desde el México precortesiano, se prolonga en el virreinato y se traslada hasta el México independiente.
12. El presidencialismo mexicano ha sido en la historia de nuestro país mucho más que un rasgo característico del sistema político y que una forma específica de organización constitucional del Estado. El presidencialismo mexicano ha sido la piedra angular de un régimen marcado por la debilidad del estado de derecho y por prácticas autoritarias que distan mucho de la concepción democrática del poder.
13. La consecuencia más lamentable del presidencialismo se expresa en la subordinación prácticamente absoluta de los poderes Legislativo y Judicial a los designios del Ejecutivo, en la centralización del poder político y en la simbiosis entre el partido oficial y el poder presidencial.
14. El poder central se ha fortalecido a través de la exaltación presidencial, de la formación de un partido casi único y de la

enorme desigualdad económica entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios.

15. México vive un esquema de Estado centralizado con "membrete federal", manejado políticamente por un partido dominante que no sólo altera la vida federal sino que perturba el principio de división de poderes y el sistema democrático previstos en nuestra Constitución.
16. En México el Congreso de la Unión se encuentra enormemente debilitado, tanto para ejercer su función legislativa como para cumplir con la tarea de controlar la actividad gubernamental.
17. El origen de la precariedad de nuestro Poder Legislativo y de muchos otros males en el terreno de la democracia, se encuentra en la existencia de un partido político casi único, subordinado al Ejecutivo y hegemónico del poder político cuyos límites se confunden con el gobierno. Un partido político que se perpetúa en el poder por más de 60 años necesariamente se deforma y adopta un perfil autoritario.
18. La total dependencia de las candidaturas del PRI por parte del Ejecutivo, es un factor centralizador que debilita extraordinariamente al Congreso; para que en México prosperen las iniciativas legislativas elaboradas por los propios legisladores es necesario el apoyo del Ejecutivo y éste es excepcional. En México los legisladores han renunciado tácitamente a ejercer a cabalidad sus facultades constitucionales.
19. Lo verdaderamente lesivo para la vida democrática de un país no deriva tanto de un Ejecutivo poderoso sino de la ausencia de controles adecuados y efectivos de su actividad. Dada la velocidad de los acontecimientos en la vida política actual, la tarea



más viable e inmediata del Poder Legislativo consiste precisamente en ejercer dicho control sobre el Poder Ejecutivo, indispensable para establecer el equilibrio que implica un verdadero estado de derecho.

20. La democracia no es sólo un vehículo de acceso al poder sino también un ejercicio para la vigilancia del desempeño del poder. No sólo es democrática la sociedad que vota para legitimar el poder sino también la que lo legitima en el curso de su ejercicio mediante una opinión pública en la que se expresa el pueblo.

### **CONCLUSIONES PARA LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO.**

1. En la actualidad se vive una tendencia mundial hacia el fortalecimiento de las cámaras altas a contrapelo de la corriente de debilitamiento de las cámaras bajas y reafirmamiento del Poder Ejecutivo, aún en la variante parlamentaria.
2. Respecto a la Cámara Alta en México se puede decir que entre lo previsto en el orden constitucional y el ejercicio real de sus funciones media un abismo.
3. Para fortalecer al Senado no sólo es necesario generar una representación pluripartidista en su seno, es aún más importante y determinante el fortalecimiento de sus facultades exclusivas y las que ejerce conjuntamente con la Cámara Baja. Mientras los senadores no adquieran, en virtud de un poder real, independencia de la voluntad presidencial, el Senado continuará siendo una pieza ornamental dentro del entramado institucional. Es necesario ofrecer a los legisladores herramientas funcionales

para que éstos rompan la inercia de su debilidad y acoten, en el ámbito de su competencia, la discrecionalidad con que tradicionalmente ha actuado el presidente de la República. Asimismo, es necesario que el Senado ejerza con rigor su papel revisor dentro del proceso legislativo para que su misión moderadora y de reflexión justifique su existencia.

4. Es más importante que los senadores cumplan con el ejercicio cabal de sus facultades que éstos generen iniciativas.

#### **EL SENADO FRENTE A LA POLÍTICA EXTERIOR.**

1. La posición de México en el escenario internacional debe someterse a la consideración de los órganos de representación, concretamente al Senado en virtud de su competencia constitucional en ese ámbito.
2. La escasa participación del Senado en la celebración de tratados internacionales exige una modificación constitucional sustantiva, a efecto de que el Senado pueda realizar el seguimiento de los compromisos y estipulaciones y hacer valer su influencia en el curso de las negociaciones con el fin de que éstas se ajusten a la legalidad y conveniencia del país.
3. En la medida en que el presidente tenga que solicitar al Senado su aprobación para poder iniciar negociaciones tendientes a la celebración de un tratado, tendrá que informar a este órgano sobre las intenciones y el contenido de este instrumento de derecho internacional. Este sería un medio para desterrar la cultura del secreto que tanto ha afectado a nuestro sistema político.

## **EL SENADO FRENTE A LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE PRESIDENCIAL.**

1. Si como aquí se propone el Senado aprobara o no los nombramientos hechos por el Presidente de la República, se limitaría la discrecionalidad con que éste designa a los miembros de su gabinete, garantizando en mayor medida de este modo la competencia profesional, idoneidad, trayectoria de servicio y probidad de los designados.
2. Al dotar al Senado de la facultad de aprobar o no los nombramientos de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y de los Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, se garantiza la participación de los Estados de la Federación en una decisión que afecta a toda la Nación.
3. En la realidad política mexicana el poder de dichos funcionarios ha pasado por encima del poder de los gobiernos estatales, amparado en los excesos del presidencialismo y, desde luego, sobre la base de sus enormes recursos económicos y aparatos burocráticos.
4. Esta facultad concurrente del Senado le daría un papel central en relación a las decisiones de interés público, impulsaría el equilibrio y colaboración entre los Poderes de la Unión, dando a los senadores un peso político que lamentablemente hasta ahora no han conocido.

## **EL SENADO FRENTE A LAS FUERZAS ARMADAS.**

1. Es comprensible que si el ejército tiene por misión salvaguardar y proteger la integridad del territorio nacional merezca una delicada deliberación senatorial la decisión de que las tropas

nacionales puedan salir fuera de los límites del país por las graves implicaciones de política exterior que su actuación pudiera originar a la nación, así como por los intereses que puedan afectar a las entidades federativas, pues como se ha señalado, una de las materias fundamentales que los estados delegan absolutamente, de acuerdo al pacto federal, al poder central son las relaciones internacionales, y en consecuencia su protección como garantía federal.

2. Por un posible riesgo a la soberanía territorial del país, debe ser el Senado de la República el que autorice o no el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como la estación de escuadras de otra nación en aguas mexicanas.

#### **EL SENADO FRENTE AL PODER JUDICIAL.**

1. Una de las razones que de continuo impide la independencia del Poder Judicial Federal, lo constituye el hecho de que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados hasta ahora por el Presidente de la República.
2. No hay ningún órgano, en tanto no se creen los Consejos de la Magistratura, de mayor nivel y propiedad y de mayor ascendiente en la República que el propio Senado para que sea éste en lo sucesivo quien se encargue de la designación de los Ministros de la Corte así como de conocer sobre sus licencias y renunciaciones en los términos en que lo establezca una ley complementaria o complementaria de las disposiciones constitucionales al respecto.
3. La competencia de que trata el artículo 105 constitucional constituye un argumento más para que sea al Senado, en su

calidad de órgano federal por excelencia y como custodio de la integridad del pacto federal, a quien se asigne, en exclusiva, la designación de los Ministros de la Corte y el acuerdo sobre sus renunciaciones y licencias.

## **EL SENADO EN RELACIÓN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

1. Que el Senado sea el órgano federal a través del cual los estados participan en el poder central, no significa, de ninguna manera, que las facultades de la Cámara Alta puedan mermar la autonomía local.
2. La redacción de la fracción V del artículo 76 constitucional vigente ha permitido interpretaciones que pervierten la relación entre los estados y los Poderes de la Unión, a través de la intervención del Senado de la República. La fracción de referencia no faculta al Senado ni a determinar ni a declarar la desaparición de poderes de un estado; en todo caso, la interpretación gramatical conduce a puntualizar que la facultad del Senado no es sino declarar que, dado el supuesto de la desaparición de poderes, es llegado el tiempo de nombrarle un gobernador provisional.
3. Desde que en 1976 entró en vigor la Ley Reglamentaria del citado precepto, el Senado no ha vuelto a ejercer esa facultad ni para bien ni para mal, generando con ello un vacío de graves consecuencias, ya que sí existen casos en los que su intervención se hace necesaria para evitar que sea el presidente quien determine el curso y de definición a asuntos que en rigor no le competen.
4. Hay dos casos y dos mecanismos distintos que justifican la intervención del Senado en la vida interna de los estados: El

primero, es que se rompa el orden constitucional en la entidad; el segundo consiste en que presentándose conflictos entre los Poderes locales, alguno de ellos ocurriera al Senado para solicitar su intervención.

5. El senado tendrá la facultad de designar un gobernador provisional en el caso de que el conflicto de que se tratare, estuvieran inmiscuidos los tres poderes del estado.

#### **CONCLUSIONES PARA LA REFORMA ELECTORAL DEL SENADO.**

1. La historia de las reformas legislativas en materia electoral han mostrado paradójicamente una lenta pero prolífica tendencia a fortalecer el régimen democrático.
2. Como en cualquier cuerpo colegiado y deliberante, para su debido funcionamiento es absolutamente indispensable que en el Senado existan diferentes corrientes de opinión, es decir, una pluralidad ideológica.
3. Para establecer las normas electorales que regulen la integración de los parlamentos, los valores fundamentales a tutelar son la representación y la gobernabilidad. Para priorizar alguno de estos dos valores es necesario conocer el contexto político en que habrán de aplicarse las normas.
4. En el caso del Senado mexicano el principio de gobernabilidad ha sido sobrevalorado y la representación subvalorada.
5. La fórmula tradicional con la que se integraba el Senado —por mayoría relativa— constituía un obstáculo para la pluralidad política como lo prueba el hecho de que durante muchos

regímenes el Senado de la República ha sido integrado por miembros de un sólo partido, con algún caso de oposición inventada.

6. La novedosa fórmula de integración de tres senadores por uno de mayoría no significa un avance sustantivo para los efectos de la dinámica interna del parlamento. Si de lo que se trata es de amortizar los efectos nefastos de la existencia de un partido dominante que empequeñece la labor parlamentaria, poco aporta la actual integración del Senado.
7. La fórmula de integración del Senado debe garantizar su renovación parcial cada tres años, una representación plural que no genere sobrerrepresentación de ninguna fuerza política y la representación paritaria.
8. Ahora, más que nunca, es necesario que las fuerzas políticas independientes y representativas se incluyan en el parlamento; con ellas en su seno, la Cámara de Senadores obtendría mayor relieve político y sus resoluciones mayor autoridad moral y política.
9. Ya no es posible continuar con la concepción monolítica del poder que permite a un partido en solitario trazar el rumbo político de la nación. Hoy, para generar gobernabilidad es necesario pasar por la prueba de una real representación y del acuerdo entre las fuerzas políticas más importantes.
10. La reelección inmediata de los legisladores ofrece la ventaja de que se profesionalice la carrera parlamentaria y que se establezca cierta independencia del legislador frente a su partido, robusteciendo de esta manera el Poder Legislativo como una consecuencia lógica y natural.

## CONCLUSIONES PARA LA REFORMA ORGÁNICA DEL SENADO.

1. Cuando se realizan reformas constitucionales que alteran de manera importante las facultades y mecanismos de integración de un órgano del poder público, necesariamente esos cambios deben reflejarse en las normas que regulen su funcionamiento interno.
2. La añeja legislación que norma el funcionamiento interno del Congreso de la Unión requiere una revisión profunda; aún cuando recientemente ha sufrido modificaciones, por lo que toca al Senado, éstas son absolutamente insuficientes.
3. Es necesario elaborar un reglamento diferente para cada cámara en virtud de sus facultades exclusivas y de su propia naturaleza. En casi todos los regímenes bicamerales del mundo esto es así.
4. Los órganos de gobierno deben reflejar en su integración la pluralidad política del Senado. Es necesario crear una Comisión de Gobierno integrada por los Grupos Parlamentarios existentes en proporción a su importancia numérica en la Cámara.
5. Actualmente la Ley contempla la existencia de Grupos Parlamentarios en el Senado, sin embargo, para su inclusión tendría que haberse modificado el artículo 70 constitucional, ya que éste sólo prevé tal figura para la Cámara de Diputados. La modificación sería tan simple como suprimir el párrafo tercero del mencionado artículo constitucional.
6. Las comisiones deben ser el foro político de los legisladores. Es necesario que pierda espectacularidad el Pleno en beneficio de la efectividad del trabajo en comisiones para agilizar el trabajo



de la Cámara y evitar la sobrecarga de trabajo en el pleno que sólo trae como consecuencia que los legisladores, por agotamiento, voten sin meditar los efectos de sus decisiones.

7. Se deben instrumentar procedimientos de funcionamiento del Pleno que, sin restringir la expresión de sus integrantes, ordene y permita una dinámica adecuada de discusión de los asuntos.
8. Es necesario modernizar los procedimientos de votaciones en el Pleno por medio de sistemas electrónicos, con el fin de agilizar las sesiones y ofrecer con exactitud el conteo de los votos.
9. Para evitar "reventar las sesiones", los criterios para establecer el quórum deben cambiar para que éste sea exigido únicamente al inicio de las sesiones y al momento de votar.
10. Es absolutamente necesario dotar a los senadores de un apoyo permanente, especializado y apartidista de información oportuna para el mejor desempeño de sus funciones. El centro de informática legislativa que existe padece de una atrofia burocrática que lo ha vuelto ineficiente y claramente partidista. Asimismo el reglamento debe establecer con claridad que tanto las comisiones como los grupos parlamentarios deben de contar con los suficientes recursos técnicos y humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS CONSULTADAS

AGUIRRE, Pedro, BEGNÉ, Alberto, Woldenberg, José, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones, Estudios Comparados*, Coedición de Trazos e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993.

ALMANAQUE 1994, Grupo Editorial Norma, pp. 596.

BADIE, Bertrand, y Hermet, Guy, *Política Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 319.

BERLÍN, Valenzuela Francisco, *Derecho Parlamentario*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 435.

BIDEGAIN, Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América, Derecho y prácticas Parlamentarias*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950.

BOBBIO, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, cuarta edición, México, 1986.

BOCANEGRA, José M., *Memorias para la historia de México Independiente*, 2 tomos, México, 1892.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, octava edición, ed. Porrúa, México, 1991, pp. 1048.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, tercera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982, pp. 315.

CARPIZO, Jorge, Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

CARRÉ de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CONSTANT, Benjamín, *Curso de política constitucional*, Taurus, Madrid, 1968.

CASTRO Aranda, Hugo, *Manual del Senado*, XLVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 1971.

COSÍO Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Editorial Hermes, México, 1961.

\_\_\_\_\_, *El estilo personal de gobernar*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1975.

\_\_\_\_\_, *La sucesión Presidencial*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1976.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México-Madrid-Buenos Aires, 1976. pp. 608.

DUGUIT, León, *Traité de Droit Constitutionnel*, 5 volúmenes, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1921.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, sexta edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1986, pp. 663.

\_\_\_\_\_, *Introducción a la Política*, editorial Ariel, Barcelona, 1987.

FIX-Zamudio, Héctor, *El juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1964.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1963.

GARCÍA Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1950.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Editorial Siglo XXI, Sexta edición, México, 1991.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *La intervención Federal en la Desaparición de Poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 275.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1986.

HAMILTON, A, Madison, J., Jay, J., *El Federalista*, cuarta reimpresión, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 429.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho político y constitucional*, Reus, Madrid, 1927.

HUGHES, Charles Evans, *La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México, 1959.

LASSALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Ediciones Hispánicas, México, 1987.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimoprimer edición, ed. Porrúa, México, 1990, pp. 604.

\_\_\_\_\_, *El Congreso Constituyente de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, México, 1977.

MOUSKHELI, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Editora Nacional, México, 1981, pp. 363.

PEMPEL, T. J. (compilador), *Democracias Diferentes. Los Regímenes con un Partido Dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 421.

QUIROGA Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 543.

REYES Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, 3 tomos, Fondo de Cultura Económica, México.

RUIZ Massieu, Jose Francisco, *Cuestiones de Derecho Político, México y España*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pp. 249.

SARTORI, Giovanni, *La Política*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

\_\_\_\_\_, *Sistema de Partidos I*, Alianza Editorial, Madrid España, 1981.

SEPULVEDA, Cesar, *Derecho Internacional*, decimoquinta edición, ed. Porrúa, México, 1988, pp. 713.

SMITH, James Frank (coordinador), Tomo I y II *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho de la Universidad de California en Davis, México, 1990.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1958.

STORY, Joseph, *Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos*, Imprenta La Universidad, Buenos Aires, 1888.

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, Decimoquinta edición, ed. Porrúa, México, 1989, pp. 1078.

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésimatercera edición, ed. Porrúa, México, 1989.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la Democracia de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

Varios Autores, *Anuario Jurídico XIV 1987*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, pp. 295.

Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto Aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pp. 465.

Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 520.

Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 1992.

Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomos I y II*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, (5 tomos), Talleres de "La Ciencia Jurídica", México, 1898.

ZAVALA, Abascal, *Síntesis histórica del Poder Legislativo Mexicano*, México, 1964.

## **DOCUMENTOS**

Congressional. Quarterly INC, *El Congreso de los Estados Unidos, Estructura y Funcionamiento*, Limusa Noriega Editores, Washington, D.C., 1992, pp. 248.

Colección de *los Derechos del Pueblo Mexicano*, 12 volúmenes, Editorial Porrúa, México, 1934.

Senado de la República, *La Restauración de Senado 1867-1875*, LIII Legislatura, México, 1985.

## **LEGISLACIÓN**

### **MEXICANA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **ESPAÑOLA**

Constitución Española.

Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Reglamento del Senado.

**ALEMANA**

Constitución de la República Federal de Alemania.

Ley Electoral Federal.

**ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Constitución política de los Estados Unidos.

**ARGENTINA**

Constitución de la República Argentina.



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>7</b>
<b>ANTECEDENTES GENERALES</b> .....	<b>7</b>
1. SISTEMA FEDERAL .....	7
1.1 FEDERALISMO EN NORTEAMÉRICA .....	7
1.2 FEDERALISMO EN MÉXICO .....	14
1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO .....	18
2. DIVISIÓN DE PODERES .....	23
2.1 LA DOCTRINA .....	23
2.2 DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO .....	27
3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN .....	33
3.1 ORIGEN DEL PODER LEGISLATIVO .....	33
3.1.1 PARLAMENTO BRITÁNICO .....	35
3.2 CONSIDERACIONES GENERALES .....	38
3.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN .....	41
3.4 FUNCIONES DE CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO .....	46

<b>CAPÍTULO II</b> .....	57
<b>EL SENADO EN MÉXICO</b> .....	57
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	57
1.1 ORIGEN Y UTILIDAD DE LAS CÁMARA ALTAS .....	57
2.1 HISTORIA DEL SENADO EN MÉXICO .....	61
2. EL SENADO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD .....	91
2.1 FORMA DE INTEGRACIÓN .....	91
2.2 REQUISITOS PARA SER SENADOR DE LA REPÚBLICA Y CONDICIONES PARA EJERCER EL CARGO .....	94
2.3 ESTRUCTURA DE LA CÁMARA DE SENADORES .....	95
2.4 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES .....	100
2.5 IMPORTANCIA DEL SENADO DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO .....	112
<b>CAPÍTULO III</b> .....	119
<b>ANÁLISIS COMPARADO</b> .....	119
1. LA CÁMARA ALTA EN ALEMANIA FEDERAL .....	119
1.1 DATOS GENERALES .....	119
1.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ALEMÁN. ....	120
1.3 IMPORTANCIA DEL BUNDES RAT DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO ALEMÁN .....	123

2. CÁMARA ALTA EN ESPAÑA .....	123
2.1 DATOS GENERALES .....	123
2.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ESPAÑOL .....	125
2.3 IMPORTANCIA DEL SENADO DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL .....	128
3. LA CÁMARA ALTA EN ARGENTINA .....	129
3.1 DATOS GENERALES .....	129
3.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO ARGENTINO .....	130
4. LA CÁMARA ALTA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	132
4.1 DATOS GENERALES .....	132
4.2 INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL SENADO NORTEAMERICANO .....	133
4.3 FUNCIONAMIENTO DEL SENADO NORTEAMERICANO .....	136
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>161</b>
<b>LA REFORMA DEL SENADO EN MÉXICO .....</b>	<b>161</b>
1. LA NECESIDAD DEL CAMBIO. ....	161
2. PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	162

2.1 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	165
2.2 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	170
2.3 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	172
2.4 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA RACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	174
2.5 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA REFORMA DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL .....	175
2.6 ARGUMENTACIÓN QUE SUSTENTA LA DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL TEXTO VIGENTE .....	180
3. PROPUESTA Y ARGUMENTACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES .....	180
4. APUNTES PARA UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y PARA LA ELABORACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE ADAPTAR EL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA INTERNOS DE LA CÁMARA ALTA A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PROPUESTAS EN ESTA TESIS .....	188
CONCLUSIONES .....	195
BIBLIOGRAFÍA	