



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

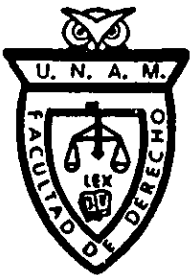
FACULTAD DE DERECHO

**BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS EN  
TORNO AL SENADO CONFORME A LAS REFORMAS  
CONSTITUCIONALES DE 1996**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**ANA LILIA CRUZ BECERRIL**

ASESOR DE TESIS: DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ



MEXICO, D. F.

OCTUBRE DE 1999.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

02764223



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.



DIRECTOR GENERAL  
SERVICIOS  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

La compañera **CRUZ BECERRIL ANA LILLA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su tesis profesional intitulada **"BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL SENADO CONFORME A LAS REFORMAS DE 1996"**, bajo la dirección del Doctor Eduardo Alfonso Guerrero Martínez.

El Doctor Eduardo Alfonso Guerrero Martínez en oficio fechado del 07 de diciembre de 1998, y el Doctor Miguel Angel Garita Alonso mediante dictamen de fecha 19 de abril de 1999, me han manifestado la aprobación de la referida tesis por lo que en 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 correspondiente.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., a 27 de octubre de 1999.  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO

México, D.F., a 19 de Abril de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO  
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:


En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por la alumna Ana Lilia Cruz Becerril sobre "BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL SENADO CONFORME A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva y haberle hecho a la sustentante las observaciones sobre el proyecto en cuestión y hechos los ajustes respectivos, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda la autora de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que la alumna **Ana Lilia Cruz Becerril** se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho Constitucional  
y de Amparo

México, Distrito Federal a 07 de diciembre de 1998.

**C. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE**  
**DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO.**  
**FACULTAD DE DERECHO, U. N. A. M.**

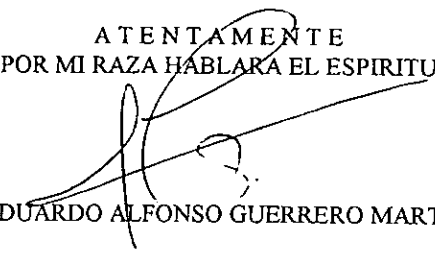
Estimado Doctor:

Me permito hacer de su conocimiento que la alumna ANA LILIA CRUZ BECERRIL, con número de cuenta 8918867-7, quien se encuentra inscrita en éste Seminario a su digno cargo, ha concluido satisfactoriamente la elaboración de su trabajo de tesis intitulado **"BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL SENADO CONFORME A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996"**.

En virtud de lo anterior, envío a usted copia de la misma para someterla a sus apreciables comentarios.

Agradezco de antemano, como siempre, las atenciones que me brinda y aprovecho la oportunidad para manifestarle mi reconocimiento y un cordial y atento saludo.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

  
**DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ**

**CON TODO RESPETO Y CARIÑO A  
MIS FAMILIARES Y AMIGOS QUE  
ME HAN BRINDADO SU APOYO Y  
SEMBRARON EN MI LA ESPERANZA  
DE UN MEJOR FUTURO.**

**CON MI MAS PROFUNDO Y SINCERO  
AGRADECIMIENTO A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y EN  
ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO,  
COMO FUENTE INAGOTABLE DE SABIDURIA,  
QUE ME DIO LA CERTEZA DE QUE  
EXISTE UN FUTURO MEJOR.**

**A MI PEQUEÑA LIAT OTNEI.**

BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL  
 SENADO CONFORME A LAS REFORMAS  
 CONSTITUCIONALES DE 1996.

Í N D I C E

	pág.
INTRODUCCIÓN . . . . .	4
CAPITULO PRIMERO.- EL ESTADO.	
I. Concepto de Estado . . . . .	10
II. La naturaleza del Estado . . . . .	16
III. Los elementos del Estado . . . . .	19
1. Población, pueblo y nación . . . . .	20
2. Territorio . . . . .	25
3. Gobierno, poder y autoridad . . . . .	28
4. Orden jurídico . . . . .	32
5. El fin del Estado . . . . .	34
IV. La Soberanía . . . . .	37
V. La Representación . . . . .	42
VI. El Federalismo . . . . .	51
CAPITULO SEGUNDO.- LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CAMARA DE SENADORES EN MÉXICO.	
I. El Poder Legislativo y la División de Poderes. . . . .	58
1. Su proyección en nuestra Constitución . . . . .	68
2. Su importancia . . . . .	75
II. La evolución constitucional de la Cámara de Senadores, a través de las leyes fundamentales de México: . . . . .	77



1. La Constitución Española de Cádiz . . . . .	78
2. Elementos Constitucionales de Rayón . . . . .	81
3. Los Sentimientos de la Nación . . . . .	83
4. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana . . . . .	84
5. El Plan de Iguala (1821). . . . .	86
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) . . . . .	87
7. La Constitución de 1836 . . . . .	91
8. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843) . . . . .	95
9. El Acta de Reformas de 1847 . . . . .	98
10. El Plan de Ayutla (1854) . . . . .	100
11. La Constitución de 1857. . . . .	101
12. La restauración del Senado, (Reformas constitucionales de 1874). . . . .	104
13. El Plan de San Luís Potosí . . . . .	108
14. El Plan de Ayala . . . . .	110
16. El Plan de Guadalupe . . . . .	111

CAPITULO TERCERO. LA CÁMARA DE SENADORES EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1917.

I. El Proyecto de Venustiano Carranza. . . . .	113
II. El debate del Constituyente . . . . .	120
III. Análisis del texto original . . . . .	128
IV. Las reformas constitucionales de la Cámara de Senadores, hasta 1993 . . . . .	137

CAPITULO CUARTO. LA CAMARA DE SENADORES, A PARTIR DE	
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.	
I. La Reforma del Estado . . . . .	150
II. La reforma constitucional de agosto de 1996 . . . . .	157
III. Integración y funcionamiento actual de la	
Cámara de Senadores . . . . .	168
1. Integración de la Cámara de Senadores. . . . .	169
2. Requisitos para ser Senador. . . . .	177
3. Funcionamiento de la Cámara de Senadores . . . . .	187
A. Quórum. . . . .	192
B. Periodos de Sesiones Ordinarias . . . . .	198
C. Otras características vinculadas a la	
investidura del Senador	
1) Prerrogativas. . . . .	204
2) Incompatibilidad Parlamentaria . . . . .	207
IV. Facultades de la Cámara de Senadores. . . . .	209
1. Facultades legislativas del Senado como	
integrante del Congreso de la Unión. . . . .	210
2. Facultades exclusivas. . . . .	217
V. Consideraciones finales . . . . .	232
CONCLUSIONES. . . . .	234
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	241

## INTRODUCCIÓN

El país, ha pasado por profundas reformas políticas y económicas que han dejado huella en la legislación que norma las conductas de los seres en la sociedad; la sociedad cambia constantemente y con ello el Derecho cambia también. En la actualidad los problemas que nos aquejan en materia electoral, son distintos a los de antes, situación a la que las instituciones juridico-políticas se han ido adecuando.

Nuestro país ha comenzado a vivir el beneficio del desarrollo de la democracia. Existen aún muchas prácticas viciosas en materia electoral, pero se han ido superando gracias a la diversidad de los participantes políticos, y a que se está originando en la población una conciencia política nacional más participativa y analítica, que se encuentra expectante de lo que acontece con sus representantes.

Las instituciones políticas están evolucionando, se están ampliando diversos conductos para que la participación ciudadana sea activa y se convierta en una necesidad para el buen desarrollo de la vida del país; la participación de los ciudadanos tiene que transformarse en logros para toda la población en general.

Para adentrarnos al tema central del presente trabajo de investigación, es necesario recordar que la estructura orgánica de nuestro país esta dividida, como es bien conocido, en tres grandes poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; cada una de estas funciones representan diversas actividades que si bien son fundamentales, no dejan de ser complejas.

La función Legislativa, en nuestro país, es la función que tiene la representación del pueblo y de los Estados que integran la Federación. La función Legislativa, desde el México Independiente, ha constituido un punto central en la organización del país, que como consecuencia de la lucha de

independencia y de la inexperiencia política que se vivía, la Constitución de 1824, tomó la figura del sistema bicameral que se encontraba vigente en los Estados Unidos de Norteamérica.

La institución del Senado, es de suma importancia en la estructura orgánica del Estado, así tenemos que la doctrina clásica del Estado Federal reconoce en ésta institución el medio por el cual los Estados miembros participan en la formación de la voluntad estatal. Por lo que el Senado es el reconocimiento constitucional de la autonomía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla.

Es el caso que en el año de 1996 y como consecuencia de la reforma del Estado, la Cámara de Senadores sufre una profunda transformación en el sistema de elección de sus integrantes; ya que ahora abre sus puertas a los Senadores elegidos a través del sistema de representación proporcional; situación que se estudia y analiza en el presente trabajo.

El trabajo de investigación que se presenta, tiene como objetivo principal, realizar un estudio y un análisis jurídico de la institución denominada Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, resaltando como punto fundamental las reformas constitucionales de las que fue objeto esta institución en el año de 1996, para así concluir que dichas reformas han sido benéficas para el perfeccionamiento de nuestro sistema político; que han contribuido al desarrollo democrático del país; que reflejan las expectativas que los ciudadanos esperan de sus órganos de representación; y que los partidos políticos minoritarios han encontrado en dichas reformas una oportunidad para hacer oír su voz en el recinto senatorial.

Para cumplir el propósito que se pretende con el presente trabajo se utiliza el método de investigación documental.

En el primer capítulo denominado EL ESTADO, se realiza un estudio teórico en cuanto a la concepción general del Estado, manejándose puntos fundamentales en relación a éste término jurídico-político. De igual manera, se estudian temas como la soberanía, el federalismo y la representación que son parte esencial en nuestro sistema de gobierno, para así desarrollar los subsecuentes tópicos y contar con la base del tema principal, ya que estos temas constituyen elementos básicos en la integración y funcionamiento del Estado.

Siguiendo con la línea de trabajo, en el capítulo segundo denominado LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LA CAMARA DE SENADORES EN MEXICO, en su primera parte se estudia la Teoría de la División de Poderes, la cual es tomada como el cimiento de la estructura orgánica de la mayoría de los Estados en el mundo; en la segunda parte de éste capítulo, el estudio se enfoca a la función Legislativa, como órgano bicameral, (refiriéndonos a la Cámara de Senadores, objetivo principal de la investigación), desde su aspecto histórico, su transformación a través de los años y de los movimientos sociales sufridos en nuestro país, sin pasar por alto su composición y sus facultades consagradas en las diversas normas fundamentales que rigieron la vida de nuestro país, hasta antes del año de 1917. El objetivo que se pretende con la elaboración del presente capítulo es el de tener una panorama histórico de la evolución constitucional del Senado en nuestro país, en el siglo pasado.

En el capítulo tercero, denominado LA CAMARA DE SENADORES EN LA CONSTITUCION DE 1917, se continua con el estudio histórico de la Cámara de Senadores, tomando como referencia el proyecto de reformas del entonces Presidente Don Venustiano Carranza y el debate sostenido en el Congreso Constituyente, realizando un análisis de la Constitución original de 1917, concluyendo éste capítulo con las

diversas reformas constitucionales sufridas por el Senado hasta el año de 1993. Los temas que se desarrollan en éste capítulo nos ayudaran a tener una visión amplia de como ha evolucionado la Cámara de Senadores en nuestro país en el transcurso de éste siglo.

En el capítulo cuarto, denominado LA CAMARA DE SENADORES, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996, el cual es el capítulo final y fundamental de ésta investigación, se estudian y analizan las reformas constitucionales del año de 1996, que han modificado substancialmente el sistema de elección de los integrantes de la Cámara de Senadores y que son las que dan origen al presente trabajo de tesis. Se estudiará el origen de dicha reformas constitucionales, el por qué se dieron, y cuál es el objetivo de las mismas. Como parte final de ésta investigación, se estudia la integración del Senado, los requisitos para ser Senador, el funcionamiento de la Cámara de Senadores y las facultades de éste órgano. En el presente capítulo se desarrollan los elementos necesarios para conseguir el objetivo que se persigue con el desarrollo de éste trabajo, objetivo que se planteó en párrafos anteriores.

Cualquier estudio que se realice de algún elemento integrante de la estructura orgánica de un Estado, refleja lo complejo de dichos órganos, sobre todo en países, como el nuestro, que, como ya se comentó, se encuentra en vías de desarrollo y de madurez en sus instituciones democráticas, por lo que se requiere la apertura de nuevos caminos para que las voces de diversos sectores de la sociedad se dejen escuchar.

La reforma constitucional sufrida por la Cámara de Senadores en 1996, es un paso importante para el avance y desarrollo del sistema representativo que rige en nuestro país; en razón de que éstas reformas son originadas por las necesidades de nuestra sociedad, ya que es una prioridad que los grupos minoritarios ingresen a un órgano tan importante y representativo del

régimen federal en el que vivimos; de igual forma se requieren nuevas ideas y la representación de los diversos grupos políticos, que la mayoría de veces son ignorados en sus peticiones; con dichas reformas el Senado poco a poco está adquiriendo pluralidad política.

Mi deseo al elaborar el presente trabajo de investigación, es contribuir de alguna manera, tanto a los profesores y estudiantes de la licenciatura en Derecho, como a cualquier persona interesada, para que de manera sencilla obtengan una noción jurídica de lo que ha sido y es hasta nuestros días uno de los órganos de representación más importante en la vida política de nuestro país, el Senado.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL ESTADO**



## CAPITULO PRIMERO

### EL ESTADO

#### I. CONCEPTO DE ESTADO.

Etimológicamente la palabra Estado, tiene su origen en la raíz griega "*status*", que significa orden, regla o situación jerarquizada.

Según se desprende del Diccionario de la Lengua Española, "estado" es la situación en la que está una persona o cosa.

El tratar de conceptualizar al Estado, es algo complejo y controvertido ya que como se observará en el desarrollo de este punto, existen diversos sentidos en los cuales se puede enfocar dicho término, y para tener una idea de las variadas concepciones que puede tomar el vocablo a estudiar, se dará de manera sencilla una clasificación generalizada, de las diferentes acepciones del Estado, tomando sólo algunas de las más importantes:

1. Al referir al Estado como un conjunto de fenómenos sociales que se dan en una determinada comunidad, se alude al Estado de manera sociológica. Ya que se confunde el término de Estado con el de sociedad.
2. En cambio tomando en cuenta el aspecto histórico, se puede definir al Estado como una organización de individuos, originada por el devenir del tiempo.
3. Otra forma de ver al Estado, es confundiéndolo con alguno de sus elementos, es decir en la concepción que hacen del Estado los autores, predomina alguno de los elementos del mismo, como el pueblo, el poder o el territorio.
4. Desde el punto de vista jurídico, se observa al Estado como una persona moral, con personalidad jurídica propia, capaz de ser sujeto de derechos y obligaciones.
5. Y por último se observan dos tendencias que conceptualizan al Estado como; un ente ideal, que sólo existe en la mente de las personas que conforman

la población; o como un ente objetivo, es decir como algo que existe y que es real.

En la obra de Maquiavelo "*El Príncipe*", es utilizado por primera vez el término de Estado conceptualizándolo, según a la época que corresponde, como la organización política de los pueblos modernos, comenzándose así a utilizar el término "*lo stato*", para designar a toda organización jurídico-política. Posteriormente ya a finales del siglo XVI, Bodin utiliza el término "*republique*", para referirse al Estado en general y no es sino hasta a fines del siglo XVIII que se utiliza en forma unificada la palabra de Estado para designar a la comunidad políticamente organizada.

Desde épocas remotas se ha hablado del Estado, así tenemos que desde Platón se tenía una idea de lo que representaba la comunidad política o polis, no tal y como se concibe actualmente al Estado, pero ya representaba un objetivo en el pensamiento de los sabios; para Platón la polis comprendía todas las manifestaciones de la vida de los individuos que la conformaban y que su poder y autoridad no tenía límites, como no lo tenía para buscar la felicidad de sus integrantes. En cambio para Aristóteles, la polis era una unión necesaria, natural entre las personas, que era estable y cuyo objetivo era la virtud y felicidad de todos los hombres. En el cristianismo se observa un cambio radical en la idea que predominaba sobre el Estado, ya que los principales representantes de ésta ideología lo concebían como una institución de origen divino supeditada a la voluntad de un ente superior celestial. Posteriormente el Estado pasa a formar parte de las ideas contractualistas de Hobbes y Rousseau principalmente, y así de manera sucesiva, a través del tiempo el Estado ha tenido diversas acepciones de acuerdo a la conceptualización que se tiene del mismo, en párrafos posteriores observaremos las concepciones que del Estado han tenido algunos autores, para así tener una visión más amplia de lo que representa el Estado.

Para el profesor Serra Rojas; el Estado "... es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo."(1)

Como se puede observar en el concepto anterior, el autor pone mayor énfasis en el orden jurídico que permite la convivencia entre las personas que habitan en la sociedad y la existencia de un ente público superior, sobre el cual no hay otro, es decir, considera al orden jurídico como un elemento importante del Estado, además da a entender que existen elementos que no se pueden desligar del mismo, como la coacción y la soberanía.

Para el autor José Felix García López, el Estado "...es la organización jurídica soberana dentro de un territorio con miras a alcanzar el bien común temporal."(2)

El autor en comento, en su concepto de Estado, hace alusión a cuatro elementos esenciales del mismo, elementos que serán estudiados en temas posteriores, que son la población y el orden jurídico que se encuentran implícitos en la organización jurídica; el territorio y el bien común, elementos que no son los únicos que constituyen al Estado pero que en grado de importancia podemos decir que son esenciales, por lo que considero que si bien es escueto el concepto a que se hace referencia, menciona de forma sencilla lo que implica el Estado.

Para la doctora Aurora Arnaiz, gran estudiosa de la materia, el Estado "...es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo".(3)

---

(1) Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa S.A. 11a. edición. México. 1990. p. 167.

(2) García López, José Felix. *El Estado*. México. D.F. 1986, p. 16.

(3) Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Edit. Miguel Ángel Porrúa. 1a. edición. México. 1979, p.12.

Por otro lado para el profesor Francisco Porrúa Pérez, el Estado "... es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica".(4)

En mi opinión este concepto es el que más se apega a la descripción propia del Estado, ya que brinda los elementos esenciales que conforman al mismo, además de introducir al estudio de cada uno de los elementos constitutivos que lo integran, situación que hace reflexionar que si bien el Estado es un ente en pleno movimiento, es decir, que se encuentra en constante actividad, existen elementos que se encuentran invariables en el mismo y que constituyen su base.

Para el maestro José López Portillo y Pacheco, "...el Estado Moderno, es una organización política localizada en un tiempo y en un espacio determinados, y que tiene, por ello, características específicas y determinables."(5)

El concepto manejado por este autor hace alusión a lo que es el Estado Moderno, producto de una evolución en la cual fue extendiendo su influencia dependiendo del tiempo y del espacio, obteniendo así características propias. Por lo que se puede apreciar que el autor quiso emplear el término "organización política" como el elemento propio y esencial del Estado, tratando de incluir en este término los elementos constitutivos del mismo.

---

(4) Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa S.A. 26a. edición. México. 1993, p. 26 y sig.

(5) López Portillo y Pacheco, José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Edit. IEPES PRI. 3a edición. México. 1976, p. 412.

En opinión del maestro Acosta Romero, el Estado "...es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".(6)

El mismo autor comenta que; "...el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones."(7)

No se debe olvidar que el Estado es una realidad social de constantes cambios, correspondiéndole por lo mismo una realidad jurídica que debe de estar acorde con la verdad social que se vive.

El Diccionario de Derecho de los profesores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, establece que el Estado "...es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos."(8)

En éste concepto no se hace mención al territorio y se precisa que el Estado, tiene los mismos fines que los individuos que lo conforman, situación por más lógica ya que en caso de que no persiguiera la realización de los fines humanos, el Estado sería una institución sin eficacia.

Para el profesor García Maynez, en cambio, el Estado es "...la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se

---

(6) Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Edit.

Porrúa S.A. 11a. edición. México. 1988, p. 60.

(7) *Ibid.*

(8) De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa S.A., 15a

edición. México. 1988, p. 261.

ejerce en determinado territorio".(9)

Para Carlos Marx, el Estado sólo es una estructura política, creada para ejercer coerción a determinadas clases y que se encuentra condicionada a los medios de producción.

En mi opinión el Estado es el conjunto de individuos establecidos en un territorio y que se encuentran jurídicamente organizados, constituyendo una unidad real. Aunque el concepto es muy pequeño encierra dentro del mismo una idea muy general de lo que es el Estado. Esto, en relación a que nos habla de una comunidad establecida en un territorio encontrándose jurídicamente organizada, (es decir organizada dentro del marco legal, lo que significa que todas las actividades que realice esta comunidad deben ser dirigidas por el Derecho, entendiéndose por Derecho, un orden social justo, y al obtener este orden se consiguen los objetivos del Estado que en nuestro punto de vista coinciden en mucho con los fines del Derecho).

Se advierte, que se han creado diversos conceptos de Estado, situación, que se ha originado por la importancia de éste término y lo debatido del tema; diversificándose de acuerdo a la esencia de cada doctrina y al tiempo en el que se elabora, por lo que influye todo tipo de acontecimientos sociales y políticos, lo cual impide que se incluyan en el presente trabajo, todos los conceptos que se han elaborado sobre el Estado, ya que de hacerlo nos desviaríamos de nuestro objetivo, y la finalidad de éste capítulo, es solamente dar un panorama de lo que es el Estado. Razón por la cual sólo se tomaron algunos conceptos, que dan una idea de lo que representa para algunos autores, de acuerdo a la doctrina que pertenecen y al momento en que vivieron, la noción del Estado.

---

(9) García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa S.A., 12a

## II. LA NATURALEZA DEL ESTADO.

Si se encuentra gran diversidad en cuanto a los conceptos de Estado, de igual manera lo hay en lo que se refiere a la naturaleza del mismo, ya que de acuerdo a la opinión doctrinal a la que pertenezca el autor, van a ser los caracteres esenciales que se le otorguen al Estado. Pero de igual forma para no desviarse del objetivo del presente tema, sólo se mencionaran algunos puntos de vista sobre la naturaleza del Estado.

Para el profesor Francisco Porrúa, el Estado "...es un ente cultural, por presentar las características que distinguen a estos seres, especificándose en la realidad, como el resultado de la actividad finalística del hombre. Dentro de los entes culturales, localizamos al Estado, como un ser social y en el grupo de los seres sociales, lo catalogamos con una realidad propia, por presentar, dentro de su concepto, las notas distintivas de su peculiar finalidad: tratar de obtener el bien público temporal por el atributo de soberanía, como cualidad del poder que en el mismo existe."(10)

Como se observa para el profesor Porrúa, el Estado es primordialmente un ente cultural social, con fines previamente establecidos.

Así también, existen teorías que consideran al Estado como un ente alejado de la vida interna de los individuos que viven en él, y otras que explican que el Estado es solamente una creación de la mente y lo que en realidad existe es un conjunto de relaciones entre personas.

Por lo que respecta a cada uno de los elementos del Estado, es posible encontrar diversas teorías, en donde en la conceptualización de la naturaleza del Estado, predomine cualquiera de los mismos como la población, el territorio o el poder.

---

(10) Porrúa Pérez, Francisco. *op. cit.* p. 175.

Aristóteles, considera al Estado como una creación de la naturaleza, es decir es un ente natural. En cambio Platón, consideraba al Estado como un hombre excesivamente grande, con una psicología parecida a la del hombre, considerando así al Estado como un ente psicológico.

Jellinek, al analizar la naturaleza del Estado señala que hay dos puntos de vista a observar; un aspecto objetivo en el cual el Estado es una realidad, es decir un conjunto de relaciones sociales que se desenvuelven en el tiempo y en el espacio, alejados del elemento interno; y el otro aspecto subjetivo en el cual se agrega que todas esas relaciones sociales tienen un contenido psíquico, esencialmente interno.

Por otro lado, dentro de las teorías organicistas se maneja fundamentalmente la idea de que el Estado es un organismo, con todas las características y funciones que tiene un ser vivo.

Santo Tomás manifestó que el Estado es una representación del reino de Dios, aquí en la tierra. Por lo que el Estado es un organismo natural y necesario, pero con una característica más, que es la intervención de un ente divino.

Dentro de las Teorías contractualistas, Hobbes de manera muy sencilla, dice que el Estado es sólo una creación convencional de tipo humana.

Carlos Marx, principal exponente del socialismo, en su obra *Manifiesto Comunista*, considera al Estado como una superestructura política, de coerción clasista, condicionada por los modos de producción, con lo que explica que el Estado es sólo una ficción creada por la clase capitalista para así dominar al proletariado.

El Estado, es para los sociólogos, un fenómeno o un hecho que surge como consecuencia del establecimiento de la comunidad, ya que al ir creciendo la misma, van aumentando sus necesidades, por lo que requiere de



toda una organización que permita la satisfacción de las personas que lo conforman.

Para Johan Fichte, el Estado no es más que una abstracción, es decir, es sólo una creación intelectual, en donde los ciudadanos son los únicos entes reales. Por lo que considera, que si bien el Estado no es un ente tangible, si lo son sus relaciones jurídicas y sus obligaciones ante el conjunto de individuos que lo integran.

Las teorías jurídicas, las cuales tienen como máximo expositor a Hans Kelsen, consideran que el Estado es un sistema normativo vigente, es decir, la esencia del Estado es el ordenamiento jurídico que se encuentra en vigor y que le da la validez necesaria al Estado para que éste actúe.

Se puede concluir que el Estado es un ente social, cuya esencia y objetivo principal es cumplir con los fines para los cuales fue creado, logrando así la satisfacción de los individuos que lo integran.

Diversas son las opiniones respecto a la naturaleza del Estado, como diversos son los conceptos del mismo y cada corriente doctrinal maneja diferentes puntos distintivos que van variando de acuerdo al momento histórico y el lugar en el que se este viviendo.

### III. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

El ente social, que se estudia en el presente capítulo, es decir el Estado, por su naturaleza propia y objetivos teleológicos, esta constituido por diversos elementos. que tal y como se ha reiterado en los tópicos anteriores, varían de acuerdo a la conceptualización que cada autor tiene sobre el Estado, dependiendo dicha variación del lugar, del tiempo y de las circunstancias.

Cada uno de los elementos que constituyen al Estado, le da la forma y las características propias.

Se advertirán en la secuencia del presente tema, elementos esenciales para la existencia del Estado y elementos necesarios para el correcto desarrollo de las funciones del mismo. Para algunos autores ciertos elementos son imprescindibles y otros no lo son, y de esto nos podemos percatar en los conceptos que los mismos elaboran respecto al Estado.

En el desarrollo del presente tema se estudiarán cada uno de los elementos del Estado, que más han coincidido en las concepciones que del mismo manejan, los diversos estudiosos de la materia.

## 1. POBLACIÓN, PUEBLO Y NACIÓN.

Un conjunto de personas, es el primer elemento que cada autor al dar su concepto de Estado menciona, por lo que es menester que en el desarrollo del presente punto se den algunos conceptos a cerca de diferentes palabras que son manejadas como sinónimos en el vocablo general y que en cierta forma son utilizadas para referirse al elemento primario del Estado.

Los términos población, pueblo y nación son las palabras que más se utilizan para referirse al conjunto de personas que conforman el elemento básico del Estado, razón por la cual nos abocáremos a su estudio.

En el Diccionario de la Lengua Española, la palabra población significa: "El número de personas que componen un pueblo, provincia, nación, etc."(11)

Para el maestro Acosta Romero, un elemento de la realidad del Estado esta constituida por "...un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado."(12)

El maestro José López Portillo, con el término de población designa al "...número de hombres, que en un momento determinado, viven físicamente dentro de la circunscripción territorial de un Estado concreto, con la independencia de la calidad de los vínculos que los unen, fueren éticos, políticos, jurídicos o de cualquier índole."(13)

---

(11) *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*. Edit. Porrúa S.A. 33a edición. México, 1992, p. 585.

(12) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 79.

(13) López Portillo y Pacheco, José. op. cit. p. 427.

El profesor García Maynez, distingue en la población dos aspectos; uno como objeto de la actividad estatal en la cual a las personas se les llaman súbditos, y otro como sujeto de la actividad estatal en la cual a los integrantes del Estado se les llaman ciudadanos.

Para el maestro Serra Rojas, el concepto de población "...hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población."(14)

La población es el factor humano del Estado, es el conjunto de personas, que se encuentran sujetas dentro de un territorio a un gobierno.

Se puede decir que población sólo es un término cuantitativo o numérico, es decir, es el número de personas que habitan en determinado Estado.

En cambio para la doctora Aurora Arnaiz, el término población es de connotación netamente administrativa.

Continuando, con el término de pueblo, el diccionario Porrúa de la Lengua Española, define al mismo, como; "Gente común y humilde de una población pequeña".(15)

La doctora Arnaiz Aurora, en su libro *Estructura del Estado*, comenta que pueblo "...es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios".(16)

---

(14) Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Edit. Porrúa S.A. 11a edición. México.

1993, p. 352.

(15) *Diccionario de la Lengua Española*. op. cit. p. 614.

(16) Arnaiz Amigo, Aurora. op. cit. p. 51.

Jellinek, en cambio utiliza el término de pueblo y población sin distinción, ya que mezcla o conforma a los mismos como el conjunto de hombres que pertenecen al Estado, ya sea vistos desde un punto de vista subjetivo u objetivo.

Pueblo y población para la Enciclopedia Jurídica Omeba, tiene dos sentidos ya que nos indica que; "Se puede observar el concepto de pueblo con un sentido eminentemente subjetivo, aludiéndose con él al conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en un pleno de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen, en determinadas circunstancias históricas y ambientales, un Estado. Y el concepto de población tiene un sentido marcadamente objetivista en cuanto alude al elemento humano pero considerado específicamente como objeto de la actividad jurídico-estatal."(17)

El profesor Serra Rojas, establece que el término de pueblo "...se presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituye el "Cuerpo Electoral". Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático; participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico. El concepto de pueblo, es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado".(18)

Desde el punto de vista jurídico, para Kelsen, el pueblo, es el elemento personal de validez del ordenamiento jurídico estatal.

---

(17) *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo X. Edit. Bibliográfica. Argentina, Buenos Aires 1959, p. 859.

(18) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 357 y sig.

Como se observa el pueblo es considerado un elemento primario para la constitución de un Estado.

En conclusión el pueblo es la parte de la población que ejerce plenamente sus derechos y obligaciones, ante el Estado.

Para finalizar el punto a tratar, se observa que nación, para el Diccionario de la Lengua Española es el; "Conjunto o agrupación de personas ligadas por una comunidad étnica, lingüística, histórica y cultural, por unas mismas tradiciones, por análogas costumbres y fines sociales y políticos, que viven casi siempre establecidas sobre un determinado territorio. (19)

Como explica el profesor Serra Rojas, "...no toda comunidad constituye una nación. Un pueblo constituye una nación cuando sus vínculos de unidad y solidaridad son lo suficientemente enérgicos para fijar actuaciones y caracteres semejantes de un grupo. La nación surge cuando la comunidad adquiere plena responsabilidad social."(20)

Para Manzini la nación, "...es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lenguas y con una vida y conciencia comunes."(21)

Se puede considerar a la nación como resultado de la madurez de la población de un Estado, ya que se logra con base en la unión, la tradición y la solidaridad que haya entre los integrantes del mismo. Actualmente, la tendencia en los Estados es el de tener una población plural, es decir, con individuos de diversos países, con diferentes credos y costumbres, como es el caso de los Estados Unidos de Norte América, por lo que se hace más difícil hablar en la actualidad de naciones en estricto sentido.

---

(19) *Diccionario Porrúa de la Lengua Española.* op. cit. p. 505.

(20) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 367.

(21) Citado por Arnaiz Amigo, Aurora. op. cit. p. 90.

Nación viene, de nacer, según el profesor José López Portillo y Pacheco, por lo que indica que la nación es un vínculo de sangre entre el hombre, el tiempo y el espacio.

Para Marx y la teoría socialista, la nación es sólo una falsedad creada artificialmente fundándola en procesos económicos para así explotar a la clase trabajadora.

La nación, según el profesor Porrúa Pérez, "...significa la suma de individuos o, más bien la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional. La nación no es sino una abstracción de las características especiales que distinguen a un grupo de hombres. No se trata sino de un hecho social, que *puede o no darse dentro del Estado*".(22)

El maestro Porrúa Pérez, considera al elemento humano, como un elemento anterior del Estado, considerándolo así por que debe existir previamente para que exista el Estado.

El Estado no puede existir si no cuenta con una población, es decir con un conjunto de personas, a las que les sea aplicable el orden jurídico vigente y quienes trabajen para lograr fines específicos, por lo que sin elemento humano, no puede existir el Estado, ya que como lo menciona el profesor Porrúa Pérez, es un elemento sin el cual no se podría hablar del Estado y de ninguna forma de organización social. No importa si éste elemento humano integrante de un Estado, tenga o no los mismos vínculos de religión, tradición u historia, sino que se busquen los mismos objetivos.

---

(22) Porrúa Pérez, Francisco. *op. cit.* p. 272.

## 2. TERRITORIO.

La palabra territorio viene del latín *terra patrum*, que significa la tierra de los antepasados.

El territorio es el elemento físico del Estado, es junto con el factor humano, un elemento de primer orden, su presencia es indispensable para que surja el Estado.

El territorio ha sido estudiado por diversas ciencias, tanto naturales como sociales, dentro del área social, han sido innumerables los autores que han hablado sobre esta tema tan extenso, y como referencia al análisis de este elemento del Estado se mencionarán brevemente, algunas de las teorías más importantes que se han creado en torno del territorio:

a) *El territorio como objeto*. En esta teoría el territorio es considerado como propiedad del gobernante, quien funge como representante del Estado y puede libremente disponer de los derechos derivados de la tierra.

b) *El territorio como sujeto*. Esta teoría, considera al territorio como un elemento esencial de la personalidad del Estado.

c) *El territorio como límite*. Fundamentalmente se considera al territorio como el límite dentro del cual la comunidad política ejerce su imperio.

El territorio, constituye al igual que el elemento humano, un elemento primario para la existencia del Estado, y debido a su importancia, se hará referencia algunos autores que han escrito sobre este elemento tan importante.

El profesor Porrúa Pérez, explica en su libro *Teoría General del Estado* que el territorio, es un elemento previo del Estado y que tiene dos funciones "...una negativa y otra positiva. Tiene una función negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio



nacional. Y la función positiva consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado."(23)

El territorio para el maestro Acosta Romero "...constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía."(24)

El profesor Serra Rojas, en su obra *Ciencia Política*, comenta que el "...territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo."(25)

El Diccionario de la Lengua Española define el término territorio como: "Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, provincia, región etc. Región ocupada por un pueblo, sometida a la misma soberanía y separada de los pueblos vecinos por límites o fronteras."(26)

Desde el punto de vista jurídico, para Kelsen, el territorio es el ámbito territorial o espacial de validez de las normas jurídicas, es decir, es el ámbito de aplicación del Derecho. Y para Jellinek, constituye el fundamento exterior de la unidad asociativa del Estado, teniendo un dominio limitado en el espacio donde sólo el mismo ejerce el poder.

Para el ilustre profesor Ignacio Burgoa, el territorio "...no es sólo el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo

---

(23) Porrúa Pérez, Francisco. op. cit. p. 278 y sig.

(24) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 80.

(25) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 331.

(26) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. op. cit. p. 742.

de muy variada manera... El territorio del Estado no sólo comprende el territorio que suele llamarse "continental", sino el mar territorial y el espacio aéreo... El territorio, como elemento del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan."(27)

De acuerdo al Derecho Internacional Público, cada Estado actualmente tiene limitado su territorio, salvo algunas excepciones, estas limitaciones, se encuentran plasmadas en los tratados internacionales que los Estados firman como entes jurídicos soberanos, así que de manera general, el territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial. El territorio ejerce gran influencia en el elemento humano que integra al Estado e incluso al Estado mismo, ya que de acuerdo a las condiciones geográficas del territorio se podrá desarrollar la vida en éste.

En conclusión el territorio es el factor geográfico del Estado, es el espacio físico en donde se establece el mismo, es decir el territorio es la superficie terrestre en donde se encuentra asentado el Estado y sobre la cual ejerce su potestad soberana.

---

(27) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*.

### 3. GOBIERNO, PODER Y AUTORIDAD.

En el Estado es indispensable el orden como factor garantizador de la unidad. El poder del Estado es un poder supremo y es autónomo, es decir no deriva de otro poder. Este poder es territorialmente delimitado, ya que fuera del territorio del Estado el poder carece de eficacia, no tiene imperatividad; y es un poder de naturaleza jurídica, ya que el orden jurídico da la base para la validez del mismo.

En el presente punto a desarrollar, se estudiarán los términos gobierno, autoridad y poder, mismos que hacen referencia a la función de mando, que forma elemento integrante del Estado.

La necesidad de establecer y de asegurar el ordenamiento estatal para orientar la conducta de la sociedad a la realización de los fines, lleva a encargar el establecimiento y aseguramiento del orden, a individuos determinados dedicados específicamente a realizar esa función.

Para el profesor Porrúa Pérez, el gobierno es la función de dirigir al resto de la población.

La finalidad del Estado, como se observará con posterioridad, es el bien común, para obtener el bien común se requiere la participación de todos los individuos de una sociedad, necesitando de una directriz; el bien público sólo puede lograrse mediante la actividad de todos los individuos que forman al Estado, tal actividad necesita ser coordinada por un órgano que ejerza el poder, es decir una institución gobernante que pueda imponer sus decisiones.

El gobierno, para el profesor Porrúa Pérez, "...es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos."(28)

---

(28) Porrúa Pérez, Francisco. *op. cit.* p. 299 y sig.

Se advierte que cuando el gobierno, entendiendo con ello a los gobernantes, imponen coactivamente un acto a los gobernados, ésta imposición debe estar apegada a derecho, ya que en caso contrario se crearía una desorganización y una falta de credibilidad en el órgano que lleva la directriz del Estado.

El gobierno, para el profesor López Portillo y Pacheco, "...es el conjunto de órganos que establecen y aseguran el orden normativo que orienta la conducta recíprocamente condicionada de quienes se organizan con un fin político. Órganos que aparecen como Gobierno, como Autoridad, en cuanto se les considera como el centro unitario de voluntad que decide sobre la conducta humana que se norma por la organización."(29)

Por lo que se observa, el gobierno es el conjunto de hombres, funcionarios o empleados públicos que están investidos de atribuciones o facultades de mando, de servicio de un modo coercitivo, que previenen o sancionan, de acuerdo a los fines del derecho y con lo que exige el bien común.

Continuando con el término de autoridad, para algunos autores, la autoridad es un elemento que unifica a la comunidad política y para que sea válida debe fundarse en el derecho positivo.

Autoridad, para el maestro Porrúa Pérez, "...es quien tiene facultades, para dar órdenes legítimas, o bien, para ser considerado como modelo o arquetipo de valor. Y sólo son autoridades quienes tienen el ejercicio legítimo del poder y cuando dicho ejercicio se efectúa para el único fin respecto del cual ha sido instituido ese poder: el bien público."(30)

La autoridad gobierna, esto es ordena, resuelve y decide el rumbo o el sentido del actuar del Estado, pero de un modo legítimo, es decir es una

---

(29) López Portillo y Pacheco, José. *op. cit.* p. 489.

(30) Porrúa Pérez, Francisco. *op. cit.* p. 319.

autoridad reconocida y respetada por quienes conforman el Estado.

Poder, por otro lado, según la Enciclopedia Jurídica OMEBA "...es la fuerza o poder más alto, independiente de cualquier otro poder interno o externo y capaz de imponer sus decisiones creando y derogando las leyes."(31)

Para el profesor Serra Rojas, el "...poder en el derecho público moderno, se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado."(32)

Para Kelsen, el poder es la eficacia fundante de la validez del ordenamiento jurídico estatal.

Para la doctora Aurora Arnaiz, el poder del Estado "...es la suprema atribución de decisión, acción y mando, conferida por la ley."(33)

Jellinek, conceptúa al poder como la dominación que el Estado ejerce sobre los individuos.

En cambio Duguit, sostiene "...que el poder político es un hecho que no posee caracteres de legitimidad ni de ilegitimidad. Es únicamente el producto de la evolución social que, paulatina e irreductiblemente, va determinando la existencia de grupos más fuertes que quieren y pueden imponer su voluntad sobre los demás. Desde el momento en que aparece y se consolida esa diferencia cuantitativa de fuerza en el grupo social, existe el Estado. El grupo dominante tiende a organizarse y, como consecuencia de un proceso de coordinación de sus acciones, se van integrando, bajo diversas

---

(31) *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. op. cit. p. 320.

(32) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 329.

(33) Arnaiz Amigo, Aurora. op. cit. p. 184.

formas, las instituciones estatales."(34)

La Enciclopedia Jurídica OMEBA establece que; "El poder estatal, el imperium o autoridad, no puede ser interpretado sino como el especial facultamiento jurídico que se confiere a los individuos que han de realizar aquellas funciones, para ejercerlas coerciblemente, es decir, con la posibilidad del uso de la fuerza, en las oportunidades y dentro de los límites más o menos amplios determinados por las normas expresamente establecidas o consuetudinariamente admitidas que delimitan tal atribución."(35)

No se debe olvidar que para que una autoridad sea válida, su actuar debe ser legítimo, es decir que se encuentre apegado al ordenamiento jurídico del Estado.

En conclusión, el poder es aquel dominio que el Estado ejerce sobre los individuos que lo conforman, dominio sustentado en el derecho y que si bien es cierto, es consecuencia del devenir de la sociedad humana, es necesario para el eficaz desarrollo de la convivencia humana.

Gobierno, es el conjunto de personas a quienes se facultan o se les atribuye parte de ese poder, perteneciente al Estado, para que éstas puedan ejercer coerción de manera legítima y conforme a derecho sobre los integrantes del Estado.

Autoridad, es aquel reconocimiento y respeto que otorgan los sujetos que pertenecen al Estado, hacia el gobierno; es decir es la investidura que se le atribuye al gobierno, y que la población del Estado acepta, misma autoridad que debe ser legítima para que sea obedecida.

---

(34) Mencionado en la *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, op. cit. p. 841.

(35) *Ibid.* p. 863.

#### 4. ORDEN JURÍDICO.

El siguiente punto a tratar, es el orden jurídico, elemento importante del Estado, ya que sin éste el Estado no podría existir, es tan extenso el tópico a tratar que muchos autores han escrito libros sobre el Derecho y el Estado, e incluso ha habido diversas teorías que estudian quién fue el primero en existir; si el Estado, surgiendo después el Derecho o el Derecho surgiendo después el Estado, pero estos puntos tan controvertidos no son objetivo del presente estudio, por lo que sólo se mencionarán algunos puntos breves sobre el orden jurídico.

Para el profesor Acosta Romero, la existencia del orden jurídico "...se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior." (36)

El gobierno, debe estar fundado en el Derecho que cumple la función de sustentar el poder y de limitar al mismo. El Derecho es un elemento esencial de la estructura del Estado, ya que es un orden, un sistema coactivo de la conducta humana, en el cual aparecen delimitados dentro de las normas, diferentes acciones como son las permitidas, las exigidas y las prohibidas.

El Derecho es el medio indispensable para legitimar el poder y la vida social. Diversos autores opinan que no hay sociedad sin Derecho. El poder político debe estar sujeto al Derecho como elemento que garantiza a los gobernados sus garantías.

La maestra Aurora Arnaiz, considera que "...la norma jurídica es el instrumento civilizador más altamente diferenciado de que dispone el

---

(36) Acosta Romero, Miguel. *op. cit.* p. 81.

hombre."(37)

El punto sobre el cual se esta tratando, es muy extenso y sobre él ha versado toda mi carrera profesional, pequeño paso que culmina en el presente trabajo, razón por la cual un estudio del orden jurídico no se podría realizar en una tesis, además de que ese no es el objetivo, por lo que de forma sintética se puede decir que; el orden jurídico se expresa a través de conceptos lógicos formales y regula la actividad de los integrantes del Estado para que estos puedan gozar los objetivos para los que fue creado el Estado, creándose así una convivencia armónica y justa.

---

(37) Arnaiz Amigo, Aurora. op. cit. p. 100.



## 5. EL FIN DEL ESTADO.

Para diversos autores, el fin del Estado es algo esencial, ya que éste ente jurídico-político, como toda asociación humana, se constituye en vista de ciertos fines a alcanzar, como lo es el bien de todos y cada uno de los sujetos que lo integran.

El término fin, significa el objeto o motivo por el cual se ejecuta una cosa, es decir, es el propósito que se pretende al realizar un acto.

El fin es un elemento esencial del Estado, pues éste como toda institución humana existe en función del objetivo que realiza, que es también lo que justifica su poder; la finalidad del Estado como forma de convivencia consiste en la organización de un orden de cooperación que haga posible dentro de un ámbito social determinado el conjunto de condiciones necesarias para el desarrollo del ser humano.

El Estado, como afirma el maestro Porrúa Pérez, es un ente cultural, que tiene por objeto la obtención de un fin, muchos denominan a éste fin como bien común, interés general, bien público, etc. Pero el bien público, por así llamarlo, siguiendo la doctrina del maestro Porrúa, tiene como materia dos elementos por una parte al hombre y la otra al Estado, como institución política, respecto a éste último (como Estado), el bien público puede ser concebido desde dos puntos de vista; uno como la existencia misma del Estado que consiste en la defensa contra sus enemigos internos o externos y la segunda como la conservación del Estado que consiste en el buen funcionamiento de su estructura administrativa y de una sana economía. Respecto al primer elemento (el hombre), el bien público consiste en establecer todo el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar sus pleno desarrollo material y espiritual como persona, como miembro de una familia y como miembro de una sociedad.

Explica el profesor Serra Rojas, que "...la sociedad y el Estado se constituyen con todas las limitaciones que se opongan, para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminados a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines es algo inconcebible o inútil. La acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común, referido a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos."(38)

El bien común, es un término que integra la mayoría de las ideas respecto al fin del Estado, éste fin debe ser para toda la población integrante del ente jurídico, es decir, el fin debe ser común para la sociedad. Por lo que el bien común, es aquel que satisface el fin común.

La idea del bien común para el maestro Serra Rojas, implica dos elementos generales:" a) La idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b) Común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella." (39)

Para el maestro José Felix García, "...la observancia del orden jurídico por el Estado y sus agentes, obviamente se traduce en el desempeño de las funciones materiales por éste o a su cargo, es decir, el cumplimiento de su fin mediato o indirecto: el bien común."(40)

La doctora Arnaiz Aurora, explica que "...los fines esenciales del Estado son: realizar en el interior el orden y la organización necesarios para que

---

(38) Serra Rojas, Andrés. *op. cit.* p. 436.

(39) *Ibid* p. 21.

(40) García López, José Felix. *op. cit.* p. 27.

el hombre coexista socialmente con sus semejantes. Y en el exterior ha de proclamar y defender su existencia."(41)

Además, la misma autora comenta que según sean los conceptos del Estado que imperen en un tiempo y espacio así serán los fines políticos a perseguir, es decir, que la finalidad del Estado dependerá del tiempo y espacio en el que se formule un concepto.

Por otro lado para el profesor Porrúa Pérez, el fin es un elemento constitutivo del Estado, por que forma parte de la esencia del Estado.

El tema objeto de este punto de estudio, representa el elemento teleológico del Estado, elemento que indica el para qué es creado el Estado y lo que se pretende conseguir con ello. Por lo que no se debe olvidar que para lograr los fines del Estado se requiere de la ayuda de todos los elementos integrantes del mismo, ya que cada una de ellos colaboran para lograr los objetivos para los que fue creado.

La consecución de los fines del Estado se encuentra encargado al gobierno como medio y directriz para lograr los mismos, así que el conjunto de personas que integran al Estado tienen la facultad de destituir al gobierno que no cumple con los objetivos que persigue el mismo y como consecuencia elegir a otros representantes que desempeñen su función con base en el ordenamiento jurídico vigente.

Este elemento al igual que los demás que integran al Estado, podrá variar en su conceptualización de acuerdo al momento histórico en que se vive, pero su esencia no varía, ya que el Estado buscará la feliz convivencia de sus integrantes y el bienestar de los mismos, aunque en la práctica sea demasiado difícil.

---

(41) Arnaiz Amigo, Aurora. op. cit. p. 100.

#### IV. LA SOBERANÍA.

La soberanía, tiene sus orígenes en tiempos remotos, y aún en la actualidad se sigue cuestionando su esencia, su naturaleza, su importancia y su vigencia. En torno a la soberanía han nacido diferentes posturas intelectuales, que manejan a la misma desde diversos puntos de vista.

Jean Bodin, a quien se le atribuye ser el creador del concepto científico de soberanía, en *"Los Seis Libros de la República"*, y tratando de fortalecer el poder absoluto de los monarcas, define a la Soberanía "de dos maneras complementarias: primero, como "el poder absoluto y perpetuo de una República, al que los romanos llamaban majestas". Después, en la edición latina de su obra, como "El poder superior sobre los súbditos y los ciudadanos no sometidos a leyes".(42)

Para Bodin, las características de la soberanía son las siguientes:

- a) Es el poder más grande, absoluto. Único.
- b) Es un poder que no tiene límite en el tiempo.
- c) Es un poder que no es conferido por nadie.
- d) Es un poder que no puede ser transmitido.
- e) Es un poder imprescriptible.
- d) Es un poder que no se encuentra sometido a la normatividad estatal.

Para la Teoría del Estado, la soberanía es una propiedad unida al poder estatal, es decir, el Estado es un poder soberano, ya que no se encuentra subordinado a otro poder superior.

El maestro Manuel Pedroso, "...conceptúa la Soberanía como la absoluta independencia de un centro de actos de voluntad, con respecto a otros, para decidir en última instancia y sin apelación los conflictos que se presenten

---

(42) Citado por López Portillo y Pacheco, José. op. cit. p. 127.

dentro de un determinado territorio y con carácter universal."(43)

La soberanía se presenta cuando la instancia creadora del Derecho no recibe su autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del Derecho de la comunidad. Es decir, se puede entender como la relación entre el poder estatal y el Derecho que le da legitimidad.

El poder del Estado, no tiene por encima ningún otro poder, ocupa la escala jerárquica más alta, por lo que hay una relación de supraordenación frente a la cual todos los demás poderes aparecen como subordinados. Claro que éste poder se encuentra limitado por el ordenamiento jurídico estatal.

El maestro Serra Rojas, indica que la Soberanía es una "...característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados (así) que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas al poder."(44)

La soberanía, en su función moderna, según explica el profesor López Portillo, "...aparece como una necesidad política al finalizar el medioevo, cuando el Estado, habiendo concentrado el poder nacional, se impone como decisión superior a los centros de fuerza infraestatal: señores feudales, ciudades libres, gremios, corporaciones, etc., y a los centros de fuerza supraestatal: la iglesia o el imperio."(45)

---

(43) *Ibid* p. 526.

(44) Serra Rojas, Andrés. *op. cit.* p. 406.

(45) López Portillo y Pacheco, José. *op. cit.* p. 460.

Pero no se debe olvidar que el término de Soberanía, sólo es posible utilizarlo al interior del Estado, ya que en el ámbito internacional no se puede hablar de soberanía, por que todos los Estados se encuentran en el mismo plano de igualdad jurídica, sin que alguno este por encima de otro, formando así todos los países, entes capaces de contraer derechos y obligaciones internacionales.

El Estado como ente único, es el titular de la soberanía y el gobierno es el conjunto de órganos a quienes se les confiere el ejercicio de dicha soberanía, pero aquí falta delimitar en dónde reside la soberanía.

El maestro Moreno Díaz, en su obra "*Derecho Constitucional*" nos indica que; "Larga y variada ha sido la evolución del concepto de soberanía, fundamental en el constitucionalismo moderno. Sin embargo, tal concepto, mayormente con el enfoque roussoniano, nutrió las corrientes doctrinarias, tanto de Europa como de los Estados Unidos. Al fundamentarse el Estado federal se planteó el problema de la radicación del poder soberano; en los Estados miembros o en el Estado federal. La conclusión, ampliamente expuesta por los doctrinarios, es que la soberanía radica en el pueblo; y respecto a los organismos, se ejerce por el Estado federal nacional, o unitario. En las monarquías, queda apuntado, el sujeto de la soberanía, aun en el sistema inglés, ha quedado en el pueblo, representado por los poderes parlamentarios."(46)

Tal y como lo comenta el profesor Moreno Díaz, en éste país y hasta nuestros días la idea de que la soberanía dimana del pueblo es vigente así se observa en nuestra constitución política, la cual en su artículo 39, establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo

---

(46) Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa S.A. 11a edición.

poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”(47)

Como se advierte, el término de soberanía se toma para referir al poder que se encuentra por encima de todo; y se reconoce que emana del pueblo, quien decide la forma de gobierno y el ordenamiento jurídico a aplicar.

Aunque bien la soberanía sea una institución creada en el siglo XVI para defender ciertas formas de gobierno, aún en la época actual y en nuestro país esta institución tiene vigencia, por lo que es importante su estudio.

Así tenemos, que a consideración del autor Jorge Moreno Collado, “En este fin de siglo XX, en su última década, nadie afirma que la soberanía sea absoluta o que los estados nacionales carezcan de limitaciones a su poder por la vía del derecho interno y del derecho internacional. El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones han contribuido a acercar a los pueblos en una gran comunidad, pero no han podido sin embargo erradicar los nacionalismos exacerbados y a veces xenofóbicos. Los movimientos migratorios, que diluyen o burlan fronteras, ponen en crisis la idea de una soberanía como “poder irresistible”, además de que el internacionalismo recobra nuevos bríos por la vía de la globalización y la eliminación de los bloques ideológicos.”(48)

---

(47) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Delma S.A., 27a. edición.

México. 1996, p.39.

(48) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Serie II. Léxico y discurso

parlamentario. Volumen I. Diccionarios. Tomo 1. Enciclopedia Parlamentaria de México.

Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Cámara de Diputados.

Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1997, p. 995.

Continuando con la exposición que sobre el tema de soberanía realiza el autor Jorge Moreno Collado, es muy acertada su disertación en relación a que la soberanía de los Estados, "... subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base moral del Derecho Internacional de igualdad jurídica de los estados, que es una forma de expresar la soberanía, es hoy más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dominado por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta."(49)

La soberanía, ahora es considerada en el ámbito internacional, como el respeto que debe haber entre los países del mundo; y de manera interna en el Estado, la soberanía sigue siendo el poder sobre el cual no hay otro y que reside en el pueblo que integra al Estado.

Como penúltimo punto de éste primer capítulo se hablará someramente de un tema muy controvertido de éstos últimos años, la representación.

---

(49) *Ibid* p. 997 y sig.



## V. LA REPRESENTACIÓN.

Para el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la palabra representación, tiene su origen, "... del latín *representatio-onis*, que es la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Representar deriva del latín *repraesentare*; Hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene. Informar, declarar o referir."(50)

El profesor López Portillo y Pacheco, explica que la representación "...es una palabra compuesta del prefijo "re" en su idea de "otra vez", de "volver a", "repetir", etc. y del sustantivo "presentación". Re-presentación. La idea substancial es la de que algo que estuvo presente, vuelve, de algún modo, a estar presente. Es, pues, una relación de unidad en el tiempo entre dos presencias sucesivas. La unidad, la identificación de presencias sucesivas en el tiempo es, pues, la esencia de la representación. Esta adquiere un significado más preciso y sutil, cuando la segunda presencia no es la misma que la primera, y sin embargo, se estima, se considera la identidad entre ellas, su unidad."(51)

Del libro del maestro Moreno Díaz, se toma la noción que sobre el gobierno representativo proporciona la Real Academia de la Lengua, la cual indica que "...gobierno representativo es aquel en que, bajo diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes."(52)

Para Hobbes, el soberano es sólo una persona artificial, por que

---

(50) *Ibid.* p. 845.

(51) López Portillo y Pacheco, José. *op. cit.* p. 575.

(52) Moreno Díaz, Daniel. *op. cit.* p. 293.

representa a los que convinieron la creación del Estado; por lo que sus actos no le pertenecen, ya que actúa a nombre de todos, y no a nombre de un ser divino.

En cambio Rousseau, no aceptaba la idea de la representación, ya que consideraba que la voluntad general no debía ser sustituida por la voluntad particular del representante.

Jellinek, distingue entre órgano de gobierno y de representación ya que estimaba que "...el órgano tiene la facultad de representar al Estado. Mas en estricto sentido, se entiende por representación la relación de un órgano con los miembros de una corporación a consecuencia de la cual representa dentro de la corporación la voluntad de estos miembros, los órganos representativos son, por consiguiente, en este sentido, órganos secundarios, o sea órganos de otro, que es órgano primario."(53)

Kelsen, rechaza la idea de la representación, ya que considera que la única representación que se puede dar es la jurídica, que se identifica con la personalidad del Estado.

Para Marx, el gobierno sólo representa los intereses de la burguesía, del Estado opresor, ya que Marx, perseguía una igualdad perfecta, que hiciera inservible el Estado herramienta, dejando así de existir la representación.

Se observa, que en todos los tiempos y en todos los sistemas políticos, salvo en algunas comunidades, se encuentra la presencia del sistema representativo.

La representación es pública, por que debe ser ejercida por la opinión pública y es unitaria por que a través de ella se logra un reflejo integral del Estado.

---

(53) Mencionado por López Portillo y Pacheco, José. op. cit. p. 579.

La representación no debe ser confundida con la de democracia, ya que ésta excluye a la representación.

Para no confundirnos, debemos considerar que la democracia es el régimen jurídico político, que institucionaliza la participación de los gobernados en la organización y ejercicio del poder político, mediante la comunicación entre gobernantes y gobernados.

Se entiende por democracia directa, aquella en la que el pueblo vota directamente todo tipo de decisiones que afectan al Estado, en cambio por democracia indirecta o representativa, en donde todas las decisiones son tomadas por personas que fueron elegidas por el pueblo.

También dentro de la representación, se encuentra la elección directa, esto es que los integrantes del Estado eligen directamente a quien va a ser su representante; o la elección indirecta, en la cual los gobernados eligen a otras personas (intermediarios) que a su vez elegirán al representante.

La representación, le es conferida al representante por el expreso consentimiento de los integrantes del Estado, por lo que los gobernados tienen el derecho de elegir a quien deseen los represente. Por lo que el procedimiento de dicha elección debe estar contenido en un sistema de normas que garanticen el respeto a la elección que realiza el pueblo.

En relación al término de cargo de representación, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, establece que "...el cargo público se asocia directamente con la función pública constitucional, típica y temporal que en casi todos los sistemas democráticos actuales, puede y debe desempeñar aquella persona que habiendo satisfechos los requisitos legales al participar en elecciones generales ganó la mayoría de los sufragios emitidos, calificados y declarados válidos. Persona que por este hecho debe y asume legalmente el

ejercicio de la representación popular que la faculta para actuar, obligar y decidir como mandatario conforme a la ley, por y en nombre del pueblo.”(54)

Se debe advertir que los representantes no representan a los ciudadanos que los eligieron sino al Estado en general, y que las divisiones territoriales que se hacen con fines electorales sólo son consecuencias de la densidad de la población. Por lo que se entiende que los representantes no reciben mandatos imperativos de los ciudadanos, sino que estos depositan su confianza en ellos para que cumplan sus funciones y le respondan al Estado en su totalidad.

Las personas que son elegidas como representantes, tienen que actuar de acuerdo a los intereses colectivos, atendiendo las necesidades prioritarias de la comunidad.

La elección de las personas que representan al Estado, es un derecho y un deber de cada individuo que conforma al mismo, lo que trae como consecuencia la creación de una organización electoral en donde se establecen sistemas de elección, la técnica del voto, los partidos políticos, etc. La elección directa, es el sistema típicamente moderno para elegir al representante, la forma usual de participación política por parte de los ciudadanos se realiza a través del voto, el cual es el derecho individual que tienen los integrantes del Estado para elegir a quienes los van a representar y es la única forma legítima para que una persona acceda al poder. Los sistemas de elección para que garanticen la legalidad del procedimiento y la limitación del poder deben encontrarse plasmados en la constitución política de cada Estado y lógicamente en un ordenamiento secundario que generalmente es denominada ley electoral.

El voto es la manifestación de la voluntad de los individuos y mediante él pueden designar al funcionario que los va a representar. Para

---

(54) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit. p. 137.

ejercitar éste derecho se tienen diversos criterios, y cada Estado delimita las condiciones en las que puede ser emitido o no dicho sufragio. Generalmente cada Estado, limita ese derecho a sus nacionales.

Para el autor Molina Piñeiro Luis J., el sufragio, "...es una institución jurídico política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos y la suma de los votos manifiestan la voluntad popular..."(55)

Existen clasificaciones del sufragio, como la que a continuación se plantea: el voto puede ser universal, es decir cada persona un voto; restringido en el cual sólo tienen éste derecho unos sectores de la población; libre, en donde el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio; secreto, en donde se garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o decisión de cada elector; directo, cuando el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes; personal, cuando el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponde; e intransferible, el derecho de emitir el sufragio no puede ser cedido a ninguna persona.

Otro punto importante en la representación, es que no todas las personas concuerdan con una forma de pensar o alguna forma de gobernar, por lo que se crean grupos que se organizan, de acuerdo a la normatividad establecida por el Estado, convirtiéndose en centros de poder que aspiran a tener la representación del Estado, estos grupos se denominan partidos políticos. Estos partidos deben ser legitimados por el sistema de gobierno que rija en el Estado para así procurar el control legal de las elecciones.

Para Molina Piñeiro Luis J., el término partido político, deriva de

---

(55) *Ibid* p. 719.

“...*pars*, parte y *polis*, ciudad es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida.”(56)

Continuando con la exposición que sobre el tema realiza el autor Molina Piñeiro, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, éste nos explica que los partidos políticos “...son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o autonomista, etc. Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la formación de partidos,...”(57)

Los partidos políticos ya sean mayoritarios o minoritarios, deben de guiar su objetivo por medio de una organización, que para el autor Alejandro del Palacio Díaz, "...se integra de los tres elementos básicos de un partido: a) una doctrina política o plataforma de principios, b) un programa de acción y c) una estructura interna conforme a estatutos propios".(58)

(56) *I bid* p. 718.

(57) *I bid* p. 718 y sig.

(58) Del Palacio Díaz, Alejandro. *Lecciones de Teoría Constitucional*. Edit. Claves

Pero advierte el profesor Moreno Díaz, acertadamente respecto a los sistemas de elección, que "...cuando se advirtió que a pesar de haberse llegado al sufragio universal, no se logró la verdadera democracia representativa, en vista de que el proceso de elección mayoritaria era insuficiente para atender los problemas básicos de los grandes conglomerados, se produjo el descrédito de la democracia formal, de libertades políticas, y se pensó que más importante que la igualdad ante la ley era la igualdad económica."(59)

Alejandro del Palacio Díaz, visualiza a la representación desde una teoría que se "...resuelve en los mecanismos electorales, cuya evolución va de los sistemas de representación mayoritaria a los de representación proporcional y de los regímenes bipartidistas a los otros mecanismos que hoy permiten diferenciar los sistemas políticos con mayor claridad por el régimen electoral que tomando otros criterios de distinción".(60)

En el párrafo anterior se habló de la representación mayoritaria, que es aquella que representa a la mayoría de la población; y de la representación proporcional que para el profesor Daniel Montero Zendejas, es "...aquella donde se representa a las minorías de cada circunscripción en proporción exacta al número de habitantes con capacidad para votar como ciudadanos".(61)

Continuando con la opinión del autor Alejandro del Palacio, éste considera que; "La aparición de nuevos partidos abre la posibilidad de que los triunfos electorales no se obtengan por la adhesión mayoritaria de los

---

(59) Moreno Díaz, Daniel. *op. cit.* p. 301.

(60) Del Palacio Díaz, Alejandro. *op. cit.* p. 160.

(61) Montero Zendejas, Daniel. *Estado, Democracia y Partido*. Editor B. COSTA-AMIC,

ciudadanos a un partido y que considerables corrientes políticas queden sin oportunidad de participar en la configuración de la voluntad política. Tales circunstancias precipitan el advenimiento de los sistemas de representación proporcional que coexisten o desplazan a los sistemas electorales de mayoría. Con ellos todas las corrientes políticas adquieren la oportunidad de participar en la integración de la representación estatal."(62)

Debe quedar muy claro que los representantes no representan a los ciudadanos electorales de una jurisdicción o distrito electoral, sino que representan al Estado en su totalidad, y que el sistema de distritos electorales, acogido por la Constitución sólo surge por razones de facilitar la elección de los representantes; encargando la tarea de organizar la elección a un órgano electoral que es él que va a cerciorarse de que todo proceso de elección se ajuste a lo establecido en la norma constitucional y a sus reglamentos.

En nuestro país había una marcada tendencia hacia la centralización del poder político en la función Ejecutiva en perjuicio de las funciones Legislativas y Judiciales. En caso de que ésta centralización aumentara, el sistema jurídico político se encontraría cada día más alejado de la justicia y de la democracia y aunque esta última no sea el objetivo, se puede decir que ha sido la forma más acertada de ejercer el poder.

México hasta hace unos años vivió una democracia simulada, simulación que la ciudadanía con la colaboración de sus representantes está logrando que cambie y se convierta en una democracia verdadera.

El sistema electoral mexicano se encuentra en un proceso de evolución, en donde la participación y concientización ciudadana es parte fundamental; el gobierno está actuando conjuntamente con los partidos políticos, así como con diferentes organizaciones para lograr objetivos plenos y

---

(62) Del Palacio Díaz, Alejandro. *op.cit.* p. 162.



bien definidos, dentro de nuestro sistema de representación político.

En resumen se trae a colación lo expresado por el autor Camposeco Cadena Miguel Angel, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, “En los diferentes sistemas de gobierno, la representación popular descansa en la idea política nacida en la doctrina revolucionaria francesa de que es la soberanía nacional la que da origen a la representación, cuyo titular es el propio pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. Queda entendido así que el poder pertenece al pueblo, por oposición a tiranos, reyes o monarcas, quien es el único que puede delegarlo para que en su nombre sea ejercido.”(63)

Concluyendo, se puede decir que el tema de la representación es un tema muy actual y controvertido, por lo que cada Estado debe de manejarlo y regularlo de acuerdo a sus necesidades, cumpliendo, desde luego, con los procedimientos legalmente establecidos en su ley fundamental.

---

(63) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. op. cit. p. 137.

## VI. EL FEDERALISMO.

El último tema a tratar de éste primer capítulo, es un tópico que ha sido estudiado por diversos doctrinarios, que al igual que los temas anteriores ha sido muy controvertido, por lo que es fácil encontrar diversidad de opiniones tendientes a desentrañar su esencia, sus fines, etc., pero el objetivo de este apartado es solamente dar unos aspectos generales respecto a éste sistema de gobierno.

El escritor Romero Vargas Yturbide, comenta que según su "...etimología, *federación* significa "pacto" o sea unión de voluntades. Federar o federalizar, siempre consiste en unir lo distinto o disperso, es por antonomasia la forma de unión política".(64)

Para el autor mencionado en el párrafo que antecede, "El "sistema federal" consiste fundamentalmente en el reconocimiento de las autonomías territoriales del Estado (self government) y su unión mediante una legislación y autoridad comunes, en lo que se refiere al bien de todos."(65)

Para los profesores De Pina Vara y De Pina, el Estado Federal es la; "Organización estatal, representativa del más alto grado de descentralización, en la cual el territorio nacional se haya dividido en circunscripciones autónomas constitutivas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia, en relación con ésta, se encuentra fijada en la Constitución federal. En el Estado federal, el poder político se desdobra, funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder federal y como poder de las

---

(64) Romero, Vargas Yturbide Ignacio. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana.*

Ediciones del Senado de la República. México. 1967, p. 230.

(65) *Ibid* p. 230.

diferentes entidades federativas."(66)

El federalismo para Berlín Valenzuela Francisco, "... describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial."(67)

Para el ilustre profesor Carpizo, las características principales de un Estado Federal son las siguientes:

- i. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- ii. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- iii. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- iv. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; y
- v. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional."(68)

El profesor Tena Ramírez, gran conocedor de la materia, comenta en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, que en la federación: "...los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central."(69)

---

(66) De Pina Vara, Rafael y De Pina. op. cit. p. 261.

(67) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. op. cit. p. 428.

(68) Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Edit. Porrúa S.A. México. 1993. p. 228.

(69) Tena, Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa S.A. 28a edición. México. 1994. p. 113.

El Estado federal, consiste según el estudioso de la materia, Amador Rodríguez Lozano, en "...la existencia de dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución Federal".(70)

Diversos autores coinciden en que el federalismo surge en el Constituyente norteamericano en 1789.

Mientras para unos autores el federalismo en nuestro país tiene como antecedente principal; la Constitución de Cádiz de 1812 en donde se crearon las diputaciones provinciales mismas que sirvieron de base para el federalismo plasmado en la Constitución de 1824; otros sostienen que los orígenes del federalismo mexicano se remontan a tiempos más antiguos y se encuentran en la organización política social del México prehispánico, derivada de las alianzas que los señoríos celebraban entre ellos, constituyendo así provincias federadas, vgr. la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca), y que en cuanto a la época colonial se tiene el precedente en las intendencias; y por último algunos autores opinan que el federalismo de nuestro país es copia fiel del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

Un antecedente del federalismo, en nuestro país, es la iniciativa presentada por José Miguel Ramos Arizpe en 1812 en las Cortes de Cádiz España, convocadas por la Regencia española para la realización de una constitución; en dicha iniciativa Ramos Arizpe, apoyaba la institución de las diputaciones provinciales, para así lograr una forma de gobierno que brindara una mayor autonomía local.

La primera norma fundamental que rigió la vida del México independiente (la Constitución de 1824), estableció en su artículo quinto que la

---

(70) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Instituto de

forma de gobierno que la nación adoptaba, era la de *República representativa, popular, federal*. Encontrando que se adoptaba por primera vez la institución del Senado como garantía de igualdad política y jurídica entre los Estados integrantes de la federación.

Posteriormente en 1836, ocurre un drástico cambio en la vida del país, ya que el Congreso nulifica la autonomía de los Estados, convirtiéndolo en un país centralista formado por departamentos.

Restableciéndose finalmente en 1857 el sistema federal que varios de los constituyentes impugnaban, y que ha subsistido hasta nuestros días.

De acuerdo a lo que establece el artículo 41 de nuestra Constitución, los Estados no son soberanos, sino autónomos ya que indica éste precepto que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".(71)

Al ser las entidades federativas, autónomas tienen las facultades de; crear y modificar su orden constitucional interno (siempre de acuerdo a las bases establecidas en la Constitución Federal); poseer recursos financieros propios e intervenir en el proceso de reforma constitucional a través de sus legislaturas locales (lo que se conoce como Poder Revisor de la Constitución) y contar con sus respectivos representantes en el Senado federal.

El Estado Federal Mexicano, jurídicamente no es superior a los gobiernos locales, ya que dentro de la norma constitucional existen competencias para ambas jurisdicciones.

---

(71) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op.cit. p.40.

En la Constitución que nos rige existen diversos artículos que norman la competencia de la Federación y los Estados, y para el caso de duda el artículo 124 constitucional da bases claras para la división de las competencias federales y locales, ya que indica que todo lo que no este atribuido a la federación será competencia de los Estados.

Algunos autores, consideran que la esencia del federalismo, es que los estados miembros trasladan una parte de su soberanía a la federación a través de la celebración del pacto federal, mismo que se consigna en el caso de nuestro país, en la Constitución Federal, pero de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 constitucional tenemos que el pueblo es el único titular de la soberanía, razón por la cual han surgido otras opiniones, como la de Kelsen, que explica que en realidad lo que se suscita en el federalismo es una descentralización política, la teoría de la descentralización política es la más aceptada en la actualidad.

En el artículo 119 de nuestra constitución, se establece la garantía federal, es decir la seguridad que otorga la federación a los Estados locales de protegerlos contra toda invasión o violencia exterior; o en los casos de sublevación o conflicto interior si es solicitado por la legislatura local o por el poder Ejecutivo estatal.

En el federalismo es imprescindible que cada ámbito de gobierno cuente con los instrumentos necesarios para llevar a cabo de manera eficaz sus atribuciones.

El Senado que es concebido como una característica fundamental del federalismo, aparece en el Constituyente norteamericano de 1787, y constituye el origen moderno de ésta institución, que nuestro país adoptó y adapto de acuerdo a sus necesidades.

Para el autor Amador Rodríguez Lozano; “La doctrina clásica del Estado federal reconoce en el Senado el medio por el cual los estados-miembros participan en la formación de la voluntad estatal. En este orden de ideas se dice que el Senado es reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla.”(72)

La importancia del Senado, radica en que éste debe conocer de asuntos que directamente afecten e interesen a los Estados integrantes de la federación, para participar activamente en la solución y decisión de los temas que se traten.

En conclusión el federalismo no es la base del sistema de gobierno en la que se pueda creer o no, es una verdad que ha vivido el país a través de su historia; como sistema, se puede observar que el federalismo, tiene importantes ventajas por lo cual debe adaptarse a la circunstancias especiales que vive cada Estado, para así constituir una armonía que verdaderamente constituya un beneficio para todos las personas integrantes de los Estados miembros de una federación.

El sistema legislativo bicameral está unido con el federalismo en su esencia, ya que responde como organización política de gobierno para lograr los fines del Estado y aplica los principios de la democracia. El espíritu de la institución del Senado, (la representación de las entidades federativas en el Poder Legislativo), se ha modificado con el transcurso del tiempo constituyéndose en un simple antecedente, llegando a afirmar en la actualidad que tanto los Senadores como los Diputados, representan únicamente al pueblo, éste es un punto esencial que se tratará en los subsecuentes capítulos, dando así por concluido el primer capítulo.

---

(72) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. op.cit. p. 139*

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CAMARA DE  
SENADORES EN MÉXICO**



**CAPITULO SEGUNDO**  
**LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CAMARA**  
**DE SENADORES EN MÉXICO**

**I. EL PODER LEGISLATIVO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.**

El Estado debe organizarse o hacer una distribución del trabajo que realiza y así lograr los fines para los cuales fue creado, además debe contar con instituciones que tengan la capacidad de adaptarse a los constantes cambios que la sociedad va sufriendo; para crear las normas, realizar los actos administrativos y juzgar en base a las leyes vigentes. Estas instituciones deben estar previstas en la norma suprema del Estado, para que tengan validez.

Para entrar de lleno al desarrollo del presente tema, se debe dejar en claro ciertas palabras que serán reiteradamente utilizadas y que en ciertos momentos pueden llegar a confundirse, términos que constituyen la base del tópico a tratar.

De acuerdo a lo señalado por el maestro Carlos S. Fayt, se entiende por "poderes: fuerza o energía organizadora de la vida social que el pueblo delega en el gobierno, a quien inviste de autoridad;" por "función: la actividad que deben cumplir los órganos; la forma de actuación efectiva del poder en el Estado;" y por "órganos: las personas o instituciones que hacen efectiva la actuación del poder en el Estado."(1)

Existen tres funciones específicas en que se organiza el poder del Estado, llamadas: Ejecutiva (la que se encarga de realizar actos administrativos), Legislativa (la que lleva a cabo la creación de las normas) y Judicial (la encargada de aplicar las normas a los casos específicos); cada una de estas funciones tienen sus respectivas atribuciones y competencias para

---

(1) Fayt, Carlos S. *Derecho Político*. Tomo II. Edit. De Palma. 7a. edición. Argentina, Buenos

lograr el mejor desarrollo de sus objetivos. A esta división de funciones, suele denominársele como "división tripartita" del poder del Estado.

Las funciones a que se ha hecho referencia en el párrafo que antecede, no son nuevas, pero no por eso son menos eficaces; en el desarrollo de éste tema se podrá observar como estas funciones datan de siglos atrás y como se han ido amoldando a las características de cada Estado. El principio de la división de poderes, tal y como se le conoce, muestra que tres actividades específicas del Estado, deben de llevarse a cabo por órganos diferentes, para, que así dos o las tres funciones no las desempeñe un sólo órgano, lo que ocasionaría el desequilibrio del Estado haciéndolo caer en un régimen despótico.

Los órganos que realizan cada una de las funciones del poder del Estado, reciben el nombre de las mismas, en consecuencia existe el órgano Legislativo, el órgano Ejecutivo y el órgano Judicial.

La teoría de la división de poderes, a la que también se le conoce como la teoría de los frenos y contrapesos, ha sido una teoría muy debatida por diversos autores, hay quienes la atacan y quienes la defienden, pero está discusión doctrinal no le ha quitado su importancia que a través de los siglos todavía conserva y que se refleja al ser plasmada en las constituciones de diversos Estados. Y para elucidar algunos puntos referentes a esta teoría se procederá a mencionar a diversos autores que han hablado respecto a éste tema.

Como atinadamente lo comenta el maestro Burgoa Orihuela, "... la teoría llamada de la "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno sólo que las absorba totalmente.

Su nombre correcto sería, consiguientemente, "*Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado*".(2)

En el mismo sentido, los profesores De Pina Vara y De Pina, definen a la división de poderes como el; "Reparto de las atribuciones que corresponden al Estado entre órganos distintos, con el propósito de impedir que su concentración en uno sólo de ellos, lo incline a convertirse en tiránico, como sucede siempre en tal caso, según la experiencia de los siglos."(3)

El maestro Carlos S. Fayt, define a la teoría de la división de poderes, en los siguientes términos: " Es una categoría histórica, un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política, el Estado liberal, que emerge como conquista de la libertad."(4)

Ha sido un punto controvertido, el saber quién fue el precursor de esta teoría, para algunos autores, tiene su origen desde los antiguos filósofos griegos y para otros tomó verdadero auge desde Montesquieu quien la plasmó en su obra "*Del Espíritu de las Leyes*". Lo cierto es, que desde tiempos antiguos se han distinguido tres direcciones de las funciones del Estado, la Legislativa, la Ejecutiva o de gobierno y la Judicial. Cada autor a señalado esta organización de funciones, de acuerdo a la época histórica y las características del gobierno que dirige la actividad del Estado en el que le tocó vivir.

Aristóteles, en su libro "*La Política*", en donde realizó el análisis de la forma de gobernar de diversas polis, al explicar la organización de las

---

(2) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*.

Edit. Porrúa S.A. 3a edición. México. 1992, p. 127.

(3) De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa S.A.

15a edición. México. 1988, p. 241.

(4) Fayt, Carlos S. *op. cit.* p. 54.

mismas, diferenció entre las actividades que realizaba el Senado (el órgano deliberativo), las autoridades del gobierno y los tribunales populares, y la competencia que cada uno ejercía.

En Roma, Polibio y Cicerón, también señalaron la importancia que tenía las diversas funciones en un Estado, pero no como la garantía a la libertad de los ciudadanos, sino como un alto al abuso del poder.

Marsilio de Padua, en su obra "*Defensor Pacis*", realiza una estructuración del Estado con únicamente dos poderes el Ejecutivo y el Legislativo, con el objeto de detener el abuso del poder. Poniendo por debajo de la función legislativa a la función ejecutiva.

Otro, pensador ilustre, como lo fue John Locke, también plasmó en su obra "*Ensayo sobre el gobierno civil*", puntos muy importantes sobre la división de los poderes del Estado, realizó la distinción de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. Brindándole mayor importancia al poder Legislativo, quien estaría por encima del poder Ejecutivo. Algunos autores, consideran a John Locke, como el primero que le toma interés a la división de poderes en el sentido moderno, en relación a garantizar la libertad de los gobernados. Una característica especial de la teoría de John Locke, es que habla de un poder federativo, al cual se le dan facultades para encargarse del manejo de las relaciones exteriores.

En la teoría de Montesquieu, en donde se aprecia cierta influencia de John Locke, se establece que la única manera legal de reprimir el abuso del poder y de promover la libertad de los gobernados, es organizando al Estado de tal forma que los poderes del mismo, estén equilibrados. Por lo que propone un sistema tripartito en donde los poderes estatales se separen, y así un sólo órgano no pueda absorber alguno de los otros, propugnando por las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial. A diferencia de John Locke, Montesquieu habla ya del poder Judicial, como una función estatal; además de que su

preocupación fundamental fue, la de garantizar la libertad de los gobernados. Razón por la cual a esta teoría se le ha considerado como un dogma en materia constitucional.

Montesquieu, proponía en su teoría que, para poder tener un equilibrio en la organización del Estado, debería de realizarse una distribución de poderes en diferentes órganos, mediante la cual se fijaran los límites de las competencias de cada poder, evitando la interferencia de la actividad de unos con otros, para que así, los mismos se vigilaran y controlaran sus actividades recíprocamente. Ya que como él lo decía, "No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación."(5)

Es claro, si se limitan las esferas de acción de las funciones del Estado, los gobernados estarán asegurados en contra de los actos arbitrarios de los funcionarios, ya que los mismos poderes reconocen que sus actividades son limitadas. Por lo que es indispensable que dentro de la norma constitucional de cada Estado se encuentren perfectamente delimitadas las competencias de cada función estatal.

Como lo explica el profesor Porrúa Pérez, "... el mérito de haber proporcionado una base científica de valor jurídico a la teoría de la división de poderes, de la separación de las diversas funciones del Estado de acuerdo con su contenido, corresponde a Locke y, sobre todo, a Montesquieu, que la llevó a su mayor extremo, observando los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia comparándolas con las de Inglaterra".(6)

---

(5) Mencionado por Moreno Díaz, Daniel. *Clásicos de la Ciencia Política*. Edit. Porrúa S.A. 2a edición. México. 1983, p. 139.

(6) Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa S.A. 26a edición. México. 1993, p. 393.

Uno de los aspectos importantes de la teoría de la división de poderes, fue la de haber sido el estandarte, junto con las ideas del contrato social y de la soberanía, las que enarbolaron diversos movimientos revolucionarios, y que lograron convertirse en parte de la esencia de las constituciones de diversos Estados. Siendo las primeras constituciones que plasmaron en su contenido el principio de la división de poderes las Francias y de Estados Unidos.

Kant, hace referencia a la división de poderes, manifestando que sólo la función Legislativa puede representar la voluntad del pueblo.

A su vez Jellinek, comenta que la división de poderes no es una división de funciones, lo que se dividen son las competencias.

Kelsen, afirma que "...el "poder estatal", concebido como la validez del ordenamiento jurídico, es una unidad indivisible, razón por la cual la idea de partición de esta validez es un absurdo, que se puede justificar hablando de "funciones" (ejecución, legislación y jurisdicción) en lugar de "poderes". El error consiste en considerar que esas funciones o poderes coexisten sin tener entre sí la menor relación, lo que conduce a la destrucción del principio de unidad del poder estatal." (7)

Pero qué es lo que sucede, la teoría de la división de poderes, tal y como la plasmó Montesquieu, ha sufrido diversas modificaciones, tomando matices de acuerdo a las necesidades prácticas de cada Estado, recogiendo dichas modificaciones en el Derecho positivo de los mismos. Además de que no es factible pensar en una separación drástica de poderes ya que el desarrollo de la vida del Estado no podría llevarse a cabo en tales condiciones. Por lo que se observa la cooperación recíproca de las funciones en ciertas actividades del Estado.

---

(7) Mencionado en Fayt, Carlos S. op. cit. p. 71.

En la doctrina, se ha denominado a aquellas atribuciones en las cuales intervienen dos o las tres funciones, como zonas limítrofes o zonas mixtas, las cuales han dado origen a clasificaciones de acuerdo al tipo de la función que realiza el Estado.

México, en su Constitución, ha establecido diversas normas que permiten y facultan a las funciones colaborar entre ellas, apoyándose así en la realización de las actividades del Estado, para procurar el bien común.

Se debe entender, que aunque las funciones del Estado sean llevadas a cabo por diversos órganos, el poder del Estado es único e indivisible.

La teoría de la división de poderes, tuvo su origen como una demanda política, pero al paso de los años se ha convertido en una pieza fundamental de la organización del Estado.

Como se mencionó en los primeros párrafos de este capítulo, la teoría de la división de poderes ha sido muy debatida, hay algunos autores que le niegan validez, y otros que la aceptan, pero realizándole modificaciones ya sea agregándole o quitándole funciones y denominándola de diversas formas (distinción, colaboración, cooperación, separación etc.).

Tal es el caso de autor Groppali, quien afirma que en realidad los poderes del Estado son cuatro, que son representados por: el jefe del Estado, el jefe de Gobierno, el Parlamento y la Magistratura. Pero, que es lo que sucede en este caso, el autor divide en dos rubros la función Ejecutiva, restándole así fuerza y dividiendo actividades que no se pueden separar por el objeto para las que fueron creadas.

En 1815, Benjamin Constant, señaló que se tenía que añadir dos poderes más a la teoría de la división tripartita, el cuarto poder tendría como actividad; el actuar como función moderadora entre los demás poderes, y este poder lo tendría el jefe del Estado quien también a su vez ejercería la función ejecutiva, y el quinto poder sería el poder municipal.

Carré de Malberg, consideró que la teoría a que se ha venido haciendo referencia, es destructiva de la soberanía estatal, además que no podía haber separación de poderes, por que siempre habrá un poder que predomine sobre los otros.

En realidad, no importa si se agregan o se quitan poderes, lo importante es que tenga plena validez práctica, en el Estado en que se aplique dicha división y haga que las instituciones sirvan para el objeto para las que fueron creadas.

Podemos concluir, que el poder del Estado es único, es decir, es unitario pero en su ejercicio se desglosa en funciones distintas, mismas que se atribuyen a diversos órganos. Además, que la teoría de la división de poderes, sigue teniendo valor y presencia en diversas normas constitucionales. Por lo que es necesario, establecer la correcta división y colaboración de las funciones, para que en el Estado de que se trate, no haya superioridad de alguna función sobre las otras.

En relación a la función Legislativa, en el capítulo anterior, se habló sobre el orden jurídico como elemento del Estado, y se mencionó que las normas jurídicas eran esenciales, para la existencia del mismo, ya que le dan el sustento legal a su actividad. Por lo que es imprescindible que en cada Estado se encuentre presente la función Legislativa. Ya que como lo decía Aristóteles, en "*La Política*", en cualquier polis es esencial la existencia de los "órganos deliberativos", entendiéndose por estos a la función Legislativa. Al igual Montesquieu, consideraba que debería de predominar el Legislativo sobre los demás poderes.

La función Legislativa, se puede definir de una manera muy simple, ya que es la función del Estado que se encarga de elaborar las normas que rigen a la sociedad, basándose en las necesidades prácticas que a diario se viven en la misma.



Groppali, define al poder Legislativo como "...la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí".(8)

Desde la antigüedad, diversos autores han considerado que la función Legislativa debe prevalecer por encima de las funciones restantes, además que no era recomendable que esta función fuera llevada a cabo por una sola persona ya que la ley podría ser muy tendenciosa, razón por la cual el poder Legislativo, siempre ha residido en cuerpos colegiados.

Generalmente, la función Legislativa en los Estados actualmente se divide en dos cámaras, es decir, lo que se conoce como sistema bicamarista, cada cámara representa intereses diferentes y en la práctica actúan colaborando entre ellas, de acuerdo a lo plasmado en la norma suprema del Estado.

De acuerdo a la evolución que han sufrido las instituciones del Estado, se puede observar que a partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema parlamentario o la institución del parlamento ha sufrido una disminución en su influencia política beneficiando a la función Ejecutiva del gobierno.

La función Legislativa, la cual esta investida de un poder de mando a través de la ley, puede dividirse, de acuerdo a las normas expedidas en: función Legislativa constituyente, la cual se encarga de establecer las directrices de la organización del Estado; y la función Legislativa ordinaria, cuyo objetivo es la de crear las normas secundarias derivadas de la norma suprema del Estado. Pero, como todos los actos del Estado deben estar fundados en derecho, el órgano Legislativo siempre debe de estar sujeto al orden jurídico existente.

---

(8) Mencionado en Porrúa Pérez, Francisco. op. cit. 1993, p. 398.

Y toda vez, que las funciones deben de apoyarse y colaborar mutuamente, para conseguir los fines para los que fue creado el Estado, la función Ejecutiva, en nuestro país, interviene en ciertas actividades de la función Legislativa ya que tiene la facultad de vetar las leyes que expide la misma, puede incluso presentar iniciativas de ley, interviniendo en el procedimiento de creación de las normas jurídicas. Y por otra parte el órgano Judicial, actúa limitando la función Legislativa, vigilando, que las leyes ordinarias no vayan en contra de la norma legal suprema, ya que en caso contrario, proceden a declararla inconstitucional, protegiendo así los derechos de los gobernados. Existiendo un contrapeso a la función Legislativa tal y como la manifestó Montesquieu.

Pero qué es lo que sucedió, el poder Legislativo, entendiendo a ambas cámaras, en varios Estados, ya no respondía a los fines para los que fue creado, que es la representación de los intereses del pueblo, sino respondía a intereses diversos, que no buscaban en lo más mínimo el bien común. Es decir, no actuaba como representante del pueblo o de las entidades federativas, sino como un instrumento del poder Ejecutivo para ir ampliando las facultades del mismo. Situación que en nuestro país ha ido cambiando, ya que ahora se busca limitar las atribuciones del poder Ejecutivo, sobre todo en áreas que nada tienen que ver con el desempeño de dicha función, para que así no intervenga con la función Legislativa y ésta pueda desempeñar sus actividades sin ningún contratiempo e influencia de ningún tipo.

## I. SU PROYECCIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.

La teoría de la división de poderes, ha sido plasmada, en el caso de México, en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que: " El Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. "(9)

La teoría de la división de poderes, se plasmó por primera vez en nuestro país, en la Constitución de Apatzingan en 1814, la cual tuvo marcada influencia de la constitución de Norteamérica y en unos aspectos de la Constitución de Cádiz de 1812.

Es de señalar, que el artículo 49 antes mencionado se apegó a la teoría de que poder sólo hay uno, el de la voluntad del pueblo, y que se divide para ejercer sus funciones en tres actividades distintas, pero hay que aclarar que no se habla de una división tajante, sino que tienen la flexibilidad de colaborar entre ellas.

Durante el largo recorrido por las constituciones que han sido guía de la vida de nuestro país, se distingue que todas han plasmado en sus líneas, el dogma constitucional de la división de poderes, excepto la Constitución de 1836, que en su segunda ley, agregó un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas, a quien se dotó de excesivas facultades.

De acuerdo, a lo establecido en el tema anterior y continuando con la función Legislativa, a través de los siglos, se ha considerado a ésta función como la más importante del Estado, toda vez que su voluntad representa, la voluntad de los ciudadanos y de las entidades que conforman al

---

(9) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Delma S.A. 27a edición.

Estado (en ciertos países), es decir representa a la soberanía del Estado. Diversos autores, han coincidido en que la función Legislativa, debe prevalecer por encima de cualquier otra función, trátase de la Ejecutiva o de la Judicial.

La función Legislativa, para el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, "...es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí."(10)

La función Legislativa o el poder Legislativo, como lo denomina nuestra Constitución, se encuentra plasmado en el artículo 50, el cual establece " El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."(11)

El término de cámara se designa, a "...el lugar adonde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o por disposición legal; igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados.

De acuerdo al sistema constitucional y al régimen político y representativo adoptado por cada país, ya unicameral o bicamarista, por Cámara se designa uno o alguno de los dos cuerpos de representantes, que integran el Poder Legislativo;..."(12)

---

(10) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Serie II. Léxico y discurso

parlamentario. Volumen I. Diccionarios. Tomo 1. Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1997. p.571

(11) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 46.

(12) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. op. cit. p. 107

En el caso de México, el órgano Legislativo, debe de actuar de acuerdo a lo establecido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma suprema sobre la cual no hay otra.

Los integrantes de las Cámaras ya sea de Diputados o Senadores, no duran de manera indefinida en su puesto, sino que sólo lo ejercen por períodos determinados, ya que en caso contrario los funcionarios se podrían extralimitar en sus actividades. Razón por la cual en la Constitución se establece su período de ejercicio y algo que es muy importante el principio de la no reelección, tema controvertido del cual se hablará en los capítulos subsecuentes.

El Poder Legislativo en México, se encuentra conformado por lo que se denomina sistema bicameralista, es decir, se compone de dos cámaras; una de Diputados y otra de Senadores (sistema tomado de la Constitución de los Estados Unidos, quien a su vez lo tomo de Inglaterra), a las que en su conjunto se les conoce con el nombre de Congreso de la Unión, Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Para profundizar un poco en el tema del bicameralismo o bicameralismo, se trae a colación lo señalado en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el cual establece que; “La palabra bicameral de donde deriva bicameralismo se encuentra en el DLE\*, el cual asienta que proviene del francés *bicameral* y que es un adjetivo con el significado de “dícese del Poder Legislativo, cuando está compuesto de dos cámaras”. Su neologismo *bicameralismo* empleado en el Derecho Parlamentario equivale a “dos cámaras”, cuyas raíces provienen de las voces latinas *bis*, doble, dos veces, y *cámara* sala abovedada, y por extensión, aquel lugar cerrado adonde un grupo de hombres se reúne con el soberano para tratar asuntos públicos. Esta palabra bicameralismo, que aún no se reconoce en los diccionarios del español moderno,

\* Diccionario de la Lengua Española

expresa la existencia de un cuerpo general legislador que se integra para ejercer sus funciones con dos cámaras o asambleas.”

“Con el nombre de bicamarismo o bicameral se designa también y se describe la estructura y organización funcional en dos asambleas o cámaras de legisladores - que actúan de manera conjunta o independiente - de aquella rama del poder público denominada Poder Legislativo, cuya función principal es la formación, discusión, aprobación y expedición de las leyes que integran el orden jurídico de un estado.”(13)

El bicamarismo también fue señalado por Montesquieu, al establecer que; “...el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus asambleas y tendrán sus debates separadamente, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos.”(14)

El sistema integrado de dos cámaras, tiene sus antecedentes del bicamarismo de Inglaterra y de los Estados Unidos de Norteamérica, mismo sistema que se ha imitado en diversos Estados y que ha conformado la base de varias normas constitucionales.

Si bien es cierto, el bicamarismo de Inglaterra tuvo orígenes diversos a los del bicamarismo de Estados Unidos de Norteamérica, ya que mientras en Inglaterra se dividía en la Cámara baja de los Comunes, quienes representaban los intereses de la comunidad, y la Cámara alta de los Lores, quienes representaban a la nobleza; en Estados Unidos se dividió el poder Legislativo en la Cámara baja de Representantes, quienes reflejaban los intereses de la población y la Cámara alta denominada el Senado, que representaban los intereses de las entidades federativas. Esto no le resta importancia

---

(13) *Ibid* p. 93

(14) Moreno, Díaz Daniel. *Clásicos de la Ciencia Política*. op. cit. p. 144.

al bicammarismo ya que cada Estado al ir moldeando sus instituciones toman, lo que consideran necesario para que en la práctica y en el desarrollo de sus actividades logren los fines perseguidos.

Pero, entonces surge una pregunta, ¿por qué en lugar de un sistema bicamarista, no se utiliza una sola cámara que sólo represente la voluntad general del pueblo?.

El maestro Moreno Díaz, nos da la respuesta y comenta que "Los partidarios del bicammarismo han sostenido que al dividir al legislativo se le debilita, con lo que el ejecutivo no queda en desventaja..."(15)

También se ha señalado que en caso de que hubiera algún conflicto entre alguna de las cámaras con el Ejecutivo, la otra podría intervenir como conciliadora, o que sí en el caso de que la función Legislativa tuviera un conflicto con el Ejecutivo, la razón la tendría el Legislativo, pero esto sólo se plasma en doctrina, ya que en caso de controversia, siempre tendrá la razón la función que predomine en el gobierno del Estado.

Otro punto a favor del bicammarismo, es en el sentido de que al haber sólo una cámara, las leyes no tendrían un doble estudio, por lo que podría haber anomalías, lagunas, etc. en la mismas, originadas por la pasión y la exaltación de las mayorías.

A través de la historia de nuestro país se ha plasmado en sus normas supremas, el sistema bicamarista, excepto en la Constitución de 1857, en la cual se suprimió al Senado, situación que se detallará en el tema siguiente, a lo que se pretende llegar es, a que nuestro país siempre ha tenido dentro de sus instituciones al sistema bicamarista, es decir siempre se ha establecido en sus normas supremas un poder Legislativo conformado de dos cámaras; ya

---

(15) Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa S.A. 11a edición.

sea para servir de instrumento de los intereses de ciertos grupos o por que en realidad se ha querido un país federal, representativo y democrático.

Montesquieu, consideraba en su obra *"Del Espíritu de las Leyes"*, que el poder Legislativo puede contar con personas que integren de manera permanente esta función, en razón de que la actividad que realiza no se dirige en contra de persona específica, sino que representa la voluntad del pueblo y establece ordenamientos generales.

En nuestro país, en el cual el presidencialismo predomina, se observa claramente la superioridad que existe del Ejecutivo en relación con el Legislativo y el Judicial, razón por la cual el Ejecutivo ha tomado más responsabilidades e incluso con el paso del tiempo ha obtenido más facultades para intervenir en ciertas actividades que realizan las demás funciones.

Una forma de intervención del Ejecutivo con la función Legislativa, en el caso de México, se da cuando la propia Constitución lo faculta para legislar en circunstancias específicas de ciertas materias que se consideran fundamentales, como en los casos en que la función Legislativa autorice al Ejecutivo para que tome las medidas necesarias en caso de emergencia, siempre y cuando se hayan suspendido las garantías individuales (artículo 29); y cuando se autoriza al ejecutivo que legisle en materia de comercio exterior e interior (artículo 131).

En nuestro país, hace algunos años, el partido mayoritario, tenía más representación en las cámaras, por lo que cualquier iniciativa de ley que propusiera el Ejecutivo, (individuo que fue nombrado candidato a presidente por el mismo partido), era seguro que se autorizaba, por lo que en realidad la representación de los Senadores y Diputados era nula ya que no se estudiaban dichos proyectos de ley y muchos menos se veía por el bien de los gobernados. Por lo que este poder estaba casi nulificado, no tenía valor ni sentido.



Razón por la cual, en los tiempos actuales, se han venido dando una serie de reformas constitucionales que tienden a robustecer o por lo menos hacer más pluralista a esta función Legislativa, cumpliendo así con la función que le corresponde.

## 2. SU IMPORTANCIA.

La función del poder Legislativo, es fundamental ya que como representante de la voluntad del pueblo, es el encargado de reconocer los derechos naturales de las personas, organizar al Estado, establecer la competencia de los funcionarios públicos, crear procedimientos constitucionales y expedir las normas secundarias. El legislador crea el Derecho y el Derecho como lo sabemos tiene sus fines concretos y uno de ellos es el de la justicia, por lo que se encuentra en las manos del legislador procurar que las normas que expida sean justas.

Es tan imprescindible en el Estado, la función Legislativa, tal y como lo comentaron en su tiempo Aristóteles, Locke, Montesquieu y diversos autores más, y que las funciones Ejecutiva o Administrativa y la Judicial debían estar subordinadas a la Legislativa, la cual tiene mayor importancia, por ser la expresión directa de la voluntad del pueblo.

La función Legislativa, tiene facultades para realizar actividades administrativas y judiciales, ya que así se lo marca nuestra Constitución, sin que por eso transgreda las esferas de las demás funciones.

La función Legislativa, crea el Derecho del Estado, es decir su función consiste en expedir las normas reguladoras, de la conducta de los gobernados, de la organización social y política, dentro de los límites y con los procedimientos que le marca la norma suprema constitucional. Siendo importante que se planteen, se debatan y se concluya, en leyes en las que se actúe con responsabilidad, y no de manera favoritista sólo por quedar bien con los intereses de ciertos grupos.

Uno de los objetivos de éste trabajo de investigación, es el realizar un estudio de la Cámara de Senadores como integrante del poder Legislativo, razón por la cual se ha hablado del mismo, pero enfocándonos más

al propósito que se persigue, los temas subsecuentes tratarán sobre la Cámara de Senadores, el cual es el tema central de la presente tesis.

Así tenemos que, desde el punto de vista etimológico la palabra Senado proviene del latín "*senex*" que significa viejo.

El Senado a través de la historia se ha considerado un órgano de madurez, experiencia y sabiduría.

La Cámara de Senadores o Cámara Alta como se ha denominado en otros países y épocas, se distinguió en la antigüedad por haber sido un órgano de representación aristocrática.

Para el Doctor Romerovargas Yturbide, la Cámara de Senadores, "...trátase de una asamblea de personas elegidas para representar cuerpos o entidades políticas regionales, por razón de una ficción jurídica cuyo propósito principal es tomar parte en el gobierno del pueblo esencialmente legislando y excepcionalmente por medio de actos ejecutivos o jurisdiccionales."(16)

Se puede decir que el Senado, es una organización que representa los intereses de los pobladores de ciertas regiones o zonas, y su objetivo principal, es el de ayudar y apoyar en la tarea legislativa para que se realicen los objetivos para los cuales fueron elegidos sus integrantes.

Con estos breves apuntamientos, respecto a la Cámara de Senadores, se da paso al desarrollo del segundo punto a tratar del presente capítulo, en el cual se hablará de la historia de esta institución tan importante, la cual nació desde los primeros ordenamientos jurídicos de nuestro país independiente y subsiste aún hasta nuestros días.

---

(16) Romerovargas Yturbide, Ignacio. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*.

## **II. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE SENADORES, A TRAVÉS DE LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO:**

En el desarrollo de éste tema, se realiza un breve esbozo de la evolución constitucional que ha tenido la Cámara de Senadores a través de la historia del México independiente. Se tomarán como base de estudio las diversas normas constitucionales que han regido en nuestro país, así también como diversos documentos normativos, que aunque no llegaron a tener vigencia, contribuyeron a robustecer la experiencia de las instituciones jurídico-políticas de nuestro México, este breve desarrollo histórico sólo abarcará hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

El Senado, magnífica institución de nuestro país, representante y símbolo de la autonomía de los Estados y del pacto federal celebrado entre los mismos.

La historia del Senado, es una historia interesante, con acontecimientos jurídicos que demuestran lo grandioso que han sido diversos momentos de la historia de nuestro país y que han dejado los antecedentes del actual Senado.

## 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ.

En la asamblea constituyente, que se estableció en la ciudad de Cádiz en España en 1812, se encontraban por primera vez reunidos representantes de las colonias españolas en América y Asia, territorios que se les daba la calidad de provincias. Pero esta reunión no beneficiaba en nada a las provincias, toda vez que, mientras en España se eligieron representantes en base a la representación proporcional, los territorios sólo contaron con un representante por cada entidad, siendo injusto para los territorios y ventajoso para España.

Dentro de los primeros acuerdos tomados por la asamblea se estableció la división de poderes y se señaló que las Cortes asumían el poder Legislativo.

La Constitución de Cádiz de 1812, estableció en su artículo tercero, que la soberanía residía en la Nación, constituyendo así un antecedente y motor para que se incitaran los ánimos de liberación por parte de las colonias sujetas a los conquistadores, elaborándose diversas constituciones liberales que incluyeron en su contenido dicho precepto.

En esta norma suprema, se estableció un sistema electoral, para la elección de Diputados, el cual sería de manera indirecta y tendría tres niveles; el de parroquia, el de partido y el provincial.

Dentro de esta norma fundamental, se establecieron por primera vez la representación por diputaciones provinciales reconociéndose en la Nueva España las de la Ciudad de México, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey, Durango y con posterioridad se fueron creando más diputaciones.

Las diputaciones provinciales estaban integradas por siete personas, un presidente y un intendente (artículo 326); miembros que se

renovarían cada dos años por mitad (artículo 327); para cada diputación se tenían que nombrar tres suplentes (artículo 329).

Para ser integrante de alguna diputación, según el artículo 330 del ordenamiento en comento, se requería; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con 25 años de edad, natural o vecino de la provincia con residencia mínima de siete años, contar con lo necesario para vivir decentemente y no ser empleado del Rey.

Esta constitución en su artículo 331, estableció que para que una persona fuera elegida por segunda vez como integrante de la diputación debería dejar transcurrir el plazo de "cuatro años después de haber cesado en sus funciones". Y en el artículo 110 se establece que no podrán ser elegidos nuevamente los Diputados, sino mediando el término de una diputación.

Las facultades otorgadas a las diputaciones provinciales se establecieron en el artículo 335 del multicitado ordenamiento, siendo las siguientes: intervenir y aprobar el repartimiento en los pueblos de las contribuciones, revisar la inversión de los fondos públicos, vigilar que se establezcan los ayuntamientos, proponer al gobierno las decisiones respecto a obras de utilidad para la provincia, fomentar la educación, la agricultura la industria y el comercio, vigilar la administración de rentas públicas, realizar el censo y estadísticas de la provincia, vigilar las instituciones de beneficencia, informar a la Corte sobre violaciones a la Constitución, y por lo que se refiere a las diputaciones de las tierras conquistadas, vigilar el proceso de la conversión de indios infieles.

En cuanto a la calificación de los representantes, se estableció la formación de varias juntas para examinar los "poderes de todos los diputados".

En el artículo 128 de la Constitución de Cádiz, se estableció la inviolabilidad por las opiniones de los Diputados, además de establecer que tratándose de delitos penales serían juzgados por el Tribunal de Cortes.

La incompatibilidad parlamentaria la encontramos en ésta constitución, en su artículo 129, al establecer que los Diputados no podrán aceptar ni solicitar empleo alguno.

Se estableció que las sesiones de las Cortes serían todos los años en un periodo de tres meses que comenzaría el 1º de marzo.

Todos los Diputados tenían la facultad de presentar propuestas de ley a las Cortes (artículo 132).

En la norma suprema en comento, se estableció una diputación permanente integrada por siete personas, tres de las provincias de Europa, tres de provincias de altamar y 1 que sería elegido por suerte entre los de Europa y ultramar. Esta diputación tendría vigencia todo el tiempo en que no sesionaran las Cortes.

Dentro de ésta Constitución se encuentran plasmados muchos de los principios que seguirían rigiendo la vida de nuestro país.

Se hace referencia a las características de las diputaciones, por ser un antecedente del Senado, ya que los Diputados representaban a diferentes regiones y no a la población en general.

Como se ha observado y se observará, la Constitución de Cádiz constituyó la base de los ordenamiento supremos que con posterioridad regirían la vida de nuestro país. Muchos de sus postulados aún en nuestro días tienen vigencia, otros se han ido amoldando pero siguen regulando situaciones específicas que se dan en la actualidad.

## 2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN.

Al comenzar los movimientos independentistas, surge la preocupación y la idea de tener un congreso similar al que existía en Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo por que se consideraba que sería importante contar con la representación de las provincias en el congreso general encargado de elaborar las leyes.

Ignacio Rayón, en agosto de 1811, escribió un proyecto intitulado "*Elementos Constitucionales*", el cual había sido inspirado por las ideas que predominaban en esa época.

En su proyecto, Don Ignacio Rayón y con base en las ideas de Montesquieu, establece en su artículo 21, la existencia de tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ignacio López Rayón, quiso proteger a las personas que ejercerían los cargos de representantes, por lo que estableció en el punto número 12 la inviolabilidad de los vocales mientras que el ejercicio de su cargo dure.

Por lo que respecta al poder Legislativo, en el artículo 23, se tomó como base para la elección de representantes a los Ayuntamientos, al igual establecía que el cargo de representante tendría una duración de tres años y que dichos representantes tenían que ser personas honradas y no sólo de las capitales sino de los pueblos del Distrito Federal.

En el artículo 23, a que se hizo referencia en el párrafo anterior, sólo se señala a un tipo de representantes, es decir, aquellos que representaban



regiones, por lo que se podría considerar que en realidad se trataba de una representación de tipo senatorial.

El documento a que se hace referencia en éste punto, es un antecedente del Senado en nuestro país, ya que habla de diputaciones de tipo regional, es decir de personas que se elegían por regiones. Además de que plasmaba en sus artículos los principales postulados que enarbolaban los movimientos liberadores de los territorios de la Nueva España.

### 3. LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN.

Morelos, uno de los principales héroes del movimiento independentista, al conocer las ideas que incitaron a diversos movimientos revolucionarios que constituyeron la base para la creación de nuevos Estados, realizó un proyecto al que denominó "*Sentimientos de la Nación*", el cual se integraba por un total de 23 artículos que reflejaron la situación social que se estaba viviendo en esa época, en nuestro país.

En el artículo 5 de este proyecto, se plasman los postulados de la división de poderes y de la soberanía.

De igual forma, en el artículo al que se hace referencia, se estableció el voto indirecto para nombrar los representantes de las provincias, especificando que los mismos deberían ser "*sujetos sabios y de probidad*".

En el artículo 7, del proyecto en mención, se estableció que los representantes sólo durarían en su encargo cuatro años, manejándose por turnos.

Estableció en el artículo 8, que el salario de los representantes sería "suficiente y no superflua."

Propugnó por que las leyes fueran para todos sin excepción, leyes que dictaría y discutiría el Congreso siempre apoyando a los necesitados.

Por lo que podemos observar, en este proyecto, también se tomó la idea de los representantes regionales con una duración temporal.

En el documento que se estudia en el presente punto, se ven plasmados los principales postulados de los movimientos independentistas, además de que estableció normas claras, sencillas y lógicas en relación a las personas que ostentaban la investidura de representantes. En relación al Senado, constituye un antecedente importante ya que regula la figura de los representantes provinciales.

#### 4. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anahuac, sancionó el documento llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. En éste congreso se reunieron representantes de las provincias que integraban al país, mismos que no fueron elegidos de forma democrática por la guerra que se vivía en esos años.

Este decreto, en su artículo 11, señaló las atribuciones de la soberanía, estas atribuciones las denominó poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 12).

Se creó un congreso con inmensas facultades, al que se le denominó "*Supremo Congreso Mexicano*", el cual representaba la soberanía de las provincias (artículos 44 y 48), y se integraba por un Diputado de cada provincia. Para obtener la calidad de Diputado, entre otras características se requirió; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener la edad de 30 años y contar con una buena reputación (artículo 52), prohibiendo obtener el cargo de Diputado si ha ejercido otro puesto en el gobierno y no ha transcurrido dos años desde que cesó su desempeño, (artículo 53). Se estableció además que sólo durarán en su encargo dos años (artículo 56).

En este decreto, se observa que dentro del numeral II, en sus capítulos III, IV y VIII por primera vez se hace referencia exclusivamente, al Supremo Congreso Mexicano, señalando la imposibilidad de ser Diputado si se tiene alguna otra actividad pública; la no reelección para el periodo inmediato y la inviolabilidad de los representantes. Aquí ya se establece un proceso electoral, para elegir a los representantes quienes a su vez elegirán a los Diputados, y señalan también las amplias facultades con las que estaba

investido este congreso las cuales se plasmaron del artículo 102 al 122 de este ordenamiento.

En el artículo 102 del ordenamiento jurídico que se comenta, se estableció como facultad del congreso realizar la confirmación de los documentos de los Diputados que fueron elegidos por las provincias, así como recibirles la protesta del cargo.

La institución de la suplencia se plasmó en la parte final del artículo 56 del ordenamiento jurídico en comento, estableciéndose que el suplente no pasará del tiempo que corresponda al propietario ejercer el cargo.

La incompatibilidad parlamentaria se encuentra establecida en el artículo 58 de este decreto.

El ordenamiento en comento estableció en su artículo 59, que los Diputados serían inviolables por sus opiniones, y no podrían ser reconvenidos por las mismas, pero podrían ser sujetos del juicio de residencia.

Se facultó a los vocales para presentar proyectos de ley al Congreso (artículo 123).

Como se observa, en este decreto no se manejó el sistema bicamarista, sólo existió un Congreso, formado por Diputados que eran elegidos por cada una de las provincias, es decir, se seguía plasmando la representación regional, por lo que se considera un antecedente del Senado en nuestro país.

## 5. EL PLAN DE IGUALA (1821).

Este plan, sólo proponía la conformación de una Junta Gubernativa, con funciones legislativas que se integraría por vocales que el Virrey nombraría, y que tendría una vigencia temporal, hasta la constitución del Imperio Mexicano.

Es decir, estableció bases, para organizar a las Cortes constituyentes en lo que llegaba el emperador. Y en cuanto a la elección de los Diputados estableció que las reglas y los procedimientos los determinaría la Junta Gubernativa.

Durante el lapso que tuvo vigencia este plan, "La regencia, presidida por Yturbide, pugnaba por el sistema bicamarista, en elección directa y que el Senado se formara de representantes del clero, de las ciudades y de las provincias, en tanto que la Cámara Baja se integrara de ciento veinte representantes de las clases sociales y gremios representados a su vez por personas instruidas..."(17)

Es importante el antecedente referido en el párrafo anterior, ya que constituyó un primer paso para la creación o mejor dicho para la adopción del sistema bicamarista en nuestro país, demostrando que existían desde entonces inquietudes para establecer la elección y organización del principal órgano de representación.

---

(17) *Ibid* p. 44 y sig.

## 6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El 31 de enero de 1824, fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, lo que después se denominaría la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, pero no fue sino hasta el 4 de octubre del mismo año cuando se sancionó. Esta constitución tuvo vigencia hasta 1835.

Como quedo asentado, en los párrafos en donde se hizo referencia al bicamarismo en México, ésta fue la primera constitución que consagró el sistema bicameral; en su artículo 7º se habla ya de una cámara de Diputados y una de Senadores, como integrantes del poder Legislativo; estableció a la Cámara de Diputados conformada por un Diputado por cada ochenta mil habitantes o por una fracción que pase de cuarenta mil, o si la entidad federativa no tuviere población, nombrará un Diputado; y a la Cámara de Senadores integrada por dos Senadores de cada Estado.

Esta decisión de establecer un sistema bicameral no fue nada fácil, sino al contrario fue objeto de profundos debates que incluso prevalecieron y prevalecen aún como fundamento de la institución del Senado que se encuentra vigente hasta nuestros días. Y para elucidar algunos puntos sobre la Cámara de Senadores, se señalan ciertos argumentos importantes que se expresaron en los debates que originaron el ingreso del Senado en la Constitución de 1824.

Por lo que respecta a la división de la función Legislativa en dos cámaras, en la sesión del 28 de diciembre de 1823, dos de los argumentos más destacados fueron los siguientes:

"El C. Covarrubias se declaró contra el Senado alegando que puede ser aristocrático por lo que va contra los intereses del pueblo. Para subsanar la falta del Senado que deba representar a las entidades federativas

propuso que las leyes fueran votadas de dos modos, por individuos y por diputados de cada estado.

Ramos Arizpe objetó que el Senado no es aristocrático si se nombra popularmente; que el sistema unicameral está sujeto a la exaltación y a la pasión en tanto que en el sistema 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 cuya utilidad compensa ampliamente los gastos que con él se hagan."(18)

Al aprobarse esta Constitución, la figura del Senado, quedo establecida de la siguiente manera: cada entidad federativa por medio de sus legislaturas elegirían a dos individuos que serían integrantes de la cámara. Consignándose en esta Constitución un dato esencial del federalismo, la designación de los Senadores por mayoría absoluta de los votos de las legislaturas de cada una de las entidades federativas, colaborando así los Estados en la formación del Congreso federal.

La elección de los Senadores se realizaría de manera indirecta, es decir, los encargados de elegir efectivamente a los Senadores eran las legislaturas de los Estados. La renovación de los Senadores se haría por mitad cada dos años; los Senadores nombrados en segundo lugar debían cesar a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos. Los requisitos y prohibiciones para ser Senador, coincidieron con los exigidos para ser Diputado, los cuales eran; tener treinta años cumplidos en el tiempo de la elección (sólo Senadores), tener vecindad mínima de dos años en el Estado que lo elige; en caso de no haber nacido en territorio mexicano se requiere tener mínimo ocho años de vecindad y contar con ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que produzca diez mil pesos cada año (artículo 20), y no podían

---

(18) *Ibid.* p. 71.

ser Senadores los que ejercían cargos en el poder público.

La institución de la suplencia en esta constitución quedó establecida en el artículo 27 el cual señaló que: “ Cuando falte algún senador por muerte, destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviere reunida, y no estándolo luego que se reúna.”(19)

Lo que realmente se buscaba al establecer la institución del Senado en la Constitución de 1824, era la igualdad de los Estados integrantes de la federación, reforzándose así el pacto federal.

En relación a la calificación de la elección de los Senadores, el artículo 34, estableció que la misma cámara realizaría dicha calificación y resolvería las dudas, que surgieran al respecto.

Se estableció como facultad del Ejecutivo en conjunto con el Consejo de Gobierno el convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, especificando los puntos de la convocatoria y sólo abocándose al estudio de ellos.

En los periodos de receso del Congreso, se creó un órgano denominado Consejo de Gobierno, el cual se integraría por la mitad del número total de los Senadores.

La constitución en comento, fue y ha sido la única que estableció la elección de la Cámara de Senadores acorde a su espíritu, ya que como se explicó, cada legislatura estatal designaría a los Senadores que representarían a la entidad federativa en la Cámara de Senadores. Se dice que es acorde, porque la esencia del Senado en nuestro país, es la representación de las entidades federativas en el Congreso de la Unión, y el objetivo de esta forma de elección era que el Senador designado fuera una persona unida a los intereses y

---

(19) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. Editorial Porrúa S.A.



aspiraciones de la entidad federativa que lo eligió.

En éste ordenamiento se estableció la inviolabilidad por las opiniones de los Senadores en el artículo 42.

En el artículo 36, del ordenamiento en comento se estableció que las cámaras no podrían abrir sesiones si no concurrían más de la mitad del total de sus integrantes.

Se estableció un Congreso general que sesionaría en un sólo periodo del 1º de enero al 15 de abril con la posibilidad de prorrogarlo por treinta días.

En el artículo 41 se estableció que todos los Senadores podrían presentar proyectos de ley, ante su cámara.

En este ordenamiento no se especificaron las facultades de cada Cámara, lo que en consecuencia hacía más amplias las facultades del Congreso.

Esta constitución fue abrogada en 1835, con la aprobación de las *"Bases para la nueva Constitución"*.

En la constitución que en este punto se comenta, se plasmaron instituciones jurídico-políticas que han prevalecido aún en nuestros días, existen postulados que se encuentran aún vigentes, además se establecieron normas importantes que constituyeron las bases para la creación de las constituciones posteriores.

La importancia de la norma suprema que se estudia, es la de haber sido la primera norma que estableció en nuestro país el sistema bicameral como forma de ejercer la función Legislativa, y que además plasmó la institución del Senado como el órgano que representaría a las entidades federativas en el Congreso de la Unión y que el Senado por su naturaleza propia sería integrado por personas elegidas por las legislaturas de los Estados, integrantes del pacto federal.

## 7. LA CONSTITUCIÓN DE 1836.

La norma constitucional a que se hace referencia en el presente punto, a pesar de ser una constitución centralista, siguió conservando el sistema bicameral establecido en la Constitución de 1824, es decir dividió al poder Legislativo en una cámara de Diputados y otra de Senadores, claro que con ciertos matices distintos, en lo que se refiere al Senado, ya que se dividió al territorio nacional en Departamentos.

Además, hay que recordar que en esta norma suprema, se estableció en su Segunda ley un cuarto poder que mantendría el equilibrio constitucional, denominado el Supremo Poder Conservador (artículo 1, Tercera Ley).

Al desaparecer las entidades federativas, se disuelven las legislaturas de las mismas, sustituyendo a estas con las juntas departamentales; el Senado ya no tuvo la representación de los Estados, es decir ya no representaba la autonomía de los Estados integrantes de la federación, lo curioso fue que en realidad no representó a alguna clase o a algún grupo importante de presión, por lo cual se podría decir que tenían las mismas funciones de la Cámara de Diputados, pero se diferenciaban en un aspecto y éste era el de la elección, la Cámara de Senadores continuaba siendo elegida de manera indirecta, ahora por las juntas departamentales quienes tenían que elegir a los Senadores de tres listas que les eran remitidas por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia (artículo 8, Tercera ley).

La Cámara de Senadores, se integro por 24 miembros (artículo 8, Tercera ley), renovándose cada dos años, por terceras partes, saliendo, al fin del primer bienio, los ocho últimos de la lista, al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde el fin del tercero en adelante los ocho más antiguos, (artículo 9), durando los Senadores en su cargo seis años.

En la Tercera ley en su artículo 12, se establecieron los requisitos para ser Senador siendo los siguientes: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener la edad mínima de treinta y cinco años; contar con un capital físico o moral que le produjera cada año dos mil quinientos pesos mínimo; además de no ejercer otro cargo dentro del poder público.

La institución de la suplencia establecida en la constitución en comento en el artículo 11 de la Tercera Ley, se manejó por una nueva elección que se llevaría a cabo de la misma manera en la que se elegían a los Senadores propietarios, y el Senador suplente duraría el tiempo que debía durar el Senador faltante.

El Senado, sólo operó como un factor de regulación, revisando las iniciativas de ley presentadas por la Cámara de Diputados, ya que no podía presentar iniciativas de leyes, sólo se le dio facultades de cámara revisora (artículo 25, Tercera ley).

En la constitución en comento, se establecen por primera vez, facultades exclusivas para la Cámara de Senadores (artículo 53, Tercera ley), las cuales eran: dar su consentimiento para retener o dar correspondencia que contuviera disposiciones importantes para el país; cuando no hubiere sesión del Congreso atender las acusaciones que se hiciesen a servidores públicos por delitos comunes y otorgar permiso para la entrada de tropas extranjeras a nuestro país y la salida del mismo de las tropas nacionales; y autorizar los nombramientos realizados por el Ejecutivo de enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y la milicia activa.

La inviolabilidad de los Senadores quedó plasmada en el artículo 55.

El supremo poder, tenía como facultad hacer la calificación de las elecciones de los Senadores.

En el artículo 47 del ordenamiento en comento se estableció que los Senadores sólo podrían ser acusados criminalmente desde el día de su elección y después de dos meses de concluido su cargo, ante la Cámara de Diputados.

En la tercera ley, en específico en el artículo 56 fracción II, se estableció la incompatibilidad parlamentaria, al prohibir a los Senadores aceptar para sí o para otros, empleos del gobierno.

En el artículo 17 de la tercera ley, se estableció que para que un proyecto de ley fuera votado se requería más de la mitad del número total de los integrantes de la cámara y para que éste proyecto fuera aprobado se requería la mayoría de los sufragios de las personas presentes en la sesión.

Se estableció un Congreso General bicameral que tendría dos periodos ordinarios de sesiones que serían del 1º de enero al 31 de marzo y del 1º de julio hasta agotar los asuntos del presupuesto de egresos y la cuenta pública.

En los casos de recesión del Congreso General, en la norma fundamental que se comenta, se estableció la creación de una diputación permanente, formada por cuatro Diputados y tres Senadores.

Se otorgó al Ejecutivo la facultad de citar al Congreso o a las cámaras por separado para sesiones extraordinarias, señalando los asuntos específicos que se tratarían.

Para ilustrar lo que representó el Senado en esta constitución traemos a colación el siguiente comentario realizado por el Dr. Romervargas Yturbide, el cual indica; "En suma, el llamado "Senado" de acuerdo con esta Constitución de las Siete Leyes por razón de su origen, nombrado "de dedo" por los gobernantes, no fue de orden popular o democrático, en su esencia no fue representante de las provincias, por consiguiente 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", por lo que no constituye un antecedente de nuestro Senado actual, instrumento indispensable y característico del federalismo."(20)

A pesar, de que como lo comenta el autor Romerovargas, el Senado no tuvo gran trascendencia como órgano representativo dentro de la estructura del Estado, éste siguió subsistiendo en la organización del mismo como equilibrio del poder Legislativo.

---

(20) Romerovargas Yturbide, Ignacio. op. cit. p. 84.

## 8. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

En esta norma suprema, la Cámara de Senadores, continuó con las características establecidas en la constitución de 1836, y se convirtió en un órgano aristocrático y sin eficacia; características que con el paso del tiempo provocaron su desaparición de la norma fundamental. Ya que se empezó a considerar a este órgano como un órgano de clases privilegiadas. Por lo que sólo los que tuvieran rentas elevadas podrían desempeñar el cargo de Senador.

Para aclarar lo dicho anteriormente tenemos que, al igual que en las anteriores normas constitucionales, el poder Legislativo se dividió en dos cámaras la de Diputados y la de Senadores, artículo 25. La Cámara de Senadores, compuesta de 63 integrantes, artículo 31, fue convirtiéndose en un órgano representante de ciertas clases, las de dinero, ya que del total de los integrantes de la Cámara un tercio debía ser elegido por la Cámara de Diputados, por la Suprema Corte de Justicia y por el Presidente de la República (artículo 32), los elegidos debían tener ciertas peculiaridades como lo son el haberse distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica. El resto de la Cámara de Senadores, es decir, los dos tercios faltantes eran elegidos de manera indirecta por las Asambleas Departamentales, tomando como categoría para la elección dos criterios; veinte de los individuos elegidos, debían pertenecer a alguna clase social, es decir, se estableció que debería haber cinco Senadores agricultores, cinco mineros, cinco propietarios o comerciantes y cinco fabricantes, para así representar a cada una de las clases que prevalecían en el Estado, y la elección de los demás Senadores recaería en personas que hubieran ejercido cargos importantes dentro de administración pública, de la carrera eclesiástica o militar.

En el artículo 42, de esta norma fundamental, se establecieron como requisitos para ser Senador, el ser mexicano, ciudadano en ejercicio de sus derechos, no menor de treinta y cinco años y sobre todo debían de tener una renta o sueldo anual mínimo de dos mil pesos y que tuvieran una propiedad raíz de no menos de cuarenta mil pesos; de este requisito estaban exceptuados los Senadores elegidos por clases. Razón por la cual esta Cámara paso a ser una Cámara pluralista que representaba a todos los estratos sociales pero que tenía un defecto, los que habían logrado llegar al puesto, no era por su espíritu de servicio sino gracias a sus rentas, dándose una situación peculiar y preocupante, se compraban los cargos.

En esta constitución, el Senado, integrado por 63 personas, continua sólo con su facultad de cámara revisora (artículo 56) y con una duración en el cargo de sus integrantes de seis años renovables por tercios cada dos años (artículo 43). El artículo 70 sólo facultó al Senado aprobar los nombramientos de altos funcionarios, hechos por el Ejecutivo.

La institución de la suplencia quedó establecida en el artículo 46, el cual estableció: "Cualquier vacante que ocurra en el Senado se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades á quienes corresponda, y si éstas fueren las Asambleas departamentales, lo harán según la clase á que pertenezca la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba al que va á reemplazar."(21)

La calificación de las elecciones de los Diputados o Senadores recaía en cada cámara, quien estaba facultada para resolver cualquier duda.

Este ordenamiento establecía en su artículo 68, la inviolabilidad de la que gozaban los Senadores por sus opiniones, además de expresar que no podrían ser reconvenidos por ellas. Y en el artículo 74 establecía la

---

(21) Tena Ramirez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1907*. op. cit. p. 412

imposibilidad de ser juzgados por causas civiles y criminales sino hasta después de dos meses de haber concluido su encargo.

La incompatibilidad parlamentaria se estableció en el artículo 75, el cual establecía la prohibición de adquirir empleos por parte del gobierno, abriendo la posibilidad de solicitar permiso a la cámara respectiva.

Para que un proyecto de ley pudiera ser discutido se requería la mitad más uno de los Senadores presentes en la cámara y para ser aprobado se requería la mayoría absoluta de los integrantes que estuvieran presentes (artículo 58).

Se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones para el Congreso bicameral los cuales se llevarían a cabo del 1º de enero al 31 de marzo y del 1º de julio al 1º de octubre.

En los casos de receso del Congreso, se estableció una diputación permanente, integrada por cinco Diputados y cuatro Senadores.

La norma fundamental aquí comentada, en unión con la Constitución de 1836, fueron las que dieron la pauta para que el Senado se convirtiera en un órgano aristocrático y en consecuencia sin eficacia, ya que al comprar los cargos, los titulares de los cargos no tenían como objetivo beneficiar o velar por los intereses de las entidades federativas, sino sólo obtener un puesto más que hiciera que sus ingresos aumentaran. Al ser el Senado una institución que no obtenía resultados favorables para las entidades federativas y que sólo apoyaba a iniciativas que convenían a sus intereses se convirtió en un órgano perjudicial para el país.



## 9. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El objetivo principal de ésta acta de reformas, fue el de declarar la reinstauración de la Constitución de 1824, con algunas modificaciones, restituyéndose así el federalismo.

La integración de la Cámara de Senadores, que como ya se menciona, fue la plasmada en la Constitución de 1824, sufrió una adición, ya que de ser dos representantes de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, a esta Cámara se le sumó otro número de Senadores que corresponderían al número de los Estados, es decir en lugar de dos representantes por Estado, habría tres, así lo estableció el artículo 8. Estos Senadores, serían elegidos por los otros Senadores junto con los Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En estas reformas, se estableció que para ser Senador se requería contar con treinta años de edad, cubrir los requisitos exigidos para ser Diputado los cuales eran; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y no ejercer otro cargo dentro del poder público; y por último haber ocupado un alto puesto en la administración pública (artículo 10).

Al igual que la constitución anterior la cámara se renovaría cada dos años por tercios (artículo 9), alternando año con año, la elección de las legislaturas de los Estados con la que debía hacerse a propuesta del Senado, la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Estas reformas cambiaron el sistema de elección de los Diputados, Senadores, Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, ya que ahora se realizaría de manera directa, pero se exceptuaban de esta regla el tercio de los Senadores, que se mencionan en el artículo 8.

El acta en mención no estatuyó artículo alguno en el cual se otorgaran facultades exclusivas al Senado.

En el artículo 14 del acta, se estableció que ningún proyecto de ley podía aprobarse si no contaba con la votación de la mayoría absoluta de los representantes presentes en ambas cámaras.

Estas reformas influyeron para que el Senado se convirtiera cada vez más en un órgano aristócrata, representante ya no de las entidades federativas, sino de los grupos que no querían dejar el poder y se rolaban por diversos puestos políticos. Convirtiendo así a las instituciones en basureros de individuos que no tenían nada de sabiduría pero si de ambición.

## 10. EL PLAN DE AYUTLA (1854).

Este plan, fue un instrumento en contra de Antonio López de Santa Anna, sus principales defensores fueron los generales Juan N. Alvarez e Ignacio Comonfort.

Lo que propugnaba este plan, era una constitución federalista para el país.

El artículo 2o. estableció que: "Cuando éste haya sido adoptado por la mayoría de la Nación, el General en Jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al Presidente Interino de la República, y le sirvan de Consejo durante el corto periodo de su encargo".(22)

Es decir, estos individuos elegidos, tendrían una representación de tipo regional.

Habiendo elegido al presidente interino, éste convocaría a un Congreso extraordinario, con el objeto de constituir al país en una "República representativa popular".

Este plan sólo represento un antecedente del Senado en nuestro país ya que aunque la desorganización del país estuviera presente, siempre se requiere la creación de un órgano de representación que en éste caso sería regional.

---

(22) Romerovargas Yturbide Ignacio. op. cit. p. 106.

## 11. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Esta norma, plasmó dentro de su contenido a un poder Legislativo conformado de una sola cámara, la de Diputados, es decir se suprimió al Senado.

El Senado, fue duramente criticado por sus antecedentes y fue considerado un órgano aristocrático razón por la cual el constituyente, a pesar de los votos en contra de diversos integrantes, decidió suprimirlo, por lo que el artículo 51 de este ordenamiento estableció, que el Supremo poder Legislativo sólo se depositaría en una asamblea denominada Congreso de la Unión.

Causa de diversos y feroces debates, ocasionó la supresión del Senado. Por lo que subieron a los estrados de la Cámara tanto los defensores como los opositores de esta institución.

Pero al faltar este órgano del Estado, el constituyente lo intentó subsanar, en el proyecto, con la creación de las diputaciones que representaban a los Estados y que serían elegidos por la población de los mismos. Además de establecer un procedimiento bastante complicado en la formación y aprobación de las leyes. Pero los propios defensores del Senado intervinieron para que no se aprobaran dichas modificaciones por ser incongruentes, por lo que se canceló el artículo que hablaba de las diputaciones y se simplificó el procedimiento de la creación de la ley.

Uno de los argumentos que defendía a la institución del Senado, fue él expuesto por Zarco, el cual señaló que: "Se ha llegado a decir que el senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El senado puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que

constituyen la federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual. La comisión ha conocido este inconveniente, y para subsanarlo aconseja que en la cámara se vote por diputaciones, cuando así lo pida la diputación de todo un Estado. Pero esto no allana la dificultad, sino que la acrecenta, porque entonces no los intereses públicos, sino las intrigas de bandería y las combinaciones numéricas, serán las que decidan la votación por diputaciones, cuando se tome el voto decisivo de la mayoría."

"... 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, y el senado es tan popular como la otra cámara y quedan igualmente representados los intereses de los Estados como entidades políticas, lo cual no sucede en una sola cámara en que dos o tres diputaciones numerosas prevalecen sobre las de muchos Estados."(23)

Pero aún con argumentos, como el señalado en los párrafos anteriores, el Congreso Constituyente decidió suprimir al Senado, integrando al poder Legislativo en una sola cámara, a la cual se denominaría Congreso de la Unión. Esta asamblea sería elegida en su totalidad por los ciudadanos cada dos años, según lo establecido en el artículo 52, de acuerdo al sistema de representación proporcional. La elección de los representantes se estableció de manera indirecta en primer grado.

Se estableció la figura del suplente; requiriéndose para ser Diputado los mismos requisitos establecidos en las constituciones anteriores. El artículo 59 estableció la inviolabilidad de los Diputados; el 60 la

---

(23) *Ibid* p. 122 y sig.

autocalificación y el 72 las amplias facultades con las que contó este Congreso.

Los Diputados también gozaron de la inviolabilidad por sus opiniones, ya que así lo establecía el artículo 59 de la norma fundamental en comento.

En relación a la incompatibilidad parlamentaria en los artículos 57 y 58 se estableció la misma, ya que se prohibió a los Diputados ejercer algún otro puesto en el gobierno, en donde se recibiera sueldo, sin el permiso correspondiente.

Se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso unicameral los cuales serían del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1º de abril al 31 de mayo.

Se estipuló la presencia de una diputación permanente, la cual se integraría por un diputado de cada estado, que serían nombrados por el Congreso días antes de la clausura de sesiones.

La supresión del Senado en la norma fundamental que se comenta, fue consecuencia de sus antecedentes, la población ya no estaba de acuerdo con los privilegios con los que gozaba dicho órgano, peor aún sino trabajaba en beneficio de sus electores. Por lo que aún con los argumentos más aceptables la mayoría de los integrantes del Congreso voto por su supresión.

## 12. LA RESTAURACIÓN DEL SENADO. (REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1874).

El ilustre Lerdo de Tejada, defensor del bicammarismo luchó por la restauración del mismo, y no fue sino hasta las reformas de 1874, cuando se ven cumplidos sus objetivos. Siendo el primer presidente del Congreso de la Unión don Mariano Escobedo y recomenzando sus actividades el 16 de septiembre de 1875.

Estas reformas, tuvieron como antecedente la *Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales*, expedida por Don Benito Juárez el 14 de agosto de 1867. Para diversos autores, ésta convocatoria significaba algo más que un simple querer reestablecer el equilibrio entre los poderes, así tenemos que para Amador Rodríguez Lozano, “Las razones por las que se buscó su retorno no fueron de carácter doctrinal. En efecto, se pretendía su reinstalación, pero no porque se le consideraba como institución imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado federal; sino por razones de carácter político. Es decir, la división del Poder Legislativo federal en dos cámaras traería consigo un lógico debilitamiento de la unidad y de la fuerza política del Congreso. Era la fórmula política con la que el gobierno juarista trató de superar los constantes enfrentamiento con el órgano legislativo que le restaban autoridad y le impedían el ejercicio normal de sus funciones.”(24)

Las reformas a que nos estamos refiriendo, para otros doctrinarios tuvieron como objetivo reestablecer el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, desequilibrio que originó la normatividad establecida en la Constitución de 1857, en la cual se limitaba la esfera de acción del Ejecutivo y

---

(24) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de*

ampliaba la del Legislativo.

Los debates fueron muy intensos, pero por mayoría de votos se logró reestablecer la representación de las entidades federativas, en el poder Legislativo. Por lo que al quedar reformado el artículo 51 de la Constitución de 1857 se estableció que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General compuesto por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

El Senado se conformó con dos Senadores representantes de cada Estado y dos representantes del Distrito Federal (artículo 58 letra A), continuándose con el sistema de elección de manera indirecta en primer grado, estableciendo que las legislaturas de los Estados designarían al candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos; en este mismo inciso se estableció la figura del suplente que subsiste hasta nuestros días. Se estatuyó que el Senado se renovaría por mitad cada dos años (artículo 58 letra B).

Para ser Senador ya no se pedían mayores requisitos, sólo cubrir los exigidos para ser Diputado que eran; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, ser mexicano, ser vecino del Estado o territorio por el cual se postulaba, no pertenecer a la iglesia y contar con 30 años cumplidos el día de la elección (artículo 58 letra C).

El principio de la inviolabilidad se estableció en el artículo 59 y en el 60 la autocalificación de los integrantes de las cámaras. El principio de la incompatibilidad parlamentaria se extendió a los Senadores.

El quórum exigido para abrir sesiones en la Cámara de Senadores, se estableció en el artículo 61 reformado, el cual exigía las dos terceras partes de los integrantes de la cámara.

Se establecen dos periodos para la reunión del Congreso bicameral, un periodo del 16 de septiembre al 15 de diciembre con posibilidad



de una prorroga de treinta días y el segundo periodo del 1º de abril al 31 de mayo.

La Comisión Permanente que se estableció en el artículo 73 reformado, sería integrada por quince Diputados y 14 Senadores, que serían designados por las cámaras días antes de la clausura de sesiones.

Se establece la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias con el objeto de discutir puntos específicos bien determinados.

En el artículo 65 reformado, se le confieren facultades a la Cámara de Senadores para presentar iniciativas de leyes, facultad de la cual no gozó por varios años.

En el inciso B del artículo 72 reformado, se establecieron las facultades de las que gozaría el Senado y a saber son: aprobar convenios internacionales; ratificar los nombramientos realizados por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional; autorizar al Ejecutivo para que puede hacer uso de la tropa nacional fuera del territorio mexicano y permitir el paso de tropas extranjeras por nuestro país; autorizar al Ejecutivo el uso de la guardia nacional; declarar cuando hayan desaparecido los poderes Legislativos y Ejecutivos de las entidades federativas, resolver conflictos políticos que se susciten entre los poderes de un Estado a petición de alguno de ellos y erigirse en jurado de sentencia en delitos oficiales.

No se puede dejar pasar una situación muy peculiar que se dio en las reformas al artículo 79 de la Constitución de 1857, que se publicaron el tres de octubre de 1882, las cuales se referían esencialmente a los supuestos de suplencia en caso de faltas temporales o absolutas del Presidente de la República, en donde dicha suplencia recaería en el Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Senadores, esta suplencia sólo se realizaba mientras se elegía a la persona indicada para quedar al frente del poder Ejecutivo. La reforma fue

algo innovador, ya que siempre fue una situación ordinaria, que en las diferentes normas constitucionales anteriores a la que estamos estudiando, el único que podría suplir al Titular del Ejecutivo era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o simplemente recaía en alguna de las cámaras o en ambas la facultad de elegir a la persona que debería de suplir al Presidente de la República.

Pero no duró mucho la vigencia del artículo arriba mencionado ya que fue nuevamente renovado el 24 de abril de 1896.

Más tarde el seis de mayo de 1904, fue nuevamente reformado el artículo 79 en donde se estipulaba que al elegir al Presidente de la República también se elegiría a un Vicepresidente el cual sería el "*Presidente nato del Senado*".

Puede ser que el hecho de que el titular del poder Ejecutivo convocara para establecer el bicammarismo en nuestro país, haya sido sólo para debilitar al poder Legislativo, que al tener excesivas facultades influía en la mayoría de las decisiones fundamentales del país. Pero también es cierto que con el tiempo que transcurrió de 1857 a 1874 la ciudadanía se dio cuenta que en realidad las entidades federativas no contaban con representación alguna en el gobierno y que además era necesario retornar a las instituciones que existían con anterioridad, (adoptándolas) ya que se estaban dando cambios drásticos en el gobierno, que lo desestabilizarían.

La reinstalación del Senado fortaleció el pacto federal celebrado entre las entidades federativas.

### 13. EL PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ.

Derivado de la dictadura porfirista, éste como los subsecuentes planes, surgen del descontento de la sociedad por las tremendas injusticias en las que vivía sometido el pueblo de México, y sobre todo por la desprotección total de las clases marginadas.

En los comienzos del presente siglo, se podía observar una notable sujeción de la función Legislativa y Judicial al Ejecutivo, y en cuanto a la Cámara de Senadores se refiere, este órgano sólo se utilizó por Porfirio Díaz, para gratificar a los fieles amigos del régimen.

Es decir el Senado durante la dictadura del General Porfirio Díaz, fue sólo un premio de consolación para muchas personas que seguían al General y que sus servicios no eran necesarios en otras instituciones.

En realidad la función Legislativa no representó ningún freno o contrapeso a la actuación del Ejecutivo, sino que al contrario actuó en favor de los intereses del mismo.

Del descontento de la población, empezaron a surgir brotes de revolución, brotes de cambio, por lo que se comenzó a hablar de la creación de partidos de oposición, tal es el caso del Partido Nacional Antirreeleccionista, que encabezaba Francisco I. Madero, quien ostentándose bajo el lema Sufragio Efectivo y no Reelección, pretendía realizar cambios notables en la rutina del gobierno del país.

El objetivo principal del Plan, era el de declarar nulas las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Magistrados de la Suprema Corte, Diputados y Senadores que en días recientes se habían verificado, por no estar ajustadas a derecho y sobre todo por que no obedecían la voluntad nacional.

Por lo que se desconocía a cualquier autoridad que hubiera sido elegida mediante el voto popular. Se nombraban nuevas autoridades

provisionales que darían las reglas del procedimiento de elección de las autoridades definitivas.

En vista de la esencia de este Plan, se puede observar que no se hizo referencia específica sobre el Senado en ninguno de sus puntos, sólo se declararon nulas las elecciones que se habían realizado en días anteriores a la publicación del plan que se comenta.

Este Plan se firmó el cinco de octubre de 1910 por Don Francisco I. Madero.

Cabe mencionar que al realizarse las primeras elecciones democráticas de este siglo en nuestro país, Madero fue elegido presidente, pero en cuanto a la reforma de la Cámara de Senadores se refiere, observamos que para dar continuidad al sistema permitió que la mayor parte de los Senadores que pertenecían al anterior régimen continuaran como integrantes de la misma, gozando desde luego de ciertos privilegios, situación que trajo como consecuencia, su propia muerte.

#### 14. EL PLAN DE AYALA.

Al igual que el anterior documento, este Plan tuvo su origen del descontento social, pero en este caso concreto, de la clase social campesina. Al observar los caudillos de la revolución el actuar engañoso de Francisco I. Madero, deciden elaborar éste Plan.

Los objetivos principales de este plan fue el desconocer a Madero como Presidente, y la distribución equitativa de tierras a los campesinos.

El artículo 12 del Plan señaló: " Una vez triunfante la Revolución que hemos llevado a la vía de la realidad, una junta de los principales jefes revolucionarios de los distintos Estados nombrará o designará un Presidente Interino de la República, quien convocará a elecciones para la nueva formación del Congreso de la Unión y éste a su vez, convocará a elecciones para la organización de los demás poderes federales."(25)

Con lo que se deduce, que uno de los puntos que les preocupaba, a parte de la tierra, era la restauración de los poderes federales del Estado.

El plan en comento fue firmado en la Ciudad de Ayala, Morelos, el 28 de noviembre de 1911.

Se hace una breve referencia del plan que se comenta en éste punto, por haber sido uno de los documentos más importantes de la Revolución Mexicana, etapa de la vida de nuestro país en la que se consolidaron las instituciones jurídico-políticas que hoy nos rigen.

---

(25) Tena, Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. op cit. p. 743.

## 15. EL PLAN DE GUADALUPE.

Con la misma tendencia que los anteriores, éste plan surgió con objetivos delimitados y como protesta a los hechos que en esa época se estaban viviendo.

El principal objetivo del plan fue el de desconocer el cargo de Presidente del general Victoriano Huerta, así como el desconocimiento de los dos poderes federales restantes.

En realidad no se preocupó del Senado, sólo establecía el desconocimiento del gobierno y la necesidad de designar uno provisional que diera las bases para la elección de nuevos poderes federales.

El plan en comento fue firmado el 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila.

A manera de conclusión de éste capítulo, tenemos que la institución del Senado representa y siempre ha representado a través de las diversas normas fundamentales de nuestro país, una parte fundamental del equilibrio entre las funciones del Estado, una característica del federalismo que desde 1824 ha regido a nuestro país, y a pesar de que diversas personas cuestionan su eficacia, aún se encuentra vigente y sigue siendo una pieza fundamental en el sistema federal que ha constituido la forma de gobierno que ha sido el que mejor se ha acoplado a las características y necesidades específicas de nuestro país.

**CAPITULO TERCERO**

**LA CÁMARA DE SENADORES EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1917.**

**CAPITULO TERCERO**  
**LA CÁMARA DE SENADORES EN LA**  
**CONSTITUCIÓN DE 1917.**

**I. EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA.**

El 1° de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de México, presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto para la reforma de la norma constitucional que regía la vida del país, la Constitución de 1857.

Don Venustiano Carranza, al momento de presentar su proyecto de Constitución reformada, manifestó ante la Cámara de Diputados que la Constitución de 1857 plasmó la división del ejercicio del poder público, pero que esto sólo era letra muerta ya que en realidad no se cumplía, observándose que el Poder Judicial y el Poder Legislativo nunca obstaculizaban las decisiones del Ejecutivo, por que se encontraban supeditados a él, quien manejaba un poder central con el que imponía su voluntad. Dentro de éste informe el Presidente no mencionó reforma alguna que afectara en esencia a la institución del Senado.

El objetivo primordial de éste proyecto, como ya se mencionó, no fue el de crear una nueva Constitución, sino reformar esencialmente la Constitución que desde 1857 dirigía la vida del país, respetando el espíritu liberal que la inspiró, pero supliendo deficiencias y aclarando obscuridades.

Por lo que se refiere al equilibrio de las funciones del poder público, don Venustiano Carranza al presentar su proyecto y preocupado por la situación que se vivía en el país, manifestó: "La división de las ramas del Poder Público obedece, según antes expresé a la idea fundamental de poner límites precisos la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien



definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República."(1)

En el artículo 50, del proyecto al que se esta haciendo referencia, quedó establecida la división del poder Legislativo en dos cámaras una de Senadores y otra de Diputados.

En relación a la Cámara de Senadores la Constitución de 1857 y el proyecto que presentaba Don Venustiano Carranza, tenían ciertas diferencias, las cuales se establecieron en diferentes artículos que a continuación se mencionan.

Por lo que se refiere al artículo 55, se aumentaron los requisitos para ser Diputado, que son los mismos exigidos para ser Senador, variando sólo en la edad, estableciéndose los siguientes: Ser ciudadano mexicano en ejercicio de los derechos políticos, saber leer y escribir; ser originario del Estado en que se postula como candidato o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio en el ejército federal, policía o gendarmería rural; no ejercer cargos dentro de la administración pública y no ser ministro de alguna religión. A diferencia de la Constitución de 1857, se aumentaron los requisitos de; saber leer y escribir, tener la edad de 35 años en el momento de la elección (en la anterior norma, era de 30 años al momento de la apertura de sesiones), ser originario del estado por el que se elegía (en la anterior constitución no se utilizaba este término), el tiempo mínimo de vecindad ( la anterior norma no establecía tiempo alguno ), y el no ejercer cargo en el ejército, gendarmería, policía y en la administración pública

---

(1) Tena, Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. Edit. Porrúa S.A., 14a. edición. México. 1987, p. 758.

(no se mencionaban estas limitaciones en la anterior norma).

Del artículo 56 al 59 se estableció la conformación de la Cámara de Senadores.

En el artículo 56 se estableció la integración de la Cámara de Senadores por dos miembros de cada estado y dos por el Distrito Federal, pero a diferencia de las anteriores constituciones y por primera vez, la elección de estos representantes se realizaría de manera directa y las legislaturas de los Estados se encargarían de declarar electo al candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos que debieron emitirse y en caso de no haber obtenido el número de votos necesarios, la legislaturas decidirán entre los que tuvieran más votos.

Este artículo 56, estipuló que las legislaturas de los Estados declararían electo al candidato que hubiese obtenido la mayoría de votos que debieron emitirse, siendo que el artículo 58 letra A de las reformas a la Constitución de 1857, mencionaba que las legislaturas de los Estados, debían declarar electo al candidato que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Situación que como veremos más adelante causó polémica entre los Diputados constituyentes.

El artículo 57, estableció la figura del suplente del Senador. El suplente del Senador, en las reformas de 1874 a la Constitución de 1857 se encontraba incluido en el artículo 58 letra A.

La Cámara de Senadores se renovarían por mitad cada dos años, según lo establecido en el artículo 58 del proyecto.

En el artículo 59 se aumentó el requisito de la edad para ser Senador a 35 años cumplidos al día de la elección, en el artículo 58 letra C, de la Constitución de 1857 reformada, sólo se requería tener treinta años cumplidos al día de la apertura de sesiones.

El artículo 60, estatuyó el sistema de autocalificación de las cámaras en la elección de sus miembros, siendo inatacables y definitivas sus resoluciones. El artículo en comento se modificó en cuanto a la anterior Constitución, en lo que respecta a las características de las resoluciones, ya que no se mencionaba que serían inatacables y definitivas.

El principio de la inviolabilidad de los Diputados y Senadores quedó plasmado en el artículo 61. Este principio plasmado en el artículo 59 de las reformas a la Constitución de 1857, no sufrió modificación alguna.

En el artículo 62, se estableció la prohibición de ejercer otra función remunerada distinta a la de Diputado o Senador. Lo establecido en este artículo no tuvo su origen de las reformas de 1874, sino que se tomó directamente del artículo 58 de la Constitución de 1857 sin reformas.

El artículo 63, estableció las situaciones en las que deben ser llamados los suplentes, las cuales serían en caso de que el Senador o Diputado faltare a sesiones diez días consecutivos sin justa causa o sin previa licencia del presidente de la cámara; y cuando no hubiera quórum en las cámaras. Lo establecido en este artículo se plasmó en las reformas de 1874 en el artículo 61, sólo que en éste último no se establecía llamarse a los suplentes, sino compeler a los ausentes para que acudieran.

Por lo que se refiere al artículo 64, estatuyó la sanción a los representantes por faltar a una sesión sin justa causa.

En el artículo 65 del proyecto, se establece un único periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el cual comenzaría el 1° de septiembre, especificando los asuntos que se estudiarían. En el artículo 62 de la Constitución de 1857, reformado en 1874, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero comenzaría el 16 de septiembre y el segundo el primero de abril, sin especificar ni mencionar los asuntos a tratar en los mismos.

El artículo 66, estableció el término del periodo ordinario (sólo estatuye que sea el necesario), periodo que no se prolongaría más allá del 31 de diciembre del año en que se abre el mismo. Y en caso de desacuerdo de las cámaras en la fecha de clausura, se faculta al Presidente de la República para determinar la fecha. En el mismo artículo 62 de la Constitución de 1857, reformado en 1874, mencionado en el párrafo que antecede, se mencionaban las fechas de apertura y de clausura así como las posibles prorrogas de los periodos ordinarios (recordar que eran dos).

En el artículo 67, se estableció la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias, otorgando al Ejecutivo la facultad de solicitarlas en caso de ser necesario y las cámaras se encuentren en receso, no pudiendo tratar otro asunto que no sea para el que fueron convocados. Esta situación se encontraba regulada en el artículo 71 letra H, reformado en 1874, pero no hacía referencia a la facultad del Ejecutivo para realizar la solicitud.

El artículo 70 del proyecto estableció; que todas las resoluciones del Congreso tienen el carácter de ley o decreto, mismos que firmarían los presidentes y un secretario de cada cámara. Encontramos el antecedente de éste artículo en el artículo 64 de la Constitución de 1857, reformado en 1874.

Se respeta la facultad que le otorgó la Constitución de 1857, reformada en 1874, a la Cámara de Senadores, de poder presentar iniciativas de ley, lo que quedó plasmado en el artículo 71 de éste proyecto.

En el artículo 76 del proyecto, se otorgan las siguientes facultades a la Cámara de Senadores:

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

"VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya."(2)

A diferencia de lo que estableció el inciso B del artículo 72 de la Constitución de 1857 reformado en 1874, se le quitaron facultades a la Cámara de Senadores en lo que se refiere a la intervención de la misma para resolver conflictos políticos que se suscitaban entre los poderes de las entidades federativas o cuando en consecuencia de esas controversias se hubiere interrumpido el orden constitucional interviniendo conflicto de armas; salvo

---

(2) I *bid* p. 785.

está modificación el artículo en comento, es similar al de la Constitución de 1857 reformada en 1874.

Por lo que hace a los artículos transitorios, el artículo 4º transitorio en relación con el 58 constitucional, estableció que los Senadores elegidos en las elecciones siguientes durarían en su cargo dos años, para así continuar el ciclo de la renovación por mitad cada dos años; y el artículo 7º transitorio estatuyó que el conteo de los votos de los Senadores lo realizaría la Junta Computadora del primer distrito electoral de cada Estado y del Distrito Federal, facultando a dicha junta para expedir las credenciales que correspondieran.

Como se habrá de observar en los temas siguientes, éste proyecto fue la base para la creación de una nueva norma Constitucional, ya que si bien es cierto, la Constitución de 1857 contenía instituciones aún vigentes, el movimiento armado y la lucha de diversas clases daban pie a la captación de diversas ideologías que incitaban y exigían la elaboración de una nueva norma fundamental.

El proyecto presentado por Don Venustiano Carranza no se opuso al sistema bicameral que se encontraba vigente en el país, al contrario lo confirmó al haberlo plasmado en su articulado.

## II. EL DEBATE DEL CONSTITUYENTE.

El proyecto presentado por don Venustiano Carranza, el cual tiene una marcada influencia de las ideas que dieron origen a las reformas llevadas a cabo en 1874, constituyó la base para la organización del Senado en nuestro país.

El 21 de noviembre de 1916, en Querétaro dieron inicio las juntas preparatorias del Congreso Constituyente, teniendo como punto de partida de estudio el proyecto presentado por Venustiano Carranza, al cual se le hicieron modificaciones y adiciones en tal grado, que en lugar de reformar la Constitución de 1857, se creó una nueva norma fundamental.

Como ya se precisó los Diputados constituyentes tomaron como punto de partida el proyecto presentado por el Jefe del Ejército Constitucionalista, proyecto que fue presentado a su vez por las comisiones que para el efecto se formaron y refiriéndonos a la parte del poder Legislativo que es objeto de nuestro estudio, en las sesiones del Congreso constituyente aconteció y se decidió lo que en las siguientes líneas se plasma.

El artículo 50, estatuyó la división de la función Legislativa en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, artículo que fue leído por primera vez el 26 de diciembre de 1916 y aprobado sin mayor discusión el 29 del mismo mes. El precedente de este artículo fue el artículo 50 del proyecto de Don Venustiano Carranza.

Es de hacer notar, que en el constituyente de 1917 el objetivo primordial o el punto central a tratar no fue el saber si la institución del Senado era necesaria o no, es decir, ya no existía la controversia sobre si debía existir o no el Senado, en realidad lo que causó el principal debate era si los Senadores debían ser electos por mayoría absoluta o simple.

El 6 de enero de 1917 fue leído el artículo 56, propuesto por la segunda comisión de Constitución, referente a la conformación de la Cámara de Senadores, el cual establecía:

"Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiese obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos".(3)

En relación con el artículo que establecería la integración del Senado, es decir, el artículo 56 arriba mencionado, en la sesión del 9 de enero de 1917, el diputado Paulino Machorro Narvaéz, pronunció un discurso en donde a parte de defender el artículo que la comisión, de la cual era integrante, presentaba a votación, realizó una breve narración de lo que ha sido el Senado a través de la historia de nuestro país independiente, además de mencionar los beneficios del sistema bicameral. Así tenemos que en su discurso hace alusión a que la institución del Senado desde tiempos remotos ha sido compuesto por ciertas clases privilegiadas, es decir ha sido representante de la aristocracia. De igual forma manifestó que por los antecedentes que tuvo en nuestro país esta institución antes de que se promulgara la Constitución de 1857, en el proyecto de elaboración de esta misma, la mayoría de los Diputados manifestaron su inconformidad con esta institución, ya que con justa razón opinaban que era de carácter aristocrático, justificación por la cual la Constitución de 1857 no incluyó dentro de su órgano legislativo a la Cámara de Senadores, sino que se estableció que el poder Legislativo sería integrado por una sola cámara, que

---

(3) Palavicini, Felix F. *Historia de la Constitución de 1917, Génesis, Integración del Congreso.*



sería la de Diputados.

Y siguiendo los argumentos expuestos por el Diputado Machorro Narváez, tenemos que "... pasaron algunos años, y en 1874, durante el Gobierno del señor Lerdo, durante el cual se procuró hacer las instituciones mexicanas un poco más adaptables, comprendióse la necesidad de que hubiera dos Cámaras, para que la segunda Cámara, compuesta de miembros de más experiencia y conocimientos, revisara los actos de la primera y pudieran así unirse los dos conceptos: la inspiración, la iniciativa, la impetuosidad de la Cámara baja, con la prudencia, la experiencia y, hasta cierto punto, el espíritu conservador de la Cámara alta, y que pudiera ésta hacer contrapeso a la Cámara baja."(4)

Continuando con la exposición del Diputado Machorro, es de advertirse que considera que la razón por la que el Senado se convirtió en una institución aristocrática en nuestro país, fue por que así lo permitieron las Constituciones que antecedieron a la de 1857. Opinión con la cual estoy en cierta parte de acuerdo, ya que si bien, nuestra conducta se rige con normas, también es cierto que de los hechos y fenómenos sociales que se presentan en la vida cotidiana se forma la ley, razón por la cual no sólo era por que así lo permitieran las normas, sino por que el sistema político así indicaba que se regulara.

El Diputado Machorro, quien era integrante de la comisión que presentó el proyecto de Constitución, con su discurso justificaba el por qué consideraban que el artículo 56 estableciera que la Cámara de Senadores fuera elegida de manera democrática por los ciudadanos y no por las legislaturas de

---

(4) *Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917.*

Presentación Licenciado Raúl Noriega. Notas biográficas y efemérides Licenciado Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez. México. Edit. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1967, p. 295.

los Estados, como sucedía en Estados Unidos de Norteamérica, era para así evitar que ésta institución tuviera una representación diferente a la popular y volviera a caerse en el vicio de la representación de sólo un sector de la población.

Pero el proyecto original del artículo 56, presentado por ésta comisión contenía en su parte final una situación peculiar, en la cual se establecía que en caso de que ninguno de los contendientes al cargo de Senador obtuviera la mayoría absoluta de los votos, los encargados de elegir al electo serían las legislaturas de los Estados, situación que no era de mucho agrado para los Diputados constituyentes, ya que consideraban que no se tenía un avance en materia de representación si se permitía, la elección indirecta, situación que hizo ver el Diputado Cándido Avilés al hacer uso de la palabra, manifestando que en su opinión sería imposible que algún candidato a Senador obtuviera la mayoría absoluta en las votaciones, situación que dejaría abierta la posibilidad a las legislaturas de los Estados para nombrar al Senador que quisieran, así tenemos que "...bastaría que un presidente de la República quisiera tener un Senado a sus órdenes, para que hiciera propaganda con los gobernadores, éstos con los miembros de las Legislaturas Locales y las Legislaturas de los Estados podrían declarar electas a cualesquiera personas con tal de que obtuvieran cuatro o cinco votos,..."(5)

A raíz de lo expresado por el Diputado Avilés, el Diputado Machorro defendió su proyecto indicando: "... desde la revolución de 1910, hemos tenido la conquista del voto directo, el cual es la expresión de la opinión general del país y no la expresión de las intrigas puramente oficiales, como en la elección de segundo grado. Si aceptáramos la elección por las legislaturas con el carácter de colegios electorales federales, entonces se perdería el voto

---

(5) Palavicini, Felix F. Op. cit. p. 244.

directo, porque las legislaturas serían un elector de segundo grado y nombrarían así a los senadores y no se tendría en el Senado la expresión democrática de la opinión pública del país."(6)

Opinión que en mi punto de vista perjudicaba a su proyecto en lugar de defenderlo, ya que como lo manifestaba el Diputado Avilés, quien fue el principal opositor del artículo 56 en su parte final en proyecto, era muy difícil que alguien pudiera obtener la mayoría absoluta en una elección, razón por la cual quedaba a expensas de las legislaturas locales la elección de los Senadores, pudiendo éstas elegir a quien más les conviniera sin importarles la voluntad del pueblo.

El Diputado constituyente Machorro Narváez aceptaba que era un poco difícil conseguir la mayoría absoluta, (opinión que sería utilizada en su contra por el Diputado Juan de Dios Bojorquez), pero no imposible lo cual dependería de la popularidad de cada contendiente. Además exhortaba a los Diputados a no dividir a los Estados, sino al contrario integrarlos y unificarlos. Situación a la cual manifestó el Diputado Avilés, que él no proponía una desintegración del país, sino sólo el respeto al voto directo.

Finalmente la Cámara de Diputados votó por que la Comisión modificará el artículo 56 del proyecto, quedando de la siguiente manera: "Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."(7)

Este artículo fue aprobado el 25 de enero de 1917 por 105 votos a favor y 50 en contra.

---

(6) *Ibid* p. 297

(7) *Ibid* p. 252.

Hay que dejar claro que éste artículo que proponía la comisión, era el mismo que propuso Venustiano Carranza en su proyecto, artículo que fue modificado por el constituyente en su parte final para quedar finalmente que los Senadores serían electos por mayoría simple.

El artículo 57, que estableció la suplencia, fue leído el 2 de enero de 1917 y aprobado al día siguiente sin discusión alguna.

El artículo 59, que estatuye que los requisitos exigidos para ser Senador son los mismos para ser Diputado, excepto el de la edad, fue leído el 2 de enero de 1917 quedando aprobado el día siguiente sin controversia alguna.

Como se ha mencionado los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, a excepción de la edad. El artículo 55 presentado por la comisión, artículo que establece los requisitos para ser Diputado, mismo que fue tomado del proyecto de Venustiano Carranza, causó polémica entre los Diputados constituyentes, ya que, como quedó establecido en líneas anteriores, se estipulaba en su fracción I el saber leer y escribir, situación con la que los Diputados no estaban de acuerdo, ya que el origen de la Constitución que estaba en proceso de creación, había sido una revolución, una lucha armada, en donde no sólo habían participado los que sabían leer y escribir, sino todas las personas que deseaban vivir una vida digna, razón por la cual se suprimió este requisito, y se adicionó otro requisito, el ser mexicano por nacimiento, quedando la fracción I de la siguiente manera: "I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos."(8)

El día 3 de enero se leyó el artículo 58, el cual trataba sobre la duración del cargo de Senador, y la renovación de la Cámara de Senadores, mismo que permitía la reelección de los Senadores, ya que al no prohibirla se aceptaba, artículo que fue reservado para su votación, votación que se llevó a

---

(8) Tena, Ramírez Felipe. op. cit. p. 840.

cabo el 5 del mismo mes quedando aprobado sin ningún contratiempo.

Por cuanto refiere a las facultades conferidas a la Cámara de Senadores, mismas que se establecieron en el artículo 76, hubo algunas diferencias entre el dictamen presentado por la comisión (mismo que tuvo como base el proyecto de Venustiano Carranza), con la Constitución de 1857, razón por la cual al ser leído el 11 de enero de 1917, se reservó para su discusión el 15 de enero y finalmente fue aprobado el dictamen el 27 de enero, en donde se adicionó una fracción, que se refería a la solución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado cuando se acudiera con ese fin ante el Senado o cuando por esas cuestiones se rompa el orden constitucional mediando las armas. Ya que una parte de los Diputados consideraban que esta facultad se le debía conferir a la función judicial por tratarse de un litigio, pero la otra fracción de los Diputados creyó que al ser una cuestión política no tenía por que quitarle el tiempo a ésta función judicial tan importante y sobrepasada de trabajo, por lo que el Senado por ser un órgano político representante de los intereses de los Estados, era el indicado para el conocimiento de estos asuntos; ésta fracción fue la única que dio origen a discusión respecto de las facultades atribuidas al Senado, las demás fracciones se admitieron sin más discusión.

La comisión permanente fue regulada en el artículo 78, mismo al que se le dio lectura el día 11 de enero de 1917 y que fue aprobado sin discusión el 15 de enero del mismo año.

En realidad como se puede observar la institución del Senado, plasmada en las reformas de 1874 a la Constitución de 1857, no sufrió gran modificación en la Constitución de 1917, ya que en su totalidad, salvo algunos

pequeños detalles, el proyecto de don Sebastián Lerdo de Tejada se vio reflejado en la norma constitucional que rige hasta nuestros días.

Como se pudo observar, los Diputados constituyentes básicamente defendían el voto directo y el respeto a lo que decidiera el electorado, evitando la posibilidad de que el titular del poder Ejecutivo influyera en la elección de los representantes. Defendiendo también los postulados que se enarbolaron en la Revolución Mexicana.

### III. ANÁLISIS DEL TEXTO ORIGINAL.

En el punto a tratar se realizará un breve análisis de los artículos que rigen la integración, características y funcionamiento de la Cámara de Senadores, artículos que fueron aprobados por el Congreso constituyente de 1916-1917.

Para hacer más fácil de comprender el análisis de cada artículo, se transcribirán tal y cual se plasmaron en la Constitución de 1917, procediéndose a realizar una explicación y análisis de cada uno de ellos.

"Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos." (9)

La Cámara de Senadores en nuestro país, desde que fue establecida en la primera norma constitucional como país independiente, siempre se ha caracterizado por la paridad de los representantes de las entidades federativas, razón por lo cual si alguna vez se aumentaron los Senadores de cada Estado se hizo de forma que los mismos contaran con igual número de representantes, y no hay discusión respecto a si es institución fundamental o no dentro de la división de funciones del Estado, ya que la experiencia ha demostrado que sí lo es, razón por la cual el Constituyente de 1917, no realizó modificación alguna a la estructura del Senado que se estableció en 1874, y en consecuencia el artículo fue aceptado sin mayor contratiempo, logrando así un gran avance en materia de representación, ya que como recordaremos los Senadores siempre habían sido elegidos de manera indirecta por las legislaturas de los Estados y con esta norma el país empezó a caminar hacia la democracia.

---

(9) *I bid* p. 896.

Por lo que respecta al segundo párrafo del artículo en comento, se aceptó por los Diputados constituyentes, que las legislaturas de los Estados eligieran al candidato a Senador que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Decisión que fue debatida por el Constituyente y que finalmente quedo como se estableció en párrafos anteriores, evitando así que se diera una especie de elección indirecta que se proponía en el proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, y que afectaría la elección ya que la legislatura podría elegir al candidato que más le conviniera aunque no hubiese sido el que haya tenido la mayoría de votos.

"Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente."(10)

Como tradición en las normas fundamentales, el precepto en comento siempre ha sido incluido en las mismas, razón por la cual y sin ningún contratiempo fue aceptado por el constituyente.

El artículo en mención siempre ha sido incluido por que se ha considerado que la labor legislativa es muy importante razón por la cual no debe detenerse por falta de quórum en la Cámaras, previniendo así que al momento de faltar el Senador propietario a sesiones se llamará al suplente para así continuar la labor de creación de la ley.

"Art. 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años."(11)

La finalidad de la renovación parcial del Senado era contar con legisladores experimentados y procurar que siguiera funcionando con regularidad dicho órgano dándole continuidad a los trabajos legislativos, razón por la cual el Constituyente no tuvo ningún problema para aprobar éste precepto.

---

(10) *Ibid* p. 841

(11) *Ibid* p. 896



La duración de los Senadores en su cargo, a través de las diferentes normas constitucionales, se ha establecido en la mayoría de ellas de cuatro años, ya que se consideraba que la función Legislativa no se debía estancar, por lo que se tenía que renovar a los Senadores para que nuevas generaciones e ideas se integraran en el proceso de la creación de las leyes. Por lo que el Constituyente de 1917 y siguiendo las reformas constitucionales realizadas en 1874, no contravino este precepto, siendo aceptado sin contratiempos.

"Art. 59. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección."(12)

Los Diputados constituyentes, continuando con la tradición plasmada en las normas fundamentales que han precedido a la Constitución de 1917, y sobre todo basándose en que la institución del Senado debe representar seriedad y experiencia en sus resoluciones, consideró importante exigir una mayor madurez a los candidatos a Senadores.

Se debe advertir que el Senado debe de tener una mayor madurez respecto a su colegisladora, ya que al ser un órgano con menos integrantes debe tener deliberaciones más estudiadas, experimentadas y menos guiadas por las emociones de las mayorías, oponiéndose así a proyectos de leyes que afecten los intereses de los ciudadanos.

El artículo en comento se encuentra relacionado con el artículo 55 que establece los requisitos para ser Diputado, mismo que a la letra establece:

"Art. 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

---

(12) *I bid* p. 897.

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso." (13)

Los requisitos exigidos para ser Diputado o Senador, han sido tomados de las diversas normas precedentes a la Constitución de 1917, y dejándonos guiar por los acontecimientos sucedidos en la vida de nuestro país, se observa que se justifican los mismos. Así se tiene que se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; como se recordara en las anteriores constituciones no se exigía ser mexicano por nacimiento, situación que se derivó del movimiento revolucionario surgiendo como inquietud el que sólo los mexicanos pudiesen ejercer los cargos de representación de la ciudadanía, impidiendo así a los extranjeros inmiscuirse en cuestiones políticas.

El requisito exigido en la fracción III, es de suma importancia en lo que a Senadores se refiere, ya que al ser el Senador representante de los intereses de las entidades federativas en el pacto federal, es fundamental o

---

(13) *Ibid* p. 840 y 896.

necesario ser originario del Estado que lo elija representante o vecino de él, ya que para ejercer su cargo debidamente, debe de conocer las necesidades primordiales de la población que lo eligió, para así tener un verdadero conocimiento de lo que sucede en su Estado y apoyarlo promoviendo iniciativas de leyes o rechazando las que perjudiquen a su entidad.

De igual manera las fracciones IV y V, son estipulaciones necesarias que impiden que las personas que vayan a desempeñar cargos de elección popular, realicen otras funciones que hagan que se distraigan, perjudicando así la labor legislativa, y en el caso de la fracción IV para evitar que haya coacción o intimidación a los ciudadanos, por parte del candidato a Senador, forzando así el voto a su favor.

Por último, la fracción VI del artículo en comento, refleja el criterio anticlerical que predominaba en el Congreso constituyente y que aún se refleja en nuestros días. Criterio que fue consecuencia de los antecedentes históricos de nuestro país en los que se luchó para evitar que la iglesia católica se siguiera inmiscuyendo en los asuntos del país.

"Art.60. Cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable." (14)

De igual manera, éste artículo tiene antecedentes en anteriores normas constitucionales, y se preservó en la de 1917, por que se consideró primordial que la propia Cámara calificara el procedimiento de la elección de sus integrantes, evitando así que algún otro órgano o poder interviniera en la elección de sus miembros. Cuando las cámaras tienen que calificar la elección de los miembros que se vayan a integrar a las mismas, éstas decidirán si la elección se encuentra apegada a derecho, es decir, si se cumplieron con todas

---

(14) I *ibid* p. 841.

las formalidades y requisitos exigidos por las leyes que establecen los procedimientos de elección, al hacer el análisis de cada miembro tiene que dictarse una resolución misma que no podrá ser discutida por nadie y que es terminante.

"Art. 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."(15)

Siempre se ha considerado importante proteger la labor y la integridad de las personas que ejercen cargos de elección popular, razón por la cual desde el siglo pasado, el principio de inviolabilidad de Diputados y Senadores se ha plasmado en diferentes normas constitucionales. Es necesario que los encargados de representar a los ciudadanos en las cámaras, cuenten con una protección que los ayude a que se desenvuelvan en sus actividades de manera natural, sin limitaciones ni sanciones, ayudando esto a que se de una mayor libertad de expresión de ideas dentro de las cámaras, favoreciendo a los dictámenes y decisiones que se tomen en las mismas.

Los subsecuentes artículos que regulan principios para ambas cámaras, mismos que tienen relación con el tema central del presente trabajo, no se escribirán íntegros, sino que solamente se procederá a dar un breve comentario de cada uno de ellos.

El artículo 62 que hace referencia a la incompatibilidad de ejercer dos cargos de forma simultánea, tiene su precedente en las diferentes normas constitucionales que han regido la vida de nuestro país, siendo importante que se establezca, toda vez que al ejercer un puesto en alguna de las cámaras, la labor que se tiene que realizar debe ser íntegra siempre buscando el beneficio de la población, razón por la cual al ejercer otro cargo u otro empleo, en

---

(15) *Ibid* p. 841.

este caso de la federación o de los Estados, se perjudica al país por que no se trabaja de la manera en que se debe de hacer, ya que se divide el tiempo en dos actividades. Además de que el erario federal esta pagando por un trabajo que no se está realizando, perjudicando la economía de la nación. Estableciendo el artículo en comento, que si algún Senador o Diputado, llegaren a ejercer otro cargo sin haber solicitado licencia, la sanción que les corresponde es la pérdida de su cargo como Diputado o Senador.

Los Diputados constituyentes, creyeron (y es) necesario el establecer el artículo 64 de la Constitución, mismo que impone una sanción a los Diputados y Senadores por no acudir a las sesiones, sin tener causa justificada, situación que fue discutida en el Congreso de 1916-1917, ya que si no se estableciera sanción alguna por faltar a las sesiones de las cámaras, habría un gran índice de Diputados o Senadores ausentes, situación que perjudica el proceso legislativo, ya que al no haber quórum éste se detiene. Toda vez que el cargo de Diputado o Senador es bien retribuido, (y aunque no lo fuera), por el erario federal, debe cumplirse con las obligaciones que para el desempeño de estos cargos se requieren, situación por la que se justifica el artículo que nos ocupa.

Los Constituyentes de 1917, tomaron en cuenta las observaciones formuladas por los Diputados en las sesiones, y aprobaron un sólo periodo ordinario de sesiones, que comenzaría el 1° de septiembre, según el artículo 65, y concluiría el 31 de diciembre del mismo año de acuerdo a lo establecido en el artículo 66, periodo que se puede disminuir pero no prorrogar, conforme a lo dispuesto por el último de los preceptos citados.

Se dejó la facultad de convocar a sesiones extraordinarias en manos del Ejecutivo, por lo que las Cámaras o una de ellas, sí es asunto exclusivo de su conocimiento, sólo se reunirán para el motivo por el que fueron convocadas, en términos del artículo 67 constitucional.

El lugar en donde residirán las cámaras, según lo establecido por el artículo 68, debe ser el mismo para ambas, situación que denota que las cámaras forman un todo, que es el poder Legislativo. Al realizarse el proceso de creación de las leyes ambas cámaras participan, razón por la cual deben encontrarse en el mismo lugar, para así tener coordinación y comunicación entre ellas.

Como un medio de control de la función legislativa a la función Ejecutiva, el artículo 69 estableció la obligación del titular del ejecutivo a presentarse ante las cámaras y rendir un informe cada vez que se abrieran las sesiones ordinarias del Congreso, poniendo así un contrapeso a la función Ejecutiva con el objeto de analizar su desempeño en determinado periodo de tiempo.

Por lo que hace a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, se aceptaron las incluidas en las reformas de 1874 a la Constitución de 1857, es decir, principalmente esta cámara interviene en actividades o decisiones que afecten a las entidades federativas, como son: aprobar los tratados o convenios diplomáticos, actividad en donde se supervisa la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo; aprobar los nombramientos que realiza el Ejecutivo de ciertos funcionarios públicos, actividad que también limita las funciones del Ejecutivo; permitir al ejecutivo el uso de tropas nacionales fuera del país y la entrada de tropas extranjeras al mismo, situación que afecta a las entidades y a la federación; declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa y realizar el nombramiento provisional (en el caso del Ejecutivo), Ejecutivo que deberá convocar a elecciones, situación que como ya mencionamos afecta directamente los intereses de las entidades federativas, hay que hacer notar que si la constitución de la entidad federativa de que se trate tiene regulada ésta situación, está facultad no podrá ser ejercida por la Cámara de Senadores; resolver las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un

Estado, situación que fue debatida en el Constituyente, pero que fue aceptada, ya que el Senado representa a las entidades federativas en el pacto federal; y las demás facultades implícitas que la misma Constitución le atribuya.

Se ha observado que a través del paso de los años, desde que se promulgo la Constitución de 1917, sus postulados aún tienen vigencia, pero no es factible que una constitución dure mucho tiempo sin modificaciones, ya que las sociedades van cambiando por lo que las normas deben cambiar también, para adecuarse a los tiempos nuevos que exigen mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales y en la creación de instituciones que garanticen el logro de los fines del Estado.

La Constitución de 1917, ha sido un gran paso para la creación de nuevas instituciones jurídico-políticas que se han ido plasmando a través de los cambios que socialmente se van generando. Que aunque ha sido modificada en varias ocasiones, la Constitución de 1917, representa los sentimientos de un pueblo que luchó y se sacrificó por sus ideales.

#### IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA CÁMARA DE SENADORES, HASTA 1993.

En el aspecto general la Cámara de Senadores, ha ido evolucionando constitucionalmente conforme se ha transformado el sistema representativo, evolución que ha tenido como objetivo hacer más fuerte la participación de la ciudadanía a través de partidos en el sistema político del país.

El artículo 50, que hace referencia a la integración del Poder Legislativo desde su publicación en la Constitución de 1917 no ha sufrido reforma alguna.

El 20 de agosto de 1928, se reforma el artículo 76 y se faculta al Senado para otorgar o negar su aprobación en el nombramiento de licencias y renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia que someta a su consideración el titular del Ejecutivo.

El 29 de abril de 1933, se reformaron los artículos 55, 56, 58 y 59 constitucionales, reformas que dispusieron la renovación del Senado en su totalidad.

El 16 de noviembre de 1932, el Partido Nacional Revolucionario, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley para reformar diversos artículos constitucionales, dentro de esas reformas, se proponía la reelección de los Diputados y Senadores elegidos como suplentes para el periodo inmediato con la calidad de propietarios, con el requisito de que no hubieran ejercitado su encargo, y prohibiendo la reelección a aquellos Diputados y Senadores que hubieran sido elegidos propietarios y hubieran estado en ejercicio de su encargo. A raíz de esta iniciativa se reforma el artículo 59 constitucional para quedar tal y como se conoce en la actualidad.



Anterior a esta reforma, el principio de no reelección, por lo que se refiere al poder Legislativo, no se encontraba plasmada en ninguna otra norma constitucional, a excepción; por lo que se refiere a los Diputados en el artículo 110 de la Constitución de Cádiz, que establecía: "Art.110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación"(16); y en el artículo 57 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana que establecía, la no reelección de los Diputados sino transcurría el tiempo de una diputación.

Emiliano Corella, presentó un voto particular en donde proponía que se prohibiera la alternancia de puestos entre Diputados y Senadores, situación que no prosperó, ya que según algunos Diputados, "la reelección exclusivamente debía entenderse como volver a tomar el *mismo* puesto".(17)

La reforma en la que se estableció la no reelección de los Diputados y Senadores, a criterio del profesor Herrera y Lasso, es: "Antidemocrática y torpe, porque ni al pueblo debe impedírsele el refrendo de una representación cuando ésta ha sido dignamente desempeñada, ni debe evitarse la formación de personas capacitadas por conocimientos y por experiencia ya vivida para el mejor desempeño de esos puestos públicos. Pero el secreto de las reformas constitucionales en nuestro país estriba en que se atiende al efímero interés del momento y se olvida el respeto a las instituciones. Y no hay mal más grave para un país (así se resienta un beneficio inmediato con que sean menos los diputados que cobren sueldo en la Tesorería y desaparezcan del escenario político sujetos intolerables), no hay mal más grave que dar satisfacción a las necesidades transitorias del momento a costa de las

---

(16) *Ibid* p. 73.

(17) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de*

instituciones de la nación."(18)

Este artículo a partir de la reforma arriba comentada, hasta la actualidad no ha sido modificado, pero han existido y en los últimos años se han presentado con más frecuencia diversas iniciativas que pretenden eliminar a la no reelección en los cargos de Diputados y Senadores.

Así tenemos que en el mismo año de 1933, se aumento de cuatro a seis años la duración del periodo en el que los Senadores, ejercerian su encargo (artículo 56).

De igual manera el artículo 55 constitucional, en el cual se plasman los requisitos para ser Diputado, es reformado en 1933, adicionándose en el primer párrafo de la fracción V que los gobernadores de las entidades federativas no pueden ser electos como Senadores por la misma entidad, durante el periodo de su encargo, aunque se separe de su cargo de manera definitiva.

En la reforma constitucional que se hizo en 1933, el artículo 58 cambió en el sentido de que el contenido de este artículo paso a formar parte del artículo 56, reformado en este mismo año, quedando el artículo 59 original como 58 en esta reforma, el cual estableció que para ser Senador se requieren los mismos requisitos que se exigen para ser Diputado únicamente con una diferencia, contar con 35 años de edad cumplidos el día de la elección.

El 10 de febrero de 1944, se facultó al Senado para ratificar los nombramientos que el titular del Ejecutivo, realice de los jefes superiores de la Fuerza Aérea Nacional.

En el año de 1963, se verificó una adición al artículo 63 constitucional, la cual estableció que incurrían en responsabilidad los

---

(18) Herrera, y Lasso Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. Recopilación de Raquel

Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio. México. Editor Miguel Ángel Porrúa.

1a. edición. 1986, p.126 y sig.

Senadores, haciéndose acreedores a sanciones, por no acudir con causa justificada a desempeñar su cargo en el plazo señalado por la ley.

En 1964 del seno de los partidos de oposición surgió una iniciativa la cual proponía la modificación del artículo 59 constitucional, para permitir la reelección de los Diputados y Senadores por dos periodos consecutivos, iniciativa que fue aprobada por la Cámara de Diputados más no así por la de Senadores, razón por la cual dicha reforma nunca se elevó a rango constitucional.

El artículo 58 de la Constitución, el cual estatuye los requisitos exigidos para ser Senador, sufre una reforma en 1972, al ser aprobado la reducción de la edad exigida para ser Senador de 35 a 30 años. Esto se debe a la coordinación que se quiso establecer por la modificación que sufrió el artículo 34 constitucional al reducir la edad de 21 a 18 años para obtener la ciudadanía. Manifestando el Ejecutivo en su exposición de motivos que la población del país compuesta en su mayoría por jóvenes debía tener la oportunidad de participar en las actividades políticas del país.

Las reformas a los preceptos constitucionales 55 fracción III, 76 fracción IV y 79 fracciones II y V de 1974, consistieron en suprimir la palabra "territorios" de cada una de ellas.

En la reforma política de 1977, se modifica el artículo 60, el cual estatuye la forma de la calificación de las elecciones de los representantes, anterior a esta reforma se establecía en nuestra constitución, la autocalificación, es decir, la propia cámara de acuerdo a su ley orgánica calificaba la elección de sus miembros, y a partir de esta reforma se reconoce a nivel constitucional, el Colegio Electoral, órgano que se encargaría de calificar las elecciones de los miembros de cada cámara y que estaría integrado de manera pluripartidista. Además de establecer un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, en caso de inconformidad.

El artículo 61 constitucional, relativo a la inviolabilidad de la que gozan Diputados y Senadores, también fue reformado en 1977, adicionándole un segundo párrafo que se refiere al fuero constitucional de los congresistas y la inviolabilidad del recinto de sesiones.

En 1977, se modifica el artículo 65 constitucional, suprimiendo dos fracciones que contenían facultades de las cuales gozaba el Congreso de la Unión y que se referían a la revisión de la cuenta pública del año anterior y la segunda al análisis, discusión y aprobación del presupuesto fiscal del año siguiente, quedando sólo la fracción III, la cual actualmente es el artículo en comento. En ésta reforma se le niega a la Cámara de Senadores la facultad de opinar y participar en el proceso legislativo en las leyes de contenido fiscal.

De igual manera dentro de los artículos reformados en 1977, se adicionó el artículo 70 constitucional, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir el ordenamiento que regularía su estructura y funcionamiento internos, además de especificar que dicho ordenamiento no podría ser vetado ni necesitaría promulgación por parte del Ejecutivo.

El artículo 76 constitucional en su fracción I también fue reformado en 1977, modificándose en el sentido de que se le atribuye al Senado, la facultad de examinar la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo, en base a los informes entregados por el mismo o el secretario correspondiente; subsistiendo en ésta reforma la facultad de aprobar los tratados y convenios diplomáticos celebrados por el titular del poder Ejecutivo.

El 28 de diciembre 1982, se reforma el artículo 76 constitucional en su fracción VII, en el que se adicionó como facultad del Senado el erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político las infracciones cometidas por los servidores públicos en contra de intereses públicos fundamentales.

En el año de 1984, el Senado convoca a una gran consulta popular para el efecto de que los diversos grupos culturales que integran nuestro país, opinarán sobre la estructura constitucional de la Cámara de Senadores y así ofrecer alternativas para dar mayor participación dentro de esta institución a los ciudadanos. Obteniéndose como conclusión de dicha consulta, una necesidad de hacer más fuerte al poder Legislativo Federal, al igual que a los partidos políticos para evitar que el Senado siga integrado por miembros en su mayoría afiliados a un sólo partido político (el mayoritario), y deje de ser el aliado del poder Ejecutivo.

A consecuencia de dicha consulta popular, el 3 de noviembre de 1986, el Presidente de nuestro país Miguel de la Madrid, envió iniciativa a la Cámara de Diputados en la cual propuso reformar el artículo 56 constitucional, para que estableciera que la renovación de la Cámara de Senadores se realizará por mitad cada tres años. Iniciativa que fue aprobada y que establecía en la exposición de motivos, en su parte conducente: "Por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado federal plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que se mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia, una mayor presencia del Senado en la vida política del país."

"Las ventajas de este nuevo sistema son múltiples. Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores, se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y al propio

tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral. A la permanencia y a la continuidad se suman pues, como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización ante los reclamos del electorado."(19)

En resumen se puede observar que se consideran como ventajas de la renovación parcial del Senado las siguientes:

- a. Que por lo menos la mitad de los Senadores tengan conocimiento pleno de los procesos legislativos.
- b. Que el 50% de los Senadores estén ejercitados para la aplicación del juicio político.
- c. Que el Senado capte las inquietudes del electorado.
- d. Que se actualice el Senado, con ideas nuevas y frescas.

Hay que advertir que la renovación parcial del Senado cada tres años se estableció en la Constitución de 1917, pero fue derogado en las reformas de 1933.

En virtud de las reformas constitucionales sufridas por el Senado en 1986, hubo la necesidad de agregarse el artículo décimo octavo transitorio constitucional, el cual estableció, que los Senadores que se eligieran en las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarían en sus funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, siendo que los que se eligieran para la LIV Legislatura, que fueran nombrados en segundo lugar, durarían en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

El 10 de agosto de 1987, se estableció en una reforma al artículo 78 constitucional que la Comisión Permanente estaría integrada por 19 Diputados y 18 Senadores.

---

(19) Carrillo, Prieto Ignacio. *Renovación Constitucional y Sistema Político. Reformas 1982-1988.*

Las reformas que se han ido estableciendo en nuestra Constitución, contribuyeron a que en los comicios llevados a cabo en 1988, en lo que se refiere a elección de Diputados y Senadores, se incrementara la participación de la ciudadanía al momento de votar y fue notable la integración de las cámaras de una manera más plural, (pero el partido oficial continuaba con la mayoría de los integrantes en las cámaras), favoreciendo esta pluralidad un cambio en la organización interna de la Cámara, la renovación por mitad constituyó un incentivo para que se mantuvieran dentro de la dinámica política a los partidos minoritarios.

En el año de 1990, es creado el Tribunal Federal Electoral, el cual será el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

En el año de 1993, atendiendo a las demandas de los partidos políticos y ciudadanos, el Senado acepta aún más la participación de las minorías, regulándose que por cada entidad federativa y el Distrito Federal se eligieran cuatro Senadores, tres elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, debiendo acreditar cada partido político que participa con candidatos a Senadores mínimo en 21 estados. La iniciativa que se presentó para admitir minoría en ésta institución, no fue muy aceptada por el propio Senado, pero tenemos que en su dictamen reiteró que: "La integración del Senado no varía ya que el principio de paridad entre los estados obliga a mantener incólume la representación igualitaria, independiente de la extensión territorial y del número de ciudadanos. Esta cámara celosamente vigila, con la misma oportunidad para las entidades que forman el pacto federal, el respeto a los principios contenidos en la Ley Fundamental de la República; otro tipo de representación afectaría sensiblemente nuestra estructura y finalidad."(20)

(20) Carpizo, Mc. Gregor Jorge. *Estudios Constitucionales*. Edit. Porrúa S.A. 4a. edición.

Se debe recordar que durante muchos años los integrantes de la Cámara de Senadores (como la de Diputados) pertenecían al partido político preponderante, por lo que se tuvo la necesidad de integrar un Senado plural en la que se encontraran representadas fuerzas políticas de oposición, por lo que los legisladores realizaron una reforma constitucional para otorgar derecho a la primera minoría e ingresara automáticamente al Senado, limitándose que ningún partido podría contar con más de 100 Senadores electos por ambos principios. Además se trató de equiparar el sistema de representación utilizado en la Cámara de Diputados la cual se ha ido ampliando de manera importante, adaptándolo a la de Senadores, tal y como se establece en la iniciativa que a la letra dice: "La iniciativa propone el aumento de los miembros de la Cámara de Senadores para que recobre su proporción relativa con el tamaño actual de la Cámara de Diputados. El esquema aparece concebido de acuerdo con el sentido en el que ha evolucionado nuestro desarrollo político, basado en el supuesto real de un sistema de partidos maduros que no requieren del apoyo tutelar del régimen electoral; por ello, se propone la implantación de un sistema mixto en el que rigen a plenitud los principios mayoritarios y de representación proporcional".(21)

El Senador Antonio Melgar Aranda, en apoyo a las reformas de la nueva integración de la Cámara de Senadores, manifestó que la necesidad de introducir estos cambios en ésta Cámara se debe al crecimiento del país y la dimensión territorial de los Estados, por lo que no se trataba de un "capricho numérico", sino para reducir las diferencias con la Cámara colegisladora. Admitiendo que los tiempos van cambiando y que las minorías van transformando la democracia de mayorías.

---

(21) Perezniето, Castro Leonel. *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*.



Por su parte el Senador Porfirio Muñoz Ledo, manifestó en relación a la propuesta de establecer los Senadores de primera minoría, que se tiende a concentrar la oposición política, pretendiéndose cambiar a un "bipartidismo regional", es decir que sólo dos partidos políticos tengan Senadores en la Cámara.

A continuación de forma muy somera, mencionare las ventajas que para la Senadora María Elena Chapa Hernández, tuvo la reforma del artículo 56, referida a la nueva integración del Senado:

- a. El Senado se abre a la pluralidad política.
- b. No se modifica el principio de la igualdad de las entidades federativas en el pacto federal.
- c. Se da apertura a la exposición de distintas y nuevas ideas.
- d. Se garantiza la entrada de nuevas corrientes políticas.
- e. Habrá mayor interés y controversia en el debate legislativo.
- f. Se combinan por primera vez el sistema mayoritario con el de primera minoría.
- g. En esta reforma se refleja el cambio que se esta dando en la sociedad mexicana.
- h. Que la sociedad demanda a los partidos políticos una concientización democrática para el progreso del país.

Y en relación al carácter federal del Senado, la iniciativa en comento, estableció: "La reforma que se propone no desvirtúa el carácter federalista del Senado, por el contrario, lo confirma. Al modificarse la fórmula originaria de 1824, conforme a la cual era designados por las legislaturas de los estados, los senadores dejaron de ser representantes directos de las entidades para adquirir una representación popular. La modificación significa, en rigor, ampliar la presencia y la representación de la ciudadanía de cada una de la entidades de la Federación en el Senado. El moderno desarrollo del país

supone una visión integradora de problemas nacionales y regionales que se superponen a los límites geográficos de las entidades federativas." (22)

El artículo 57 constitucional, en concordancia con las reformas al artículo 56 por las características de los Senadores de minoría, se reformó en el sentido de que la renovación de la Cámara de Senadores se haría en su totalidad cada seis años.

Se reformó de igual manera el artículo 58 constitucional, el cual se adicionó, estableciendo que se requiere una residencia efectiva de más de seis meses en el país, anteriores a la elección para ser registrado como candidato a Senador.

Anterior a esta reforma (en 1986), tenemos que la Cámara de Senadores se conformaba por personas afiliadas a un sólo partido, Senadores que eran elegidos por el jefe de dicho partido (el presidente de la República), que agradecían el favor de haber sido seleccionados votando siempre en beneficio de las iniciativas presentadas por el mismo, convirtiéndose así en un órgano sin ningún contrapeso dentro del equilibrio de poderes.

En las reformas en comento se unificó el criterio del quórum en ambas cámaras y se estableció que se podían abrir sesiones con la mitad más uno de sus integrantes.

En este mismo año, 1993, se suprime la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de realizar la declaración de electo de los Senadores que hubiesen recibido la mayoría de votos, pasando dicha facultad a los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral.

De igual manera, en estas reformas se adiciona una fracción IX, en relación a la facultad de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal, en

---

(22) *I bid* p. 58.

los términos establecidos en la Constitución.

El 3 de septiembre de 1993, se publican reformas a la Cámara de Senadores, mismas que consideramos fueron benéficas para el fortalecimiento de éste órgano, ya que permitió la entrada al Senado de las minorías, trayendo como consecuencia un pluripartidismo en dicha Cámara nunca antes visto en la historia de nuestro país.

La reforma constitucional de 1993, abrió al Senado de nuestro país, a la representación minoritaria de las entidades federativas, enriqueció la pluralidad del poder Legislativo Federal y no rompió el pacto federal.

La evolución que ha tenido la Cámara de Senadores, se debe a la mayor participación de la población en los asuntos políticos del país, permitiendo esto una integración pluralista de éste órgano, que beneficia en mucho a los gobernados, ya que no se dan las decisiones sin estudiarlas a fondo, sino que ahora existen fuerzas dentro de la cámara que orillan a la meditación de las leyes a aprobar y que si bien con la última reforma que comentamos no se ha logrado un equilibrio entre los partidos, sino que todavía existe mayoría del partido (llamémoslo oficial), éstas reformas representaron el inicio de una nueva era de participación ciudadana y cambio social.

**CAPITULO CUARTO**

**LA CAMARA DE SENADORES, A PARTIR DE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL DE 1996.**

## CAPITULO CUARTO

### LA CAMARA DE SENADORES, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.

#### I. LA REFORMA DEL ESTADO.

Para entrar al estudio del último capítulo del presente trabajo de investigación, se dará una breve referencia de lo que se considera la reforma del Estado.

La reforma del Estado son una serie de medidas y cambios que tienen como objetivo transformar las instituciones de gobierno, para cumplir de manera más eficaz con los fines para los cuales fue creado el Estado.

Para el autor José Alfredo Ramírez Ramírez, la reforma del Estado "... o el objetivo de acceder a una sociedad más democrática e igualitaria, es una estrategia para ejecutar la planeación imponiendo cambios estructurales, particularmente la modernización del Poder Judicial, la reforma política, la desregulación de importantes sectores económicos y el redimensionamiento del Estado entre otros."(1)

Doctrinarios de la materia, consideran que algunos de los objetivos primordiales de la reforma del Estado, son el refuerzo de los mecanismos de representación política, así como la protección del individuo frente al gobierno.

La realidad y las exigencias de la sociedad para realizar una modificación fundamental en la estructura de diversas instituciones del Estado, principalmente en materia de representación y participación ciudadana en asuntos de relevancia para la comunidad, han conducido a que el gobierno, abra

---

(1) Revista del Senado de la República. Abril-Junio. Volumen 2. Número 3. "*La Reforma del Estado en México y los avances hacia una sociedad democrática*" por José Alfredo Ramírez Ramírez. Senado de la República. LVI Legislatura. México. 1996, p. 73

nuevas puertas y de más posibilidades para cumplir con dichos objetivos y se garantice el cumplimiento de la voluntad del pueblo, evitando así llegar a la violencia social originada por la crisis económica, crisis en la credibilidad en las instituciones de gobierno y crisis social.

La reforma del Estado que comenzó a darse, cuando el 17 de enero de 1995, en los Pinos se firmó el Acuerdo Político Nacional para la Reforma del Estado y el cual fue suscrito por los cuatro partidos con representación parlamentaria, no sólo implicó reformas al sistema político electoral mexicano, sino que va más allá, ya que abarca otros puntos esenciales como por ejemplo; las relaciones entre las funciones Judicial, Ejecutiva y Legislativa; las concesiones; los medios de comunicación; el respeto a derechos de grupos indígenas y el régimen político del Distrito Federal. Cambios radicales que se han consolidado en un plazo muy largo, esto en razón de que dichos cambios eran necesarios y se tenían que dar, pero la atención se ha centrado más en lograr la estabilidad de la economía del país, punto que es fundamental para la credibilidad del pueblo hacia el gobierno, ya que si no hay tranquilidad en la economía, muchos menos habrá tranquilidad social. Una reforma de éste tipo no sólo implica plasmarla en nuestra Constitución, sino establecer medios que efectivamente hagan que se cumpla o que por lo menos establezcan mecanismos que sancionen su inobservancia.

La reforma constitucional que formó parte de los acuerdos para la reforma del Estado, fue aprobada por las dos cámaras, aprobación que fue el resultado del diálogo, de la concertación y de los compromisos.

La iniciativa de reformas constitucionales, fue expedida por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, en conjunto con el titular del Ejecutivo Federal.

Somos parte integrante de un cambio radical en el sistema político mexicano, poco a poco se resquebrajan principios de autoritarismo que

imperaban en el gobierno; autoritarismo que se caracterizaba por la capacidad de incluir, excluir y reclutar a determinados sujetos con el objetivo de continuar con la permanencia en el poder; con la reforma del Estado se pretende que como sociedad participativa tengan voz y voto todos los grupos y clases sociales, en la decisión de asuntos fundamentales del país y que no sea un sólo partido el que centralice la imposición de decisiones que generalmente sólo benefician a los grandes grupos económicos, concentrando en unas manos la riqueza del país. En materia electoral la reforma del Estado debe garantizar la transparencia de los procesos electorales.

El fantasma del pasado como; los movimientos sociales reprimidos, los fraudes electorales y las decisiones tomadas por el Ejecutivo, en esferas que no son de su competencia, se ha ido alejando, ya que se está dando un impulso al cambio para una democracia más efectiva, situación que se ha podido dar renovando las instituciones que tienen relación directa con la voluntad popular, con su vigencia y con la garantía de que efectivamente serán cumplidas. Ya que no se puede olvidar que las instituciones políticas deben irse adaptando a la realidad social que se vive.

La sociedad ha ido madurando en cuanto a materia política se refiere, la existencia de diversos partidos políticos o lo que se ha denominado actualmente agrupaciones políticas nacionales, a traído como consecuencia distintas maneras de pensar en los ciudadanos, distintos enfoques de solución a los problemas, en estos tiempos la participación ciudadana se hace cada vez más activa, las decisiones que se refieren a los asuntos fundamentales del país, ya no descansan en una sola persona o en un sólo partido política, ahora se requiere de dialogo y consenso general.

En opinión del autor Luis Rubio; "El hecho de que el poder se descentralice y de que cada vez más actores políticos tengan acceso al poder es algo intrínsecamente bueno, pero eso no hace el sistema mas o menos

democrático. Mucho menos lo hace conducente a un desarrollo normal en todos los demás ámbitos, críticos para la gran mayoría de los mexicanos".(2)

El cambio esencial que se está realizando, requiere de una base, como lo comenta el estudioso Amador Rodríguez Lozano; "Un sistema político verdaderamente democrático se sustenta en una arquitectura constitucional que permita a cada uno de los órganos de gobierno, ejercer plenamente las funciones y atribuciones que el pueblo, en su ejercicio soberano, le ha dado a través del Poder Constituyente Permanente". (3)

El poder Legislativo como función esencial en la estructura del país, dentro del proceso de la reforma del Estado, tuvo un cambio esencial, ya que se fortaleció para lograr el avance que se requiere en el proceso democratizador del Estado y para mejorar la toma de decisiones fundamentales, logrando así un mayor equilibrio entre las funciones del Estado, aumentando su eficiencia y la credibilidad por parte de los ciudadanos. Es de hacer notar que la función Legislativa se ha ido transformando y una de las causas de esa transformación ha sido la creciente participación de partidos políticos que han orillado, al que era llamado partido oficial a celebrar alianzas con los mismos para tener quórum suficiente y aprobar determinadas leyes.

La Constitución, norma suprema de nuestro país, debe establecer un sistema de gobierno, de tal manera que cada función colabore con las demás funciones, evitando otorgar facultades en exceso a alguna de éstas y así se puedan alcanzar los fines que persigue el Estado.

---

(2) Revista del Senado de la República. *"Retórica y realidad del Estado"* por Luis Rubio.

op. cit. p. 44.

(3) Revista del Senado de la República. *"La Reforma del Estado y el Congreso de la Unión; una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México"* por

Amador Rodríguez Lozano. op. cit. p. 13.



En cuanto a la Cámara de Senadores, como se ha advertido, a través del desarrollo del presente trabajo, en ocasiones los Estados integrantes de la Federación tuvieron como principal representante de sus intereses a las diputaciones correspondientes, ya que el Senado era compuesto por integrantes en su mayoría de un sólo partido, tomando una actitud pasiva, serena y sin contratiempos ante la aceptación de nuevas leyes, siendo los Diputados de los Estados los que analizaban y debatían más sobre las iniciativas de ley que pudieran afectar a las entidades federativas que los habían elegido. Además de que los Senadores son personas a las que sólo se les exige un determinado tiempo de residencia efectiva en el Estado antes de la elección, razón por la cual si no desconocen totalmente la situación económica, política, social, etc. de la entidad federativa por la que se pretenden elegir, tampoco se encuentran ligados a los intereses y aspiraciones de la misma. Siendo por demás decir que las personas que llegan a ser Senadores generalmente formaron parte de la administración pública o fueron integrantes de la legisladora.

El autor Amador Rodríguez Lozano, considera que los principales factores que influyeron para que se diera la desvirtualización de la esencia representativa de los Senadores fueron: "a) el presidencialismo mexicano; b) el actual sistema de partidos; c) la ausencia de vínculos entre senadores y entidades federativas, y d) el intercambio entre las cámaras."(4)

Posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1917, se requirió de una participación cada vez más pluripartidista para fortalecer al Senado, ya que el presidencialismo y la falta de competencia real entre los diversos grupos políticos, ocasionaron la existencia de un partido hegemónico y

---

(4) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.* Instituto de

Investigaciones Jurídicas. Rectoría. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

1985, p. 140.

la subordinación de la función Legislativa a la Ejecutiva. Por lo que el Senado se vio convertido en el asilo político para quienes estaban al final de su carrera política o simplemente ocupaban un puesto más dentro de la burocracia sin tener interés alguno en la creación de leyes justas, desinterés en la tarea legislativa, que se reflejaba en la situación de que se contaba con un porcentaje muy bajo en iniciativa de leyes presentadas por el Senado, viéndose éste marginado de la vida política del país.

El profesor Tena Ramírez, considera que: “En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales: mas que en sus delegados del Senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad de debilitar, dividiéndolo, al Congreso frente al ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicamatismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.”(5)

---

(5) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. Vigésimo Octava edición. México. 1994, p. 273.

Efectivamente, el Senado se ha ido transformando y gradualmente va tomando el lugar que le corresponde dentro del sistema democrático del país; las viejas cadenas que lo ataban a un sistema presidencialista que se encuentra en evolución, se están rompiendo y se observa una influencia más activa de ésta institución en la decisiones fundamentales del país, y esto derivado de la participación de diversos partidos políticos en éste órgano, que impulsan el cambio a través de sus ideas innovadoras.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE AGOSTO DE 1996.

En 1996, como consecuencia de la reforma del Estado, se logró materializar el esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de las normas que regulan el proceso electoral mexicano, ya que se introdujeron importantes cambios a nivel constitucional y reglamentario, destacando el fortalecimiento de un régimen de partidos más competitivo; la garantía de mayor equidad en la contienda electoral; el fortalecimiento de la independencia y autonomía de la autoridad electoral; la composición de los órganos de representación nacional, así como otros aspectos importantes en materia de transparencia de la jornada electoral.

Como se recordará, en el capítulo anterior se hizo referencia a las diferentes reformas sufridas por la Cámara de Senadores, siendo la última en 1993 y no es sino hasta 1996, cuando derivado de la reforma del Estado, el Senado vuelve a ser parte integrante de importantes reformas constitucionales.

Diversas iniciativas se han presentado con la intención de modificar la estructura de la Cámara de Senadores, así tenemos que el Diputado José Luis Torres Ortega presentó iniciativa de reforma al artículo 56 constitucional en su primer párrafo, con el objeto de evitar la sobrerepresentación, disminuyendo de 4 a 3 el número de Senadores por Estado, dos elegidos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de representación proporcional.

El día 26 de julio de 1996, en la sesión de la Comisión Permanente, llevada a cabo en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores, el titular del Ejecutivo Federal presentó iniciativa para la reforma de diversos artículos constitucionales, en dicha iniciativa se exponen las bases en las que se sustentan dichas reformas; y que son *la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país, la pluralidad*

*partidista; la participación ciudadana; la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.*

Diversos legisladores cuestionaban en los debates legislativos, si sería o no eficaz la modificación en la estructura del Senado, por lo que diversos de ellos manifestaban:

El Diputado Tonatiuh Bravo Padilla, mostraba su preocupación por la desnaturalización del pacto federal al comentar que; “En lo referente a la integración del Senado y la incorporación de senadores para la listas plurinominales, reconocemos que si bien esto contribuye a ampliar la pluralidad de su integración, lo hace sobre la base de cuestionar severamente la expresión del pacto federal históricamente inherente a esta Cámara. El Senado es expresión del pacto entre estados soberanos y no expresión de un pacto entre partidos; por tal motivo, tendremos que buscar fórmulas más significativas y creadoras para que el Senado siga siendo expresión del pacto federal y cuente, además, con una integración plenamente plural.”(6)

De igual manera, en el Senado, la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, presento una reserva, respecto del dictamen de reforma constitucional en materia de integración del Senado; en el que manifestaban su preocupación por la desnaturalización del federalismo, e instaban a los otros grupos parlamentarios a comprometerse a que: *“En la ley secundaria se establezca la obligación de integrar la lista nacional con un candidato por cada entidad federativa, para evitar la sobrerrepresentación de algún estado y así el Senado siga siendo la institución garante del pacto*

---

(6) *Diario de Debates. Cámara de Diputados. Periodo extraordinario. Turno 18. Hoja 2. Th.*

*Federal*". (7)

De igual manera el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, solicitó incluir en el dictamen a la iniciativa de reformas de diversos artículos constitucionales y en específico al artículo 56, su reserva, manifestando en la misma lo siguiente:

“ Si bien no dejamos de advertir que nada impide que se cambie el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación establecido en la Constitución de 1824; que en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, se rompió este esquema por cuanto a la desaparición del régimen federal; que aún en la Constitución de 1857, en que el Senado desaparece, se procuró alguna representación de las Entidades dentro de las diputaciones de los Estados; que en la Reforma de 1874 se sostuvo la representación paritaria de las partes de régimen federal; que en el constituyente del 17 con la elección directa de los Senadores, se mantuvo esa igualdad de representación de los Estados de la Federación, elección directa que ha motivado a una parte de la doctrina le dé a los Senadores la misma representación que la Constitución en forma expresada a los Diputados, y que la existencia misma del Senado no es elemento indispensable para la existencia del régimen federal, se estima que el procedimiento que se establece en el Artículo precitado del proyecto para elegir a 32 Senadores según el principio de representación proporcional, con la consecuencia de una representación no paritaria en las partes que integran el pacto federal, no resulta conveniente para el bicamatismo que hasta ahora a funcionado en nuestro País, pues se corre el

---

(7) *Diario de Debates. Cámara de Senadores. Periodo extraordinario. Núm. 2. 1º de agosto de*

riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados”. (8)

Por su parte el Diputado José Narro Céspedes del Partido del Trabajo, manifestó que; “La reforma electoral es un primer paso en el proceso más amplio de reforma del Estado, que deberá mantener su continuidad y reclamará el esfuerzo de la sociedad, partidos políticos y gobierno.”(9)

Y en relación a la reforma del Senado el Diputado Narro Céspedes, expresó: “La apertura del Senado a la pluralidad que existe entre los partidos es un avance importante que le confiere a la reforma alcances integradores, en tanto que se posibilita a las fuerzas políticas ascendentes, una mayor incidencia en las decisiones fundamentales de la nación.” (10)

El Diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, del Partido de la Revolución Democrática, no conforme con la modificación al artículo 56 constitucional, manifestó en la tribuna que; “Se esta desnaturalizando la representación de los estados en el pacto federal, privilegiando con esto una representación político-partidista que no es consecuente con lo que implica el Senado desde el punto de vista histórico, de acuerdo con la tradición mexicana”.

“...las entidades federativas, los ciudadanos pierden la posibilidad en esta evolución de elegir a la mejor de sus mujeres o sus hombres para que nos representen en el Senado; se les quita el derecho por que el partido lo asume, por que el partido se arroja ese derecho de decidir quien va a ser el senador...”

“ Yo quiero señalar que no podemos negarnos a la pluralidad, que bueno que en el Senado haya pluralidad, que bueno que haya más senadores de otras

---

(8) Doc. 148/LVI/96 (I.P.E. 2o. Rec. Año II) D.I.C.I., p. XXI.

(9) *Debate. Año II No.3, Cámara de Diputados. Julio 31, 1996, p. 39 .*

(10) *I bid p. 40*

expresiones, pero que estos alcancen la competencia en la decisión ciudadana, en la decisión del ciudadano de escoger a su senador, a su representante. Tengo la impresión de que es una concesión a las burocracias partidistas, una concesión a las cúpulas de dirigentes, una cláusula compensatoria a los partidos que de antemano se auto descalifican para ser mayoría o por lo menos primera minoría”.(11)

Continua manifestando el Diputado Ramírez Garrido que “El poder, aunque sea chiquito es bonito, les va a tocar quizá un pedazo del poder del Senado donde no vamos a definir nada porque la voluntad ciudadana no es la que va a decidir, será la proporción del conjunto la votación bajo el absurdo de una sola circunscripción todo el territorio nacional.”(12)

En el dictamen emitido por la Cámara de Diputados, referente a la iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales, y en específico el artículo 56, se encuentran los motivos por los que se aprobó la reforma y que son: “Acorde con la mayor pluralidad observada en las contiendas electorales y a fin de buscar mejores fórmulas de representación partidaria, se reforma el artículo 56, relativo a la integración de la Cámara de Senadores, que mantiene un número total de 128 senadores y establece su renovación total cada seis años, pero introduciendo el siguiente principio: en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría (a la fórmula de candidatos del partido que obtenga el segundo lugar en número de votos); los 32 restantes se asignarán según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.”(13)

---

(11) *Ibid* p. 56

(12) *Ibid* p. 56 y sig.

(13) DOC. 148/LVI/96 (L.P.E. 2o. REC. AÑO II) D.L.C.L., p. XXIX



La reforma constitucional de 1996 introdujo por primera vez el principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Senadores, al disponer su aplicación para la elección de 32 de sus 128 miembros.

Por lo que ahora, se elegirán sólo tres Senadores por igual en cada una de las treinta y dos entidades federativas (96 en total), en tanto que los 32 restantes serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional.

Uno de los motivos por los que se integró el principio de representación proporcional al sistema de elección de Senadores, fue para mejorar la fórmula de representación partidista en esta cámara.

En la reforma de 1996, se respetó la integración del Senado por 128 representantes, tal y como se estableció en la reforma de 1993, sólo se modificaron los principios rectores de la elección de los mismos, ya que por primera vez se introduce la figura de la representación proporcional.

Con la reforma constitucional sufrida por el Senado, ahora sólo 96 de los senadores que conforman éste órgano, responden al principio de representación paritaria de las entidades que conforman nuestro país y los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional.

Además de seguir con lo establecido en la reforma de 1993 en la que de la totalidad de 128 integrantes, 32 de ellos serán elegidos por el principio de primera minoría, es decir se asignará un Senador a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad federativa de que se trate.

Toda vez que la reforma de 1996 tiene relación directa con la reforma sufrida por el Senado en 1993, no será sino hasta el año 2000 cuando se de la primera renovación total de la Cámara de Senadores, razón por la cual en las elecciones federales de 1997 se eligieron sólo 32 Senadores de representación proporcional con un mandato de tres años.

El senador por Veracruz, licenciado Rafael Murillo Vidal, el 29 de diciembre de 1965, expresó desde la tribuna del Senado su inconformidad por que se tomará el sistema de representación proporcional como sistema para elegir Senadores, para lo cual se toma una pequeña parte del discurso en donde manifiesta que: "En efecto, los partidos políticos son organismos de opinión y de lucha. Mas pretender equipararlos a las partes integrantes de la Federación, cuyos representantes forman esta Cámara, equivale a desnaturalizar la esencia de nuestros sistemas institucionales. Por fortuna, tan tardía y deslucida idea, no sobrepasará sus naturales proporciones. Si lo que se desea es escuchar en este recinto las voces opositoristas, el camino idóneo es el triunfo de la oposición en las elecciones, más no recurrir a él cómo expediente de la representación proporcional en el Senado, cuyo mandato público está llamado a proteger a la República de los excesos y a depararle los dones de la templanza."(14)

Emilio Rabasa, por su parte en su libro *La Constitución y la Dictadura*, y en relación a que la Cámara de Senadores se conforme con numerosos integrantes, menciona que: "... un cuerpo, cuanto más numeroso, es más imprudente, más audaz y más irresponsable; el Senado tiene que acogerse a la prudencia para evitar fricciones de trascendencias graves, y la prudencia está siempre en las fronteras de la debilidad."(15)

(14) Romerovargas Yturbide, Ignacio. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*.

Ediciones del Senado de la República. México. 1967, p. xxix.

(15) Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Edit. Porrúa S.A. Sexta edición. México.

1982, p. 151.

Al crearse la figura de los Senadores de representación proporcional, en la reforma correspondiente al Código Federal de Procedimientos Electorales, se regula la posibilidad de formar coaliciones parciales para elegir a Senadores exclusivamente por el principio de mayoría relativa.

En el caso de los Senadores elegidos por el principio de mayoría relativa, las coaliciones para las elecciones, no tendrán efectos extensivos a otros cargos en disputa cuando se de en el siguiente término: para la elección de Senadores se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidatos, pero invariablemente se deben incluir las dos correspondientes a cada entidad federativa (en cada entidad se eligen dos Senadores de mayoría).

Dentro de los objetivos de un partido político, está el de servir como intermediario entre el ciudadano y la posibilidad de participar en el gobierno, el problema surge cuando los partidos políticos, debido a la importancia que han tomado en el país, se convierten en un problema para el ciudadano, ya que por ejemplo para ser escuchado debe pertenecer al partido político, el partido impone más reglas para la admisión de sus miembros, queriendo tomar decisiones que en lugar de beneficiar a la sociedad la perjudican más, es decir un ciudadano puede ser elegido como Diputado o Senador, sólo si es candidato postulado por un partido político. Además de que cada vez más se extienden las prácticas viciosas como el clientelismo, con las que se pretenden allegar de simpatizantes los partidos políticos.

Considero que la figura del Senado se ésta desnaturalizando, toda vez que en la actualidad los Senadores sólo responden a necesidades partidistas, que si bien es cierto los partidos políticos dan oportunidad a los ciudadanos de participar en asuntos de política, también es cierto que no todos los grupos sociales, vgr. etnias, grupos regionales, etc., tienen acceso a dichos partidos o cumplen con los requisitos para considerarse una agrupación política nacional.

Además es necesario advertir, que el nombramiento de representante ya sea de Diputado o Senador, no implica olvidarse de su origen electivo, sino al contrario, el representante debe trabajar en contacto directo con la sociedad, escuchar sus inquietudes y sus opiniones, conocer sus necesidades, tratar de satisfacer las mismas mediante el trabajo legislativo y sobre todo conocer en que afectan o benefician las leyes aprobadas por el mismo. El Senado debe dejar de ser un mero puesto más en la burocracia de nuestro país, debe ser la esperanza de cambios, de cambios que lleven beneficios a la población que los eligió como representantes confiando en una posible transformación del sistema de gobierno que ha imperado.

Pero también es cierto que en un país, donde existen grandes grupos sociales, todos deben tener participación, aunque sea mínima, en el proceso de la creación de la ley, ya que es directamente a toda la población a quien afecta la aprobación de determinada ley.

El hecho de convertir al Senado en un órgano de mayor magnitud, tiene dos puntos importantes, a saber son; primero no considero necesario una multitud de Senadores para conformar a la Cámara, ya que a mi parecer no es fundamental que este órgano se parezca a la cámara de Diputados, para ser eficiente, ya que lo que caracteriza a esta institución es la igualdad que deben tener como representantes de las entidades federativas, la madurez y la experiencia que deben tener sus integrantes lo que se refleja en sus conocimientos y participación en los debates. Y en segundo lugar, es necesario que dentro de esta cámara se encuentren plasmadas todas las ideas que pudiesen prevalecer en determinada época, ya que las leyes que se aprueben son el reflejo de las ideologías que prevalezcan en la cámara. No se pueden cerrar las puertas a los grupos minoritarios con ideas diferentes o innovadoras, el Senado debe ser un medio por el cual se exprese la voluntad de

toda la sociedad, para que finalmente las leyes sean justas, equitativas y acordes a la realidad social que se vive.

Amador Rodríguez Lozano, comenta que; "Mi temor, entonces radica en que teniendo estas características tan especiales la fuerza de la oposición, la reforma limite su labor importante en todo sistema democrático. que únicamente sirva para que todos sus dirigentes aseguren un puesto en el Congreso y, como consecuencia, el juego político se vea reducido a una monótona y estéril permuta de posiciones, la rígida disciplina partidista que observan la mayoría de los de la cámara de Senadores a la de Diputados y viceversa, y por otro lado, que la opinión que se exprese en un Cámara se reproduzca automáticamente en la otra, debido principalmente a la rígida disciplina partidista que observan la mayoría de los partidos de oposición. Ciertamente existen facultades exclusivas del Senado a las que no tienen acceso, pero esta situación es meramente formal; en efecto, en la práctica, la oposición ya sea a través de su participación en la Cámara de Diputados. o bien por conducto de los medios de comunicación de masas, opina de todos los problemas nacionales."(16)

En conclusión se puede decir que la reforma constitucional implicó el dejar atrás una elite autoritaria y populista, incluyó el respeto a los ciudadanos en cuanto a la elección de sus representantes; además de que se vuelven a definir los principios de las instituciones del Estado con el objetivo de hacer más eficiente y legítima su función ante la sociedad. En consecuencia de dichas modificaciones se debe pretender detener la corrupción, el uso y el abuso del poder por parte de quienes lo detentan, propiciando así una

---

(16) De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela, Rodríguez Lozano, Sánchez Bringas, Solano

Yáñez. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. Edit. Porrúa S.A. Primera edición. México. 1987, p. 19.

mejor relación entre el gobierno y la comunidad, acercándose a la transparencia total en las actividades realizadas por el gobierno y a la credibilidad y aceptación de dichas actividades por parte de la sociedad.

En cuanto a la institución del Senado, considero que nuestro país no aceptaría que las legislaturas de los Estados fueran las que designaran a los Senadores, ya que en la elección popular se han satisfecho los intereses de la ciudadanía, además de que todavía no hemos alcanzado la madurez en cuanto a la limpieza en los procesos electorales, y el dejar esa decisión en la mano de los legisladores estatales, podría ser un volver a los favoritismos que mucho daño han hecho a nuestro país, ya que no hemos salido en su totalidad del centralismo que desde antaño nos gobierna, esto como consecuencia del no respeto hacia el federalismo consagrado en nuestra carta magna. Por lo que la elección de los Senadores por medio de las legislaturas de las entidades federativas es una situación que ha quedado en la historia, y que da lugar a confirmar que la elección popular es la forma más legítima de ejercer un cargo de representación

### III. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA CAMARA DE SENADORES.

El tema a tratar, en este punto es muy importante, ya que se hace referencia a la forma en que se encuentra integrado el Senado de la República, además se podrán ver aspectos que tienen relación con la organización y funcionamiento del mismo, observando la influencia que tuvo la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 en este órgano representativo.

La regulación del Poder Legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza en el Título Tercero, Capítulo II, Sección I que regula la elección e instalación del Congreso; y las Secciones II, III y IV establecen los lineamientos a seguir en la iniciativa y formación de las leyes, las facultades del Congreso, las facultades de las Cámaras en lo individual y lo referente a la Comisión Permanente.

En relación al espacio físico en el que debe establecerse la Cámara de Senadores, se trae a colación lo establecido en el artículo 68 constitucional, el cual preceptúa que las cámaras, deben residir en un mismo lugar.

El Senado actúa principalmente como órgano colegiado ya sea como cámara integrante del Congreso de la Unión o como asamblea única, interactuando con la Cámara de Diputados a través de comisiones permanentes o especiales.

Se comenzara el desarrollo del presente punto, analizando la forma en la que se integra la Cámara de Senadores, integración que cambió a partir de las reformas constitucionales de agosto de 1996.

## 1. INTEGRACION DE LA CAMARA SENADORES.

La forma de elegir a los integrantes de la Cámara de Senadores, debe realizarse de manera directa, tal como lo establece nuestra norma fundamental en su artículo 56.

La Cámara de Senadores a partir de la reforma constitucional publicada el jueves 22 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, quedó configurada de la siguiente manera:

"ART. 56. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años." (17)

Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de noviembre de 1996, se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Electorales, así como otros ordenamientos, con el objeto de adecuarlos al sistema de elección establecido para los Senadores.

---

(17) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op cit. p. 53.*



Con la reforma al Código Federal de Procedimientos Electorales se introduce la figura de la coalición parcial para la elección de Senadores exclusivamente por el principio de mayoría relativa; es decir los partidos políticos podrán formar alianzas para postular candidatos a Senadores sólo por lo que se refiere al sistema de elección de mayoría relativa.

Para comprender de una manera fácil, los términos que más se utilizarán en el desarrollo del presente tema, en relación a los sistemas de elección, se proporcionan los siguientes datos:

a) El sistema de elección mayoritaria, entrega el triunfo al candidato que ha obtenido la mayor proporción de votos.

b) En el sistema de elección de mayoría absoluta, es necesaria la mitad más uno de los votos totales.

c) En el sistema de elección de mayoría relativa, es suficiente obtener la simple supremacía numérica frente a los demás candidatos, es decir el candidato o fórmula de candidatos que obtengan el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección, accede en forma directa al cargo por el que fue elegido.

d) En el sistema de elección de primera minoría, el candidato electo, es aquel que obtuvo el segundo lugar en número de votos en la elección y que encabezó la lista de candidatos del partido que representa.

e) En el sistema de elección de representación proporcional, el candidato elegido es aquel que se seleccione mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional (en el caso de los Senadores).

En la obra "*Estado, Democracia y Partido*" escrita por Daniel Montero Zendejas, la representación proporcional "...es aquella donde se

representa a las minorías de cada circunscripción, en proporción exacta al número de habitantes con capacidad para votar como ciudadanos.”(18)

La elección por medio del sistema de representación proporcional, se realiza al dividir al territorio nacional en circunscripciones plurinominales. Actualmente existen cinco circunscripciones plurinominales para la elección de Diputados y para la de Senadores sólo hay una circunscripción plurinomial a nivel nacional

La Cámara de Senadores, a partir de la reforma constitucional de 1996, se integra de 128 Senadores, 3 Senadores por de cada entidad federativa y del Distrito Federal y 32 Senadores que son elegidos por el sistema de representación proporcional; los 128 representantes son electos en su totalidad cada seis años; así tenemos que dos de los tres Senadores arriba mencionados, son elegidos por mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría.

En relación a lo expresado en líneas anteriores, se otorga, el título de Senador de primera minoría, a aquel candidato del partido político que obtuvo el segundo lugar en número de votos de la elección de la entidad federativa de la cual se trate, y que haya encabezado las listas del partido político que representa.

A su vez, será Senador electo por el principio de representación proporcional, aquel candidato que se seleccione mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, es decir los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente.

El artículo 18 del Código Federal de Instituciones y

---

(18) Montero Zendejas, Daniel. *Estado, Democracia y Partido*. B. COSTA-AMIC, Editor.

Procedimientos Electorales, proporciona los lineamientos a seguir para la designación de los Senadores por el principio de representación proporcional, éste artículo en forma literal establece:

“Artículo 18. 1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural; y

b) Resto mayor.

3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente: a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.(19)

Por lo que se refiere a la elección de Senadores por el sistema de elección de mayoría relativa, el artículo 58 en su numeral 10 del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), establece que los partidos políticos pueden coaligarse de manera parcial para postular candidatos, estableciendo que: “a) Para la elección de senador deberá registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa;”(20)

Las fórmulas para el registro de candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa, primera minoría y por el principio de representación proporcional, estarán compuestas cada una de un propietario y un suplente.

La figura de la coalición une a dos partidos políticos y los asemeja como si sólo fuera uno sólo. Los partidos políticos al celebrar una coalición firman un convenio, en donde se estipulan las condiciones de la coalición, convenio que se debe sujetar a lo establecido en el artículo 63

---

(19) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 1998, p. 19 y sig.

(20) *Ibid* p. 57

del COFIPE. Pueden darse diversos casos de coalición parcial, se mencionan los siguientes:

a) Para que el registro de coalición de dos o más partidos, que postulen candidatos a Senadores por el principio de representación proporcional, pueda darse, la coalición deberá registrar las candidaturas de Diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional y las 32 listas de formulas de candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas (artículo 59- A COFIPE).

b) El artículo 61 del COFIPE, establece que la coalición parcial que postule candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa, deberá postular la lista de fórmulas de candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa; y demás requisitos que establece éste artículo.

Para que un partido político pueda participar en la elección de Senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, previamente debe acreditar que ha registrado por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a Senadores por el principio de mayoría relativa. Las listas regionales son cerradas y bloqueadas, por lo que el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación. Además el partido debe cumplir con los demás requisitos exigidos por la ley de la materia.

Al termino de la jornada electoral los partidos políticos que contendieron, tienen derecho a participar en la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida a nivel nacional.

Previo a la jornada electoral, en el Código Federal de Procedimientos Electorales, se precisan los plazos y órganos competentes para el registro de candidatos para elección de Senadores, siendo para el caso de Senadores electos por el principio de mayoría relativa del 15 al 30 de marzo, por los consejos locales correspondientes; y para el caso de los Senadores electos por el sistema de representación proporcional, del 1° al 15 de abril, por el Consejo General.

Para ejemplificar de mejor manera los sistemas utilizados para la elección de los Senadores, se muestra el siguiente esquema:

	- MAYORIA RELATIVA	64 Senadores
PRINCIPIOS DE ELECCIÓN	- PRIMERA MINORIA	32 Senadores
	- REPRESENTACION	
	PROPORCIONAL	32 Senadores

Con la reforma constitucional de 1993, en la que se dio entrada a los Senadores elegidos por el sistema de primera minoría, el Senado quedó conformado de 95 legisladores priístas, 25 legisladores panistas y 8 legisladores perredistas, por lo que se concluye que la apertura del Senado a las minorías tuvo una respuesta favorable.

En las elecciones de 1997, en donde ya se eligieron Senadores por el sistema de representación proporcional, encontramos una integración de la Cámara de Senadores de 77 legisladores por el Partido Revolucionario Institucional (actualmente 76), 31 del Partido Acción Nacional, 15 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido Verde Ecologista Mexicano y 1 del partido del Trabajo; por lo que se observa que actualmente ningún partido

cuenta con la mayoría absoluta, razón por la cual los Senadores deberán realizar coaliciones para llegar a consensos generales y aprobar las leyes o cualquier otro tipo de actos que se encuentren dentro de sus facultades.

Para diversos autores, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, cumple mejor función que todos los demás sistemas electorales, la función de concentración, pues facilita la formación de mayorías en la cámara. Además, con el voto personal y la uninominalidad es de fácil comprensión y se obtiene una participación alta. Sin embargo, se observa que no cumple la función de la representación justa. En cambio el sistema de representación proporcional es el que mejor cumple con la exigencia de la representación justa, pero en detrimento de la función de concentración y participación, dado que esta acompañado de listas cerradas y bloqueadas.

Continuaremos con el desarrollo del tema III, estudiando los requisitos exigidos por nuestra Constitución Política y leyes reglamentarias para llegar a desempeñar el cargo de Senador.

## 2. REQUISITOS PARA SER SENADOR.

Los requisitos para ser integrante de la Cámara de Senadores, plasmados en las constituciones que han regido en el país desde el siglo pasado, son los mismos que para la Cámara de Diputados, se exceptúa la edad, en donde se requiere tener mayor edad en el caso del Senador, situación derivada de una de las características esenciales del cargo, que implica mayor madurez y experiencia. Los Senadores tienen las mismas prohibiciones, inmunidades y privilegios que los Diputados.

Para profundizar en el tema, tenemos que los requisitos para ser Senador, establecidos en nuestra Constitución y en el Código Federal de Procedimientos Electorales, son los siguientes:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos (artículo 55-I constitucional); siendo mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres; II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos de padre o madre mexicana; y III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas. (Artículo 30 inciso A), de nuestra constitución). Como se observa se quita toda posibilidad a los extranjeros para ocupar un cargo de representación.

En relación a la ciudadanía ésta se adquiere, siendo mexicano, teniendo un modo honesto de vivir y contar con dieciocho años cumplidos (artículo 34 constitucional) y el artículo 35 fracción II de nuestra constitución, establece como un derecho del ciudadano el poder "... ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley".(21)

---

(21) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Olguín S.A. de C.V.



2.- Ser originario de la entidad federativa a la que se quiere representar (tratándose de elección por mayoría relativa) o de alguna de las comprendidas en la circunscripción correspondiente (en el caso de la representación proporcional) o vecino con residencia efectiva de más de seis meses previos al día de la elección (ambos casos). Aclarando la Constitución, que la vecindad no se pierde cuando la ausencia la origine el desempeño de cargos públicos de elección popular.

La vecindad es un requisito importante, ya que demuestra la vinculación que tiene el posible representante con la entidad federativa que va a realizar la elección, por diversos motivos; en primer lugar por que en caso de no contar con este requisito dudosamente la gente de la entidad lo conocería y por ende mucho menos votaría por él y en segundo lugar por que debe conocer las características, necesidades y prioridades de la entidad por la que contiene, para así llevar a cabo de manera correcta los objetivos que le son encomendados. Es necesario que el representante tenga un vínculo con la sociedad a la que va a representar.

Como los requisitos que son exigidos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, a excepción de la edad, se trae a colación lo comentado por el autor Francisco José de Andrea Sánchez, respecto a el requisito de la vecindad, que se comenta; "...es conveniente que los diputados al Congreso de la Unión sean conocidos personalmente por sus electores. De no existir dicho conocimiento, no es dable pensar que el ejercicio del voto activo se realice con base en datos objetivos y veraces que sólo pueden surgir de una coexistencia relativamente cercana y prolongada. Sin dichos datos, las elecciones serían realizadas casi a ciegas."(22)

3.- Tener un mínimo de veinticinco años cumplidos el día de la

---

(22) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p. 137 y sig.*

elección. Antes de la reforma constitucional del día 29 de julio de 1999, la edad requerida para ser Senador era de 30 años cumplidos el día de la elección.

El requisito que se comenta es justificado por los doctrinarios, en el sentido de que el Senado es una institución que durante toda su historia ha sido reconocido como un órgano de experiencia y reflexión.

Situación que contraviene el ilustre profesor Daniel Moreno Díaz en el sentido de que los Senadores junto con los Diputados, "...proceden de la soberanía popular y que no hay cámara revisora, sino que en cualquiera pueden presentar las iniciativas, tales cualidades en el supuesto de que las posean los senadores, carecen de vigencia para los efectos correspondientes."(23)

En sesión ordinaria de fecha 27 de abril de 1998, los Diputados Israel Hurtado Acosta, Gloria Lavara Mejia y Jacaranda Pineda Chavez. integrantes de la Comisión de Asuntos de la Juventud, presentaron iniciativa de reforma al artículo 58 constitucional ante la Cámara de Diputados, en la cual se propuso disminuir la edad mínima requerida para ser elegido Senador a 25 años cumplidos el día de la elección. La inquietud que se refleja en la presentación de ésta iniciativa, surgió de que un poco más del 60% de la población del país no excede de los 30 años. En dicha iniciativa, se argumenta que; "La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico."(24)

Finalmente el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, aceptó la reducción de la edad requerida para ser Senador a 28 años de edad; el

---

(23) Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A. Décimo primera edición. México. 1990, p. 430.

(24) Diario de Debates. Cámara de Diputados. Año L Número 16. Abril 27, 1998, p. 1503.

proceso legislativo continuo y así tenemos que en sesión de fecha 16 de marzo de 1999, el Senado recibió de la Cámara de Diputados minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 58 constitucional, turnándose dicha minuta a las comisiones correspondientes, mismas que en el dictamen que presentaron en la sesión ordinaria de fecha treinta de abril de 1999, consideraron que era conveniente la reducción de la edad a 25 años cumplidos el día de la elección para ser Senador de la República.

Entre sus argumentaciones para apoyar la reforma al artículo constitucional 58, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación Primera y Estudios Legislativos Cuarta, manifestaron que: "Por la composición de edades de la población mexicana, aceptar esta reducción haría factible ampliar las expectativas políticas de un número considerable de ciudadanos, que seguramente cuentan no sólo con la legítima aspiración de constituirse en representantes ante la Cámara Alta del Congreso de la Unión, sino también con la preparación que les permita desempeñar acertadamente las tareas que el ejercicio del cargo trae aparejadas y seguramente, con un grado aceptable de madurez moral e intelectual, que les permitirá apreciar con reflexión y mesura las diversas cuestiones planteadas a su conocimiento y decisión".(25)

Pero el dictamen presentado por la Cámara de Senadores apoyaba la propuesta original de reforma realizada por la Colegisladora, es decir no estaba de acuerdo que se disminuyera la edad requerida para ser Senador a 28 años; sino que el Senado apoyó la disminución de edad requerida hasta los 25 años. En consecuencia el proyecto de decreto que las comisiones unidas sometieron al Senado y que fue aprobado por 78 votos en pro y 6 en contra, se

---

(25) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año II. Segundo Periodo Ordinario. LVII Legislatura. Núm. 20. 30 de Abril de 1999, p. 13

devolvió a la Cámara de Diputados, para que se discutieran las modificaciones realizadas.

Es así que se somete de nueva cuenta a consideración de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto de reformas al artículo 58 constitucional y considerandolo de urgente resolución se dispuso de todos los trámites, y se paso a su votación; votando en favor del mismo 330 Diputados.

Finalmente en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de julio de 1999, se publica la reforma al artículo 58 constitucional, en el cual se establece que para ser Senador se requiere tener 25 años cumplidos el día de la elección.

Reforma con la cual no estoy de acuerdo, ya que la característica principal del Senado es ser un órgano con experiencia y madurez, características que se reflejan al momento de presentar sus iniciativas o al realizar sus dictámenes aprobando o rechazando determinada ley y es muy cuestionable que una persona de 25 años tenga el suficiente conocimiento y la madurez necesaria para reflexionar y debatir a fondo las iniciativas de ley. Por lo que considero que esta reforma no debió haber sido aprobada, toda vez que la calidad de discurso, pensamiento y reflexión que debía caracterizar al Senado se va a ver mermada.

4.- Existe un impedimento absoluto para ser candidato a Senador, y es que sea ministro de algún culto religioso; requisito que es justificable por el pasado histórico de nuestro país, ya que los diversos conflictos suscitados entre la iglesia y el Estado dejaron una gran huella en la vida del país. Además de que los ministros de cultos tienen autoridades dentro de la religión, por lo que su voluntad no se encuentra totalmente libre de criterio, es decir el cargo de representante exige la independencia de criterio, sin tener vínculos de subordinación.

5.- Existen impedimentos temporales para ser Senador, como el ejercer un cargo público, impedimento que se supera:

a) Si se retira del ejercicio del cargo con 90 días de anticipación; encontrándose en este caso los Secretarios, Subsecretarios de Estado, los Magistrados y Jueces federales o del Estado, los Secretarios de Gobierno de la entidades federativas, los Magistrados y Jueces federales o estatales, los Presidentes Municipales, los Delegados políticos en el Distrito Federal, los Diputados locales, los miembros en activo en el Ejército, quienes tengan mando en la policía, los representantes en la Asamblea del Distrito Federal, los integrantes de partidos políticos de los Consejos generales, locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

b) Si se da la separación del cargo público, mínimo con tres años para aspirar al puesto; en éste caso se encuentran los Diputados federales propietarios y los Gobernadores de las entidades federativas, quienes no pueden ser elegidos Diputados de la misma entidad para el periodo inmediato posterior, aún cuando se hayan separado totalmente del cargo.

c) No haber sido Senador del Congreso de la Unión en el periodo inmediato anterior. Situación que ha sido muy cuestionada en los últimos años, existiendo la inquietud de eliminar éste requisito.

d) En caso de ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la separación de su cargo de manera definitiva debe ser mínima de dos años.

e) En caso de ser Magistrado, Juez Instructor, Secretario del Tribunal Federal Electoral, Consejero Ciudadano, Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, debe separarse del cargo un año antes de la fecha indicada para el registro de candidatos.

6.- El candidato a Senador deberá estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.

7.- Es requisito indispensable para ser Senador, no formar parte del personal profesional del Instituto Federal Electoral.

En las siguientes líneas se profundizará en el tema de la no reelección, (a que se hizo mención en el numeral 5 inciso c ), por ser una de las prohibiciones para ser Senador, ésta limitación se encuentra establecida en el artículo 59 constitucional que establece: “Art. 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.” (26)

Para Francisco Rivera Alvelais, la reelección; “...es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente”.(27)

Se debe recordar que el tema de la reelección fue ampliamente debatido en el año de 1933, diversos congresistas estaban de acuerdo con la reelección de los representantes ya que consideraban que el país necesita conservar en sus representantes la continuidad de la ley, por lo que se debían oponer a la movilidad de los Senadores y Diputados.

La solicitud de establecer la reelección en nuestro país, sólo en relación a los cargos de Diputado y Senador, anteriormente era inquietud exclusiva de los partidos políticos de oposición, ésto se debe, según el autor Manuel González Oropeza, a que “...no cuentan con los cuadros suficientes para proponer candidatos en cada distrito y en cada legislatura. Por lo que la limitación en la reelección tiene como consecuencia el debilitamiento de la

---

(26) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 47.

(27) Rivera Alvelais, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. op. cit. p.

oposición en el Congreso. Esta consecuencia no se observa en los candidatos del partido oficial ya que debido a la abundancia de sus militantes, puede variar cuadros a pesar de la no reelección.”(28)

Consideró que es importante el institucionalizar la reelección ya que es perjudicial para el país que los Senadores sólo se dediquen a calentar asientos por seis años y después se pasen a la colegisladora a seguir haciendo lo mismo, sin el mayor interés que el de obtener un sueldo sin beneficiar en lo más mínimo a la sociedad. Es necesario aplicar en estricto sentido el reglamento de la cámara y sancionar a los integrantes de la misma que no realicen las actividades que les fueron encomendadas; se debe otorgar a los representantes todo lo necesario para su especialización en ciertos temas.

Estamos conscientes de que la reelección para los Senadores no debe ser indefinida, es decir, la reelección se debe limitar a un periodo consecutivo, para así tener representantes que en verdad tengan una vinculación efectiva con el electorado, plasmando en las leyes las necesidades del país y de la entidad federativa a la que representan. Ya que si no se limitaran los periodos de reelección podríamos caer en el círculo vicioso de crear puestos de por vida en las cámaras que obstaculizan la entrada de nuevas ideas, deteniendo así la evolución legislativa de la sociedad.

El Senado podría ser su propio juez y calificar o avalar a los Senadores que se encontrarán en aptitudes para ser reelegidos, es decir la Mesa Directiva podría proporcionar un informe del desempeño en la cámara de los Senadores, a la dirigencia de los partidos políticos del cual son militantes; para

---

(28) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p. 146.*

que así el partido decida su postulación de nueva cuenta. Dicho informe se deberá encontrar regulado en cuanto a su forma y tramitación en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ya que así se detiene la ambición de personas que no tienen el menor interés por la función legislativa, pero si por continuar en el puesto.

El hecho de que los representantes se reelijan favorece a la sociedad ya que el Senador, a parte de adquirir experiencia, tendrá la obligación de trabajar bien, con empeño, si es que quiere ser elegido nuevamente, por lo que será necesario que los ciudadanos de la entidad federativa conozcan la forma de trabajo de dicho Senador y al no gustarles, tener la opción de votar por otro candidato que ofrezca mejores expectativas, y en caso de ser satisfactorio el trabajo realizado por el Senador, reelegirlo para que se de continuidad a la función que ha realizado.

Se tienen que fijar el número de reelecciones, que en mi opinión y en el caso sólo de los Senadores, sería de un período consecutivo; además de establecer sólo un porcentaje de integrantes de la cámara que puedan ser reelegidos.

Es importante crear una carrera legislativa, mejorando así las leyes expedidas por las cámaras, pero también es importante la entrada de nuevas voces al recinto senatorial que traen consigo las inquietudes y las necesidades que tiene la sociedad. Es necesario, de igual forma, darle continuidad a las estrategias políticas que hayan surtido efectos benéficos para la sociedad, cumpliendo así con los compromisos y manteniendo la confianza de la población en sus representantes.



De esta manera se concluyen los requisitos exigidos para ser Senador, que como se podrá observar tienden a proteger y no desvirtúan la naturaleza del cargo; además de que el espíritu o el fin de dichos requisitos es contar con personas que en realidad se encuentren unidas a su país, que conozcan al Estado que los eligió y aporten nuevas ideas y beneficios a sus representados.

Para ser Senador, desde el siglo pasado se ha requerido cumplir con determinadas condiciones; actualmente con los requisitos exigidos por nuestra constitución y las leyes reglamentarias se busca encontrar a las personas idóneas para ejercer los cargos de representación popular, siempre sobreponiendo y exaltando el sentimiento nacionalista.

### 3. FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA DE SENADORES

El artículo 70 constitucional faculta al Congreso de la Unión para crear la ley que organizará su estructura y funcionamiento, misma que fue expedida con el nombre de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y publicada el tres de septiembre de 1999, la cual consta de 135 artículos, 5 títulos, 14 capítulos y 7 artículos transitorios.

El funcionamiento del Congreso de la Unión estuvo regulado por varios reglamentos internos y una ley anteriores a la ley vigente; así tenemos del primer reglamento de fecha 11 de septiembre de 1813 hasta el reglamento del 20 de diciembre de 1897; posteriormente se adicionó este último el 10 de mayo 1925; una primera modificación al mismo reglamento de fecha 13 de diciembre de 1930; una segunda modificación de fecha 29 de marzo de 1932 y por último la publicación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 20 de marzo de 1934.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta antes del tres de septiembre de 1999, fue publicada el 25 de mayo de 1979, y constaba de 113 artículos, 4 títulos, 11 capítulos, 5 secciones y 10 artículos transitorios; había sido reformada en dos ocasiones, siendo la primera el 28 de diciembre de 1981, reforma que tuvo por objeto regular la instalación del Colegio Electoral; y la segunda el 20 de julio de 1994 la cual tuvo por objeto modificar la ley para acoplarla a las reformas constitucionales sufridas por el Congreso de la Unión en 1993.

En el Título Primero de la ley en comento se hace hincapié a los artículos constitucionales que hacen referencia al Congreso General, como su conformación, integración, periodos de sesiones, sesiones extraordinarias,

quórum, inviolabilidad del recinto parlamentario y el fuero del que gozan los integrantes de las cámaras.

El Título Tercero de ésta ley que abarca de los artículos 58 al 115, regula la organización y el funcionamiento de la Cámara de Senadores, la sesión constitutiva de la Cámara, la Mesa Directiva, el nombramiento de los diversos cargos dentro de la cámara, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y la integración de las mismas; su organización técnica y administrativa. El Título Cuarto, trata lo relativo a la Comisión Permanente.

Previo al término de una legislatura, el Secretario General de Servicios Parlamentarios, realizara los trámites tendientes para que se lleve a cabo la Sesión Constitutiva de la Cámara, ésto es darle las credenciales a los Senadores electos y preparar la lista de los mismos. Para la conducción de la sesión constitutiva habrá una mesa denominada de “Decanos” (que será conformada por los integrantes que hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de Senador), que se integrará por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. La Mesa de Decanos se encargará de que se elija a la Mesa directiva de la nueva legislatura, después de haber tomado la protesta de ley a los nuevos representantes.

Todas las aperturas y clausura de sesiones, así como la constitución de la Cámara y la instalación de la Mesa Directiva, serán comunicadas a la colegisladora, al Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Cámara de Senadores tendrá una Mesa Directiva que se integra de un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro secretarios, quienes durarán en su cargo un año, “electos por mayoría absoluta de los senadores

presentes y en votación por cédula”. Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las comisiones.

La Mesa Directiva presidirá los debates y decidirá el curso de los asuntos conforme a la ley, formulara y cumplira el orden del día de las sesiones, designara a las comisiones de cortesía, conducira las relaciones de la Cámara, presentara al Pleno el presupuesto anual de egresos de la Cámara, asignara recursos a los grupos parlamentarios, y las demás que se mencionan en el artículo 66 de la ley en comento.

Las facultades del Presidente de la Mesa Directiva se encuentran plasmadas en los artículos 66 y 67 de la ley en comento, estableciendo entre otras las siguientes: hacer respetar el fuero de los miembros y la inviolabilidad del recinto senatorial; abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso a los asuntos; conducir los debates y las deliberaciones; cumplir con el orden del día; requerir a los integrantes faltistas para que acudan a las sesiones; exigir e imponer orden al público asistente a las sesiones; firmar las leyes, decretos y reglamentos que expida la Cámara o el Congreso y representar a la Cámara ante la colegisladora y los demás Poderes Federales, y otorgar poderes para actos de administración para representar a la Cámara ante los tribunales.

En la Ley Orgánica vigente se crea una Junta denominada de Coordinación Política, la cual primordialmente, impulsará los acuerdos entre los integrantes de la Cámara, propondrá la integración de las comisiones y elaborará el programa legislativo de cada periodo de sesiones; ésta junta se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, adicionando dos Senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría.

Las comisiones para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Senadores, son ordinarias o permanentes, especiales o de carácter

transitorio, jurisdiccionales y de investigación las cuales se instituyen y funcionan conforme a lo dispuesto por los artículos 65, 66, 70 y 71 del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los preceptos 85 a 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores, según el artículo 90 de la Ley Orgánica, son las de: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Turismo.

Cada comisión tendrá un Presidente y dos Secretarios, además cada comisión tiene atribuciones diferentes, mismas que se encuentran debidamente reglamentadas. Las comisiones siguen funcionando durante los recesos de la Cámara.

Además la Cámara cuenta con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos, diversas unidades administrativas y un Servicio Civil de Carrera (que se encargara de profesionalizar y eficientar los servicios de apoyo parlamentario).

Por último haré referencia a los grupos parlamentarios, éstos grupos son organizaciones dentro de la Cámara de Senadores en donde se agrupan los Senadores que pertenecen al mismo partido político y esto con el

objeto de realizar actividades específicas dentro de la Cámara y contribuir para orientar y estimular criterios comunes en las deliberaciones de sus integrantes.

Al ser de creación reciente la ley que se ha estudiado en este punto y debido a que estamos a un año de que concluya la LVII Legislatura, hay diversos artículos que no entraran en vigencia hasta que entre en funciones la legislatura LVIII, por lo que se establecieron siete artículos transitorios que regulan dicha situación.

Como se ha observado, la ley que regula el funcionamiento del Congreso, ha ido evolucionando, conforme se transforma la sociedad y los métodos y sistemas de elección de representantes; por lo que se concluye que la ley en comento a pesar de ser de creación reciente, es consecuencia de diversas normatividades que han regido a el Congreso y que han evolucionado junto con él.

## A. QUORUM.

Las resoluciones de la Cámara de Senadores para que sean válidas requieren de determinado quórum, es decir de la asistencia de determinado número de Senadores para que se válida la sesión de donde emane determinada resolución.

La Real Academia Española, establece que “el término quórum, proviene del latín *quórum*, del genitivo plural qui, el cual se refiere al número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos”.(29)

El artículo 63 constitucional establece que para que puedan abrirse las sesiones de las cámaras y ejercer su cargo los miembros de las mismas, se requiere de la asistencia de más de la mitad del total de sus integrantes.

En cambio en el párrafo segundo del artículo 14 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se exige la asistencia de las dos terceras partes de los integrantes de la cámara para que pueda abrir sesiones y ejercer su encargo.

Nuestra constitución en diversos preceptos, exige la asistencia de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores y de Diputados, para tener quórum y así las decisiones que se tomen sean válidas; así tenemos, los siguientes casos:

a) El artículo 72 inciso C) establece, que en caso de que el Ejecutivo devuelva con observaciones un proyecto de ley o decreto a la cámara de origen, esta deberá discutirlo y si es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto de ley o decreto pasara a la cámara revisora quien lo podrá

---

(29) Diccionario universal del Términos Parlamentarios. op. cit. p. 800

sancionar con la misma mayoría.

b) El artículo 73 fracción III numeral 5º, establece como un requisito necesario para la formación de nuevos Estados dentro del país, la votación de dos terceras partes de los Diputados y Senadores que se encuentren presentes en la sesión.

c) El artículo 76 fracción V, requiere la aprobación de las dos terceras partes de los Senadores presentes en la sesión, para aceptar el nombramiento de gobernador propuesto por el titular del Ejecutivo Federal, en caso de que se declare la desaparición de los poderes constitucionales de una entidad federativa.

d) El artículo 79 fracción IV, establece como una de las atribuciones de la Comisión Permanente el convocar a sesiones extraordinarias a uno o ambas cámaras, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión.

e) El artículo 110 constitucional, requiere la votación de dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores presentes en la sesión, para aplicar la sanción correspondiente al acusado, en los denominados juicios políticos.

f) El artículo 135, requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes del Congreso de la Unión, para ser adicionada o reformada nuestra Constitución.

Como se observó en los incisos anteriores, se requiere un quórum de votación, entendiéndose por éste los votos que deben emitirse para que una decisión se apruebe, y generalmente es la mayoría de los votos de los miembros presentes.

Para que una resolución sea válida puede ser aprobada de dos maneras: por mayoría absoluta o por mayoría relativa; entendiéndose por mayoría absoluta aquella que reúne más de la mitad del total de votos emitidos (generalmente se da cuando hay dos proposiciones) y por mayoría relativa



aquella que haya obtenido la mayoría de votos aunque no exceda de la mitad (generalmente se da cuando hay más de dos proposiciones).

En el Congreso, cuando se ha integrado el quórum, las decisiones son tomadas por simple mayoría, salvo casos excepcionales, art. 73 fracción III. base 5a; 72 inciso C; 76 fracción V; 79 fracción IV; 110 y 135 constitucionales. mismos que ya fueron mencionados en líneas anteriores.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25 establece que las secretarías o en su caso las prosecretarías de cada cámara, pasaran lista a los Diputados o Senadores a fin de formar el registro de asistencia. Al presidente de la Cámara le corresponde, de acuerdo con la fracción XV del artículo 21 del mismo reglamento, declarar que no hay quórum cuando esto sea visible, o hacer que la secretaría pase lista cuando sea solicitado por algún miembro de la cámara.

Nuestra constitución establece diversos medios para requerir tanto a los Senadores como a los Diputados a que concurran a las sesiones de la cámara, los cuales son:

a) De conformidad con el artículo 63 constitucional primer párrafo, el compeler a los ausentes; que es el requerimiento que se hace a los representantes faltistas para el efecto de que concurran a ejercer su encargo, en un término no mayor de treinta días, apercibiéndolos que para el caso de que no lo hagan se entenderá que no aceptan el cargo.

b) El artículo 63 segundo párrafo de nuestra Constitución, establece que en caso de que no concurrieren los representantes a ejercitar su cargo, después de habérseles requerido o de haber faltado a diez sesiones seguidas, entraran en funciones los legisladores suplentes. Si los suplentes no se presentaren, se convocará a elecciones.

c) Nuestra constitución en su artículo 64, faculta a la cámara de que se trate ya sea de Senadores o Diputados, de que en caso de que no concurra sin causa

justificada o con permiso de la cámara algún representante a una sesión, se le sancionará privándolo de la dieta correspondiente al día que faltare o se le aplicaran las sanciones que para el efecto señale la ley.

El quórum que se establece en diversos preceptos de nuestra Constitución Política, refleja el ánimo de los constituyentes de 1917 de no decidir los asuntos de manera superficial y sin reflexionarlos; como se menciono en líneas anteriores, en la gran parte de los asuntos el quórum de votación requerido es de simple mayoría, pero en asuntos de mayor importancia para el país el quórum se aumenta a dos terceras partes de la cámara de que se trate, del Congreso General o de la Comisión Permanente; si el quórum requerido en la Constitución para que las decisiones que tomen las Cámaras, el Congreso General o la Comisión Permanente, se justificaba en años anteriores (cuando predominaba el partido oficial), cuanto más ahora que hay más pluralidad de ideologías políticas; por lo que las decisiones que se tomen en dichos órganos serán más debatidas y estudiadas para que se puedan llegar a consensos generales y poder obtener el número de votos requerido para que dichas decisiones sean válidas.

Para evitar que las resoluciones de las Cámaras no tenga validez por falta de quorum y dar continuidad al proceso legislativo; el legislador constituyente desde el siglo pasado plasmó en las diferentes normas constitucionales de nuestro país la figura del suplente, razón por la cual en las siguientes líneas se profundizará sobre la institución de la suplencia en nuestro país.

El artículo 57 constitucional establece que por cada Senador habrá un suplente.

Como se observó en capítulos anteriores, la institución de la suplencia es de origen español, institución que ya se encontraba plasmada desde la Constitución de Cádiz y que fue recogida en todas nuestras constituciones.

Para el profesor Daniel Moreno Díaz, la institución de la suplencia: "...es perfectamente justificable, ya que se estima que la tarea legislativa debe quedar garantizada ante la posible separación del cargo de los representantes."(30)

De igual manera para el autor Amador Rodríguez Lozano. "... la suplencia es una institución muy práctica, ya que elimina, al elegir al suplente en el mismo acto en el que se elige al propietario, la posibilidad de tener que realizar nuevas elecciones para elegir representante, situación que, de realizarse, por un lado sería antieconómica, debido al elevado costo de las campañas políticas, así como la distracción o abandono de las actividades económicas normales por parte de los electores, tanto durante la campaña política como el día de la jornada electoral para poder acudir a emitir su voto. Por otro lado tiene además un costo político, ya que, indudablemente, elecciones frecuentes incidirían en mayor abstención electoral."(31)

Sin embargo el profesor Tena Ramírez, comenta que; "Sin razón doctrinaria ni práctica que la justifique, la suplencia presenta los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario, codicioso de su puesto, o un testaferro que reemplaza al propietario, mientras éste ocupa puestos de mayor importancia, conservándole la representación popular como una reserva burocrática."(32)

Por su parte, Rodríguez Lozano, considera que "...la suplencia es una institución que se encuentra en evolución, en búsqueda de nuevos espacios. En tiempos recientes los diputados suplentes han intentado tener una participación diferente a la tradicional, situación que por el momento no se ha

---

(30) Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 433.

(31) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada. p. 141.

(32) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit. p. 275.

observado, sin embargo, demuestra la dinámica de la institución.”(33)

Herrera y Lasso opina que; “Todos los diputados y senadores tienen un suplente. Pues nada más inútil, señoras y señores, que el suplente del diputado y el suplente del senador; y ocurre que en las instituciones políticas, lo que es inútil para el bien resulta propicio para el mal, y que la existencia de los suplentes de diputados y senadores trae consigo muy serios problemas y entraña graves dificultades.”(34)

La institución de la suplencia, que desde el siglo pasado ha sido plasmada en las diversas normas fundamentales que nos han regido, tiene dos ventajas principales y que a saber son: primero, cuando un representante propietario, que por diversas circunstancias deja de asistir a cumplir con sus labores legislativas, la entidad federativa que lo eligió (en el caso de los Senadores), vera mermada su participación y voto en las decisiones tomadas en la Cámara, por lo que el suplente, tomará el lugar de el titular y realizara el trabajo; y en segundo lugar, por que en el caso de que no se contará con los suplentes, el hecho de realizar toda una campaña electoral para elegir a otro representante titular y la erogación económica que esto implica, perjudicaría de sobremanera el presupuesto del país; evitando dichos gastos si en la misma campaña de elección de los Senadores propietarios, se eligen a los suplentes, tal y como se hace en nuestro sistema electoral. Por lo que es conveniente que continúe en nuestra constitución la figura del suplente.

---

(33) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p. 141 y sig.*

(34) Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arena Fenochio. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. Primera edición. México. 1986, p. 127.*

## B. PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 65, establece dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al año; comenzando el primero a partir del 1° de septiembre, el cual no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre y el segundo comenzara el 15 de marzo, el cual no podrá prolongarse más allá del 30 de abril. Es obligación del Congreso de la Unión reunirse el 1° de septiembre de cada año y durante el primer periodo revisar la cuenta pública del año anterior; examinar discutir y aprobar el presupuesto fiscal del año siguiente y votar los impuestos necesarios para cubrirlos.

El artículo 27 del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sesiones de las cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.

El Reglamento arriba mencionado, en su artículo 28, establece que las sesiones ordinarias son aquellas que se celebran en días hábiles de los periodos ordinarios señalados por la Constitución; son públicas en cuanto a que puede entrar cualquier interesado; en las sesiones secretas se analizaran los asuntos que se deben tratar con reserva (artículo 33). El segundo párrafo del artículo que se comenta establece que las sesiones extraordinarias son aquellas que se llevan a cabo fuera de los periodos ordinarios señalados por la Constitución o en los días inhábiles; y serán sesiones permanentes aquellas que se celebren por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara.

El artículo 35 del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso; en cumplimiento a lo establecido por el artículo 67 constitucional, determina que el Congreso o las cámaras (si el asunto es facultad exclusiva), podrán ser llamados a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente o por el Ejecutivo a través de dicha comisión; siempre y cuando así lo decidan las dos

terceras partes de los integrantes presentes de la Comisión Permanente; y sólo se ocuparan de los asuntos establecidos en la convocatoria.

El profesor Jorge Madrazo, refiere en cuanto al periodo único de sesiones lo siguiente: “Al periodo único se le han querido ver diversas ventajas: se impone una limitación a la actividad legisferente impidiendo que se produzcan los inconvenientes que aparecieron en el siglo pasado; el periodo se puede reducir “en caso de que el funcionamiento del congreso no fuese necesario”; si existe demasiado trabajo en el Congreso se puede convocar a sesiones extraordinarias; se deja el tiempo a los diputados y senadores para que visiten sus distritos y sus estados y puedan estar enterados de los problemas propios de la región.”(35)

La Cámara de Senadores no podrá suspender labores por más de tres días, si no cuenta con el consentimiento de la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 68 constitucional en su parte final.

Es de hacer notar que el artículo 65 constitucional, además de establecer los periodos ordinarios de sesiones, también determina el trabajo que desarrollaran las cámaras en dichos periodos y que primordialmente es el de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que les sean presentadas.

Es necesario para el poder Legislativo no verse debilitado ante la sociedad y ante los demás poderes federales; por lo que debe seguir conservando el sistema de dos periodos de sesiones. Pero hay que advertir, que el segundo periodo de sesiones, es decir el que comienza el 15 de marzo y termina el 30 de abril; es un periodo relativamente muy corto y tomando en consideración que el primer periodo de sesiones se dedica casi de manera exclusiva a la revisión de la cuenta pública del año anterior y de estudiar, discutir y aprobar el presupuesto fiscal del siguiente año y demás impuestos

---

(35) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p.157.*

para cubrirlo; es por demás notorio que se reduce el rendimiento de las cámaras, quedándole muy poco tiempo al Congreso para estudiar y revisar otras iniciativas que quedan pendientes y que cada vez se rezagan más; por lo que es necesario que el segundo periodo de sesiones, por lo menos concluyera o pudiera prolongarse hasta el 30 de mayo; para que así el Poder Legislativo intensifique su trabajo y trate de que ninguna iniciativa presentada se deje sin dictaminar. Sin olvidar que se cuenta con la posibilidad de que la Comisión Permanente convocare a sesiones extraordinarias.

Es muy importante mencionar, que a pesar de que sólo hay dos periodos de sesiones ordinarias; esto no significa que los legisladores dejen de trabajar; sino al contrario los días que restan del año, los representantes los ocupan (o los deberían ocupar); para continuar con los trabajos en las comisiones de las que forman parte; para acercarse a la población, observar sus necesidades y conocer sus inquietudes para que él pueda ejercer su cargo debidamente y presentar iniciativas apegadas a la realidad que se ésta viviendo.

El mismo día de la clausura de los periodos ordinarios, se instalará la Comisión Permanente, que al igual que las Cámaras es una órgano más del Congreso de la Unión, que tiene facultades limitadas, y que se integra por 19 Diputados y 18 Senadores, sesionando sólo una vez por semana.

La forma de integración de la Comisión Permanente como es de apreciarse no es proporcional con el número de integrantes de cada una de las cámaras, situación que algunos doctrinarios justifican y otros no.

Para el autor Enrique Sánchez Bringas, la Comisión Permanente es una institución que se encuentra justificada en el sentido de que "... como no toda la actividad congresional se limita a la expedición de leyes, ya que el órgano parlamentario también tiene a su cargo facultades administrativas, electorales y políticas de relevante importancia que no deben ser interrumpidas

en los recesos del Congreso de la Unión y de cada una de sus cámaras, la permanente es, en el desarrollo de esas facultades, una comisión extraordinaria del propio Congreso, cuya teleología se traduce en mantener la continuidad del órgano Legislativo como poder público.”(36)

En relación con la Comisión Permanente, el profesor Tena Ramírez, comenta que se puede “...deducir que la Comisión Permanente responde a un concepto exagerado de la predominancia legislativa. No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder ejecutivo debe estar siempre bajo el control de la representación popular. La consecuencia ineludible de tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Nada más que ante el desastre político y legislativo a que orillaría la actividad continua de las Cámaras, se ha querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas Cámaras y que durante el receso de éstas asume su representación en mayor o menor grado.”(37)

Las facultades que le son atribuidas a la Comisión Permanente, se encuentran establecidas en el artículo 78 Constitucional, el cual establece:

“ Art. 78.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del

---

(36) *Ibid* p. 187.

(37) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. op. cit. p. 435.



Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nnacionales, en los términos que la ley disponga; y

VIII. Conocer y resolver sobre la solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.(38)

La naturaleza de la Comisión Permanente para el autor Sánchez Bringas es "...un órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a cada una de sus cámaras en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones; es el dispositivo que permite la continuidad como poder público del órgano Legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales."(39)

---

(38) Diario Oficial de la Federación. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo DL. No. 22, 30 de julio de 1999, p. 2.

(39) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p.187.*

Por último se debe hacer mención que la Comisión Permanente es una institución histórica en nuestro país, pero diversos autores interrogan su eficacia, incluso su existencia en nuestra norma fundamental.

Es necesaria la existencia de la Comisión Permanente en nuestro país, por dos razones esenciales; primero, para que la labor legislativa no se vea paralizada; y segundo, para que el poder Legislativo tenga presencia todo el año en la vida del país. Como se desprende, de las facultades que se le otorgan a éste órgano, no hay alguna que le permita legislar, sino sólo se le otorgan las facultades que son necesarias para evitar entorpecer la vida del país: garantizando así la continua colaboración y vigilancia entre los poderes de la unión.

Sólo se encuentra una salvedad en la institución que se estudia en éste punto; como se desprende de nuestra constitución, la integración de este órgano es desigual; así tenemos que se integra de 19 Diputados y 18 Senadores. situación por demás ilógica, ya que al no haber una proporcionalidad en éste órgano que se derive del número de integrantes con los que se encuentra conformada cada cámara, entonces lo más razonable es que el número de integrantes que conformen la Comisión Permanente debiera ser igualitario, ya que en nada beneficia a la labor legislativa el hecho de que haya un Diputado más.

## C. OTRAS CARACTERISTICAS VINCULADAS A LA INVESTIDURA DEL SENADOR.

### 1). PRERROGATIVAS.

Aunado a la figura del Senador y del Diputado, se encuentran ciertos privilegios o prerrogativas de las que se revisten al ser éstos elegidos. características muy propias de los representantes, que son la inmunidad y la inviolabilidad, que en su conjunto se denominan fuero, fuero que representa la independencia del Congreso de la Unión.

Así tenemos que prerrogativa, “es el privilegio, gracia o exención que se concede a una persona...” (40)

Como se recordara la inmunidad de la que gozan los representantes la encontramos desde las Leyes Constitucionales de 1836, y la inviolabilidad parlamentaria desde la Constitución de 1824.

Para el profesor Daniel Moreno Díaz, la inmunidad “...es la forma de proteger a los parlamentarios y a otros funcionarios contra la acción penal. mientras tienen la calidad de representante del pueblo”.(41)

En el artículo 61 constitucional se establece que: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”(42)

Es decir en el artículo arriba mencionado, se establece la protección de la que gozan los representantes y que también es denominada “irresponsabilidad”.

La inmunidad de la que se revisten los servidores públicos, la encontramos en el artículo 111 constitucional, dicha inmunidad consiste en que

---

(40) Vega, Vera David. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. op. cit. p. 768.

(41) Moreno Díaz, Daniel. op. cit. p. 435.

(42) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 48.

no se puede ejercer acción penal en contra de un Senador por la comisión de un delito común, si previamente la Cámara de Diputados no lo desafuera. Entendiendo por desafuero la separación del representante a su cargo de Senador. La inmunidad sólo dura mientras se está en el ejercicio del encargo.

El artículo 113 Constitucional, establece en la parte conducente que: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”(43)

Según el artículo mencionado en el párrafo que antecede, no es necesaria la resolución de procedencia dictada por la cámara, para ejercitar en contra de cualquier funcionario público, una acción civil.

La inviolabilidad parlamentaria es absoluta, la inmunidad no es absoluta, ésta sólo tiene vigencia mientras dura el encargo.

La inviolabilidad parlamentaria también alcanza a los recintos y estancias donde se ejerce la función parlamentaria.

Se debe hacer hincapié en que los representantes pueden ser sancionados e incluso perder el carácter de Diputado o Senador por la Cámara a la que pertenecen de conformidad con los artículos 62, 63 cuarto párrafo y 64 de nuestra Constitución.

Es necesario garantizar a los legisladores su total independencia para realizar sus labores en el ejercicio del cargo; asegurándole de igual manera la completa libertad de expresión; ya que es mediante el debate cuando se exaltan los ánimos llegando al grado de calumniar y difamar, pero también es mediante la discusión la forma de llegar a consensos benéficos para la creación de la ley.

---

(43) *I bid* p. 82.

La inmunidad y la inviolabilidad son características que revisten los representantes populares, éstas han existido desde el siglo pasado y aún continúan vigentes, ya que tienen como objeto garantizar el buen desempeño del cargo.

## 2). INCOMPATIBILIDAD PARLAMENTARIA.

A continuación se hará referencia a la incompatibilidad parlamentaria, que es la limitación impuesta a los Diputados y Senadores para ejercer otra actividad pública remunerada mientras se encuentren ejerciendo su cargo, esta limitación se encuentra plasmada en el artículo 62 constitucional el cual a la letra establece: “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 se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.(44)

El fin que persigue esta disposición es en esencia contar con representantes que no se encuentren sujetos o dependan económicamente del poder Ejecutivo o del poder Judicial, además de que los Diputados y Senadores se aboquen solamente al cumplimiento de su labor legislativa.

Para el doctrinario Amador Rodríguez Lozano, los objetivos principales que persigue el establecimiento de la incompatibilidad parlamentaria son: “...garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.”(45)

---

(44) *Ibid* p. 48.

(45) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p. 151.*

La prohibición establecida en el artículo 62 constitucional no es definitiva, el mismo precepto establece como excepción la previa licencia de la cámara correspondiente; es decir el representante puede ejercer otro cargo en la federación o en los Estados si previamente solicita permiso a la cámara a la que pertenece. Hay que hacer notar que en el sentido literal del artículo que se comenta, no se excluye la posibilidad de que los representantes puedan dedicarse a actividades remuneradas derivadas del comercio, la industria, etc. o simplemente a actividades que no sean remuneradas.

Es necesario que en nuestra Constitución sigan existiendo estos candados que aten a los representantes a cumplir con la obligación que contrajeron al aceptar y protestar el cargo; ya que la actividad legislativa es muy laboriosa e importante y el hecho de realizar otros trabajos en la federación o en las entidades locales, le quitaría tiempo al Senador y sobre todo le restaría interés a la labor que le es encomendada como legislador.

Como se observó, las dos características estudiadas en éste punto, van más allá de simples exigencias formales, los temas que se trataron, formaron parte de las normas constitucionales que desde el siglo pasado han regido en nuestro país.

#### IV. FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.

Para el doctrinario Romero Vargas Yturbide, facultar “es conceder poder, permiso o delegación a uno para hacer lo que sin tal requisito no podría.” (46)

El Senado en conjunto con la Cámara de Diputados, actúa como moderador, regulador y vigilante del orden que debe regir entre las funciones Ejecutivo y Judicial.

La Cámara de Senadores ejerce facultades de tipo legislativo, primordialmente; ejecutivas y jurisdiccionales.

En los siguientes puntos a desarrollar se estudiarán las facultades legislativas de las cuales goza la Cámara de Senadores como integrante del Congreso de la Unión; de las facultades que por su naturaleza son exclusivas de la competencia del Senado y por último se dará una breve referencia de las facultades económico-administrativas de las que gozan ambas cámaras para organizarse de manera interna y tener un buen funcionamiento.

---

(46) Romerovargas Yturbide, Ignacio. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana.*



## I. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL SENADO COMO INTEGRANTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Cámara de Senadores es integrante del Congreso de la Unión y como tal también realiza otras funciones o tiene diversas facultades que comparte con la Cámara de Diputados, situación que se establece en el artículo 65 constitucional.

La principal actividad que desarrolla la Cámara de Senadores como integrante del Congreso de la Unión es la legislativa, es decir, es el actuar como cámara de origen o revisora en el proceso para la creación de las leyes o decretos.

Nuestra Constitución en el artículo 70, establece que todas las resoluciones emitidas por el Congreso de la Unión tienen el carácter de ley o decreto. Las resoluciones del Congreso serán firmadas por los presidentes y por un secretario de cada cámara y serán comunicadas al titular del Ejecutivo para su correspondiente publicación.

Para el Senador Ignacio Romero Vargas; la "Ley es una disposición suprema en que se manda o prohíbe alguna cosa para utilidad pública. Decreto es una disposición suprema, relativa a un caso o negocio, y Acuerdo es una resolución de una o ambas Cámaras, con relación a la parte económica de ellas."(47)

El profesor Daniel Moreno Díaz nos comenta que la ley "...surge del poder público, con su carácter de generalidad; y se considera que tiene dos elementos: uno de orden material, que es el contenido de la norma jurídica; el otro de carácter formal, o sea la forma que se exige para expedirla."(48)

---

(47) Romerovargas Yturbide, Ignacio. *op. cit.* p. 260.

(48) Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano. op. cit.* p.445.

La única norma constitucional que estatuyó dentro de un artículo las definiciones de ley y decreto fue la de 1836, la cual en su artículo 43 estableció: “Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”(49)

A diferencia de la norma constitucional de 1836, nuestra constitución vigente en su artículo 70 sólo establece que: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.”(50)

Para el profesor Tena Ramírez, el artículo 70, “... opone ley a decreto esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra “ley” en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, “ley” es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, “ley” es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras, aunque sea inconstitucional.”(51)

El profesor Tena Ramírez, en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, establece que la diferencia que existe entre ley reglamentaria y reglamento “... es puramente formal y de rango. Aquélla es expedida por el Congreso y desarrolla un precepto de la constitución; éste es expedido por el Ejecutivo y desarrolla una ley del Congreso. Pero ambos ordenamientos se identifican en su esencia por cuanto los dos tienen su razón de ser, su medida

---

(49) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit. p. 284.

(50) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 50.

(51) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit. p. 284 y sig.

y su justificación en relación con un ordenamiento superior, al cual hacen referencia y están supeditados.”(52)

Se dará una breve referencia a la clasificación de leyes que podemos encontrar en la doctrina:

- a. Ley orgánica. Es aquella que establece la estructura y funcionamiento de un órgano de Estado.
- b. Ley reglamentaria. Es aquella que detalla algún precepto contenido en la Constitución.
- c. Ley ordinaria. Aquellas que son expedidas en funciones ordinarias de las cámaras, es decir son facultades propias de las mismas.
- d. Decreto. “Son leyes que tratan de casos especiales o concretos.”(53)
- e. Reglamentos. Son aquellos expedidos por el Ejecutivo Federal que detallan una ley en específico.

La Cámara de Senadores al actuar como integrante del Congreso de la Unión tiene las facultades, que se encuentran consagradas, en diversos artículos constitucionales, pero principalmente en los artículos 71, 72 y 73 constitucionales.

El artículo 71 fracción II de la Constitución, establece que la Cámara de Senadores, tiene la posibilidad de iniciar leyes o decretos; es decir el Senado puede actuar como cámara revisora o de origen en el proceso legislativo.

La cámara de origen es aquella que se encarga de conocer, discutir y aprobar cualquier proyecto o iniciativa de ley o decreto, es decir resuelve en primer término; y la cámara revisora es aquella que lleva a cabo el siguiente paso del proceso legislativo, es decir recibe la propuesta de ley

---

(52) *Ibid* p. 302.

(53) Romerovargas Yturbide, Ignacio. *op. cit.* p. 281.

revisada y aprobada por la cámara de origen, para su discusión y aprobación en su caso.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula de manera específica la labor del proceso legislativo en sus capítulos relativos y que son; De la Iniciativa de Leyes (artículos 55 a 64), De las Discusiones (artículos 95 a 134), De la Revisión de los Proyectos de Ley (artículos 135 a 145), De las Votaciones (artículos 146 a 164), y De la Fórmula y Expedición de las Leyes (artículos 165 a 170).

La Cámara de Senadores tiene facultad para iniciar leyes, excepto en los casos establecidos en el artículo 72 inciso h) de nuestra constitución, el cual establece:

“Art.-72...h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”(54)

La iniciativa de ley “...es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa.” (55)

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 55 a 64 regula el trámite interno que debe llevar a cabo la cámara que ha recibido una iniciativa de ley.

Cuando la constitución no prescribe el estudio directo de una iniciativa, previamente tiene que consultarse en “el orden del día” a la cámara para que determine si pasa o no la comisión respectiva para su estudio.

---

(54) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 52.

(55) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada. op. cit. p. 164.

El artículo 61 del Reglamento del Congreso, da la posibilidad a todo tipo de personas sean físicas o morales, que no están facultadas para iniciar leyes. a presentar peticiones, las cuales se deben mandar al Presidente de la cámara quien las enviara a la comisión correspondiente, para decidir si proceden o no dichas peticiones. En caso de que la comisión las admita, se presume que las iniciativas provienen de ésta para darle efectos constitucionales.

El Diputado Francisco Javier Reynoso Nuño, integrante del Partido Acción Nacional, presentó el tres de diciembre de 1997, iniciativa de reformas y adición al artículo 71 de la Constitución en el sentido de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación iniciar leyes en asuntos que sean de su competencia, situación que como se observó en los primeros capítulos del presente trabajo sería cuestionable por que el objetivo principal de la función Judicial es aplicar la ley, por lo que sería un tanto dudoso su actuación como juez neutral en el caso de aplicar una ley en la que intervino para su creación.

Ninguna proposición o proyecto de iniciativa de ley o decreto podrá ser discutido en la Cámara si antes no ha sido dictaminada por la comisión correspondiente. El dictamen deberá ser firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión que la presente; si algún integrante no está de acuerdo con lo manifestado en el dictamen, podrá presentar un voto particular. Las comisiones tendrán las más amplias facultades para allegarse de información referente al dictamen que van a elaborar. Concluido el dictamen la comisión lo presenta ante la cámara de origen.

En el dictamen presentado, la comisión debe dar su opinión primero general y después en lo particular de la iniciativa. En asamblea se debe dar lectura a la iniciativa y al dictamen para iniciar los debates y la discusión siempre en cumplimiento a lo ordenado por el reglamento de debates. La decisión se toma por lo votos de los asistentes, es decir por la mayoría de votos de los Senadores que asistieron a la sesión, sólo en caso de excepción, como lo

marca la constitución, se requerirá la mayoría absoluta o los dos tercios del total de los integrantes de la cámara. Generalmente se acepta la mayoría relativa, es decir se decidirá por la opción que obtenga la mayor cantidad de votos.

El debate parlamentario se encuentra sujeto a determinadas reglas, para evitar así la monopolización de la participación del debate en la cámara y exponer todas las ideas que haya sobre los temas a tratar, en las siguientes líneas de manera sencilla se mencionan, las reglas del debate y que son las siguientes:

- a. Cada integrante de la cámara tiene derecho a hablar una sola vez por lo menos, en el debate. Realizada la votación y cerrado el debate, éste ya no se podrá reabrir a menos que haya acuerdo de la Asamblea.
- b. Puede haber una segunda participación por el mismo integrante, pero habrá preferencia entre los que van a intervenir por primera vez.
- c. Ningún integrante puede intervenir tres veces.
- d. El tiempo de límite por la intervención de cada integrante es de diez minutos, tiempo que puede prorrogarse si no se opone la asamblea.
- e. Todas las mociones, resoluciones y reportes están sujetos a límites de tiempo.

Al presentarse el dictamen, el debate se desarrolla con la inscripción de oradores en pro y en contra, generalmente la participación de los oradores es de tres en pro y tres en contra con la posibilidad de ampliarse. El presidente no puede participar en el debate por el tipo de cargo que ejerce, él tiene la obligación de vigilar el desarrollo del debate. La comisión a petición de un integrante de la cámara deberá explicar los fundamentos del dictamen.

Cuando se ha considerado suficientemente discutido el dictamen en lo general y es aprobado; se continuará con la discusión de los artículos en particular. Si es aprobado se pasará a la cámara revisora, si es rechazado se devolverá a la comisión para que realice las modificaciones correspondientes.

Los proyectos de ley que se envíen a la cámara revisora, deberán estar firmados por el presidente y dos secretarios de la cámara de origen: y deberán ir acompañados del expediente que contenga los antecedentes respectivos.

Los proyectos de ley, que hayan sido rechazados por la cámara revisora, se devolverán a la comisión correspondiente de la cámara de origen para su modificación.

Las iniciativas de ley o decreto, así como los proyectos de ley o decreto, para ser aprobadas requieren de la votación de los integrantes de la cámara respectiva, así tenemos que hay tres clases de votación; la nominal (en la que cada representante da su nombre y expresa un si o un no); la económica (en la que los representantes que están de acuerdo se ponen de pie y los que estén en desacuerdo se quedan sentados, realizando así el conteo); y por cédula (que es la utilizada para elegir a personas, en la cédula se pone el nombre de la persona por la que se vota).

Después de haber sido aprobado en lo general y en lo particular un proyecto de ley, éste debe ser firmado primeramente por el presidente y un secretario de la cámara de origen, y posteriormente debe ser firmado por el presidente y un secretario de la cámara revisora, para así ser enviado al titular del Ejecutivo para su promulgación.

La labor legislativa que realiza la Cámara de Senadores como integrante del Congreso de la Unión, es la facultad más importante que como órgano legislativo desempeña, ya que mediante la creación de la ley se reconocen los derechos naturales de las personas, se organiza al Estado, se establecen las competencias de los funcionarios públicos, se crean los procedimientos constitucionales y se expiden las normas secundarias. Es decir se expide la normatividad que ha de regir al Estado.

## 2. FACULTADES EXCLUSIVAS

Por orden constitucional, se le otorgan a los órganos del Estado determinadas atribuciones para llevar a cabo las funciones del mismo.

Como se recordara, en el año de 1874 antes de reestablecerse el Senado todas las facultades competían a una sola cámara, al reestablecerse éste las facultades se distribuyeron de conformidad con la naturaleza de cada cámara, reservándose las más importantes para el Congreso de la Unión.

Como parte integrante del Poder Legislativo y como representante de la autonomía de las entidades federativas, la Cámara de Senadores tiene facultades que sólo a ella le competen, que sólo le corresponden por la naturaleza federativa de la misma, y esas facultades tienen que ir lógicamente de la mano del espíritu por el cual fue creado o adoptado el sistema bicameral en el sistema político de nuestro país.

Doctrinariamente se encuentra que las facultades exclusivas de cada cámara: “Son facultades que se ejercitan en forma separada, pero no sucesiva; la facultad se agota en la Cámara competente sin tener que pasar a la otra.”(56)

La Cámara de Senadores, debe ejercer con eficacia las facultades que le fueron conferidas por la Constitución, y toda vez que dichas atribuciones son en su mayoría de carácter técnico, es necesario que la Cámara trabaje con apoyo permanente de asesores especializados, en comisiones integradas de manera plural; es cierto que existe un grupo de apoyo técnico profesional, pero éste sólo asesora a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores (según artículo 68 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Congreso General de los

---

(56) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. Edit. U. N. A. M., México.



Estados Unidos Mexicanos); por lo cual las comisiones y los Senadores en particular carecen de asesoría permanente; claro está que el hecho de contar con más asesores técnicos no tendría que implicar otro gasto para la federación.

Para entrar al estudio de las facultades exclusivas concedidas al Senado, nos guiaremos de las fracciones que componen el artículo 76 constitucional:

El artículo 76 fracción I, establece en su primera parte que el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior llevada a cabo por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretario de Relaciones Exteriores, con base en los informes anuales que éstos rindan al Congreso.

En su segunda parte el artículo 76 fracción I atribuye al Senado la facultad de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el titular del poder Ejecutivo con los Estados extranjeros. Siendo esta facultad de las más importantes de las que esta revestido el Senado, ya que éste actúa como vigilante de la autonomía de las entidades federativas que conforman al país, e incluso actuando como poder constituyente. Se puede decir que el Senado actúa como juez al valorar si es benéfico o no para nuestro país la celebración de un tratado; teniendo el carácter de inapelable la resolución emitida por el Senado.

El profesor Tena Ramírez considera: "...que los tratados son actos materialmente legislativos por cuanto establecen situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas. Pero importa para ese efecto que su origen esté en el acuerdo de varios gobiernos y que su duración dependa de varias voluntades. De todas maneras, mientras el tratado está vigente, su obligatoriedad para los habitantes del país reside exclusivamente en que, como la ley, es una mandamiento de las autoridades del propio país."(57)

---

(57) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. op. cit. p. 298.

Como se observa de los párrafos anteriores, nuestra constitución establece que el titular del Ejecutivo puede celebrar tratados, pero éstos deben ser aprobados por la Cámara de Senadores, por lo que la aprobación del Senado, "...es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente."(58)

El profesor Tena Ramírez, establece supuestos en los que el Senado "...puede desaprobado un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciere, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante la ratificación de los Jefes de Estado. En cuanto a las enmiendas o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el Estado co-contratante; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial del tratado."(59)

Al ratificar los tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, el Senado se convierte en un órgano de gran trascendencia para la política externa del país, ya que como representante de las entidades federativas debe velar por los intereses del país, por lo que en caso de considerar algún tratado firmado por el Ejecutivo como perjudicial, la desechará de plano y sin su ratificación el tratado no tendrá validez.

---

(58) *Ibid* p. 420.

(59) *Ibid* p. 420.

El Diputado Juan Bueno Torio, perteneciente al Partido Acción Nacional, el once de diciembre de 1997, presentó iniciativa de ley, por la que propone la reforma y adición a diversos artículos constitucionales, siendo estos: el 73 fracción XXIX-D, 76 fracción I, 89 fracción X y 133; con el objeto de que la Cámara de Diputados participe en la aprobación de los tratados internacionales e intervenga en asuntos de política exterior. Se hace notar que la facultad que se estudia, compete a la Cámara de Senadores en razón de su naturaleza.

El Senado de la República, debe asumir de manera eficaz el carácter de supervisor y forjador de la política exterior de nuestro país, no ser simplemente un espectador que sólo da su consentimiento al titular del Ejecutivo Federal para la celebración de los convenios internacionales, sin el análisis propio que por razón de su naturaleza propia debe de realizar.

La fracción II del artículo 76, establece una facultad de tipo administrativo, como es la de ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de la República; del Procurador General de la República, los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes de las fuerzas armadas del país, art. 76 II, facultad que es muy utilizada pero que aún no se encuentra reglamentada.

La facultad atribuida al Senado de ratificar el nombramiento de algunos funcionarios nombrados por el Ejecutivo, es por la razón de que dichos funcionarios ejercen cargos que son importantes para el buen gobierno del país; siendo evidente que no se puede dejar que el poder Ejecutivo nombre a personas incapaces o con dudosa reputación para que dirijan o decidan sobre cuestiones fundamentales para el país.

El artículo 76 en su fracción III, estatuye que el Senado puede permitir al Ejecutivo para que autorice la salida de tropas nacionales fuera 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.

En la fracción IV del artículo 76 constitucional, se establece la atribución que tiene el Senado para autorizar al Ejecutivo para que disponga de la Guardia Nacional, fuera de las entidades federativas a las que corresponde.

El artículo 76 en su fracción V, establece que al Senado corresponde declarar la desaparición de poderes constitucionales de un Estado y nombrarle un gobernador provisional, cuando las constituciones locales no prevean el caso. Lo que las constituciones locales pueden prever es la forma de designar al gobernador provisional cuando el Senado haya hecho la declaratoria de la desaparición de los poderes.

Como se recordará el antecedente de la fracción V del artículo 76 constitucional, se encuentra en la fracción V del artículo 72-B de la Constitución de 1857, reformada en 1874, en la cual se establecía que era presupuesto para ejercer esta facultad por el Senado, que hubieren desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, haciendo la designación del gobernador provisional el titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado.

Para el efecto de regular la fracción que se comenta, se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, esta ley consta de 15 artículos y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de diciembre de 1978.

El entonces Diputado Francisco José Peniche Bolio, habló en contra de la iniciativa de ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, en el sentido de que; "La desaparición de poderes de un Estado es la sanción más grave a que se puede llegar en una entidad federativa por el trastorno, el desorden, o la anarquía, el abuso de poder que conduce a una declaratoria de alcances tan grandes como es decir: desaparecen los poderes de

ese Estado; y hace falta nombrar gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones.”...

“En primer lugar, yo encuentro que una sería omisión cuando se pretende únicamente reglamentar la fracción V del artículo 76, y, si mal no recuerdo, la Ley Reglamentaria no puede únicamente limitarse a la fracción V, sino que también debería de reglamentar la fracción VI, por que el artículo 72. en la fracción VI, dice, en su párrafo final: “...la Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad , y el del anterior”. Luego, la Ley Reglamentaria, señores diputados. debería ser de la fracción V y de la fracción VI, porque el párrafo final de esa fracción VI, establece terminante y categóricamente que la Ley Reglamentaria regulará no solamente las facultades de la fracción VI, que es donde está el párrafo final, sino también las de la fracción V”....

“¿Que se entiende por los principios del régimen federal? Ni en la iniciativa, ni en la exposición de motivos, ni en el articulado, ni en el dictamen, se dan las bases exactas para poder entender cuándo ha habido quebrantamiento a los principios del régimen federal, qué se entienda por principios de un régimen federal.”(60)

Continuando con la exposición realizada por el Diputado Peniche Bolio, en relación con la desaparición de poderes, hace mención al profesor Tena Ramírez, y comenta: “Tena Ramírez apunta y señala como únicamente dos causas en que sí realmente procede una declaratoria de desaparición de poderes. El las divide en unas de hecho y otras de derecho. En las de hecho, dice; la desaparición de los Poderes quiere decir la muerte de los Titulares de los Poderes, o su ausencia para poder, a través de este hecho pensarse en una

---

(60) *Diario de debates*. Año III. T. III. N° 58, Cámara de Diputados. Diciembre 27, 1978, p. 53 y

desaparición de poderes; y de derecho, cuando hay la perpetuación de las autoridades, que no quieren soltar el poder, y quieren seguir continuando ejerciendo un mandato para el cual ya no tienen derecho a ejercer.” (61)

La ley reglamentaria de la fracción en comento hace referencia a los casos específicos en que el Senado puede hacer valer la facultad conferida en la fracción a que se hace referencia, para lo cual el artículo 2o. de la ley reglamentaria establece:

“2o.- Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

I.- Quebrantaren los principios del régimen federal.

II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

III.- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV. Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir nuevos titulares.

V. Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.”(62)

El artículo 3o. de la ley reglamentaria que se comenta, establece que para que el Senado puede ejercer la facultad consagrada en el artículo 76 fracción V constitucional, requiere la solicitud hecha por integrantes del mismo

---

(61) I *ibid* p. 56.

(62) *Diario Oficial de la Federación*. Viernes 29 de diciembre de 1978 p. 2.

Senado, por Diputados Federales o por ciudadanos de la entidad federativa de que se trate. Si la Cámara de Senadores decide que procede la solicitud la pasará a la comisión que le corresponde para que dicte dentro de los cinco días siguientes una resolución.

En el caso de que el Senado no se encuentre en sesiones ordinarias, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que se decida sobre la solicitud que se presente al Senado para hacer efectiva la facultad a que nos hemos venido refiriendo, ésto de conformidad con el artículo 4o. de la ley reglamentaria que se comenta.

Si el Senado resuelve que han desaparecido los poderes constitucionales en un Estado, se procederá a realizar la declaratoria de que se está en el caso de nombrar un gobernador provisional, haciendo la solicitud respectiva al Presidente de la República para que presente una terna de personas que puedan ser elegidas para ocupar el cargo (artículo 5° de la ley reglamentaria).

Existe impedimento absoluto para que las personas que ocuparon algún puesto en los poderes locales que se declararon desaparecidos pueda ser nombrada gobernador provisional (Artículo 8). Además sólo podrá ser elegido gobernador provisional aquella persona que reúna los requisitos exigidos en el artículo 115 fracción III inciso b), 2o párrafo, constitucional. La persona que haya sido elegida gobernador provisional no podrá participar como candidato a gobernador definitivo.

Las funciones que deberá realizar el gobernador provisional al ejercer el cargo son las de convocar dentro de los tres meses siguientes a elecciones de gobernador y a integrantes de la legislatura local; y designar de forma provisional a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia quienes serán ratificados por la nueva legislatura estatal, mientras son designados los integrantes del poder Judicial, los secretarios de los juzgados resolverán las

cuestiones que se refieran a los artículos 19 y 20 fracciones I y III constitucionales (artículos 11 y 15).

El artículo 76 fracción VI de la constitución, posibilita al Senado para actuar como árbitro en las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin a ese órgano, o cuando con motivo de esas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

La Constitución distingue entre (tratándose de conflictos entre los poderes de un Estado), conflictos constitucionales y políticos, interviniendo en los primeros la Suprema Corte de Justicia y en los segundos el Senado (artículo 76-VI). Esta facultad que tiene el Senado de intervenir en conflictos surgidos entre los poderes de una entidad federativa, conflictos en materia política sólo puede darse en los siguientes casos: cuando así lo solicite uno de los poderes o cuando por motivo de dicho conflicto se haya infringido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. La ley reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 constitucional aún no ha sido expedida.

Las fracciones V y VI del artículo 76 deben relacionarse con el 122, que impone a la federación el deber de proteger a los gobiernos de los Estados quienes tienen el derecho de petición.

El artículo 76 fracción VII, faculta al Senado para que se integre en gran jurado para conocer las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos, en perjuicio de los intereses de la nación. Esta facultad implica que la Cámara de Senadores desarrolle todo un proceso en contra del funcionario acusado, dictando la sentencia que proceda. Esta sentencia debe ser aprobada por las dos terceras partes de la cámara, sin que exista recurso legal alguno en contra de ella; en caso de ser condenatoria dicha sentencia se impondrá al acusado la pena de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro.



El artículo 111, establece que de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

En la fracción VIII del artículo 76 constitucional y dentro de las facultades de carácter administrativo y judicial que lleva a cabo el Senado, tenemos que a ésta cámara le corresponde designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designación que realizará de entre los candidatos que le proponga el titular del Ejecutivo. Esta atribución se reitera en los artículos 96, 100 y 89-XVIII de nuestra Constitución.

En la fracción IX del artículo 76, se faculta a la Cámara de Senadores para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, restringiendo dicha atribución a lo establecido en la propia Constitución.

En relación a la fracción que se comenta, el doce de noviembre de 1997, el Diputado José Espinoza Von Roechrich, perteneciente a la fracción del partido político PAN, presentó iniciativa en la que propone la derogación de dicha fracción, toda vez que considera que no debe recaer en esta cámara el nombramiento o remoción del Jefe del Distrito Federal.

En cuanto a las facultades de tipo administrativo en materia de política, tenemos que el artículo 93 párrafo segundo y tercero establece que cualquiera de las cámaras puede hacer comparecer a los secretarios del despacho, a los jefes de departamento administrativos y a los directores de organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen sobre sus gestiones. Además de que la Cámara de Senadores con la mitad de sus miembros puede solicitar la creación de

comisiones para el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

De igual manera el artículo 93, indistintamente establece que cualquiera de las cámaras puede citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

El Senado tiene facultad de despojar de la inmunidad al Presidente del país por traición a la patria o por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional).

Las facultades que el constituyente de 1917 otorgó a la Cámara de Senadores, tienen el espíritu y la naturaleza del Senado propio, ya que al ser ésta institución una característica esencial del federalismo, las facultades con las que fue investida tienden a proteger y garantizar los intereses de la Unión. Es decir, el Senado actúa como vigilante de las relaciones, convenios y tratados que celebra el poder Ejecutivo con potencias extranjeras; garantiza la armonía entre las entidades integrantes de la Federación y protege los intereses de la Unión.

La Cámara de Senadores debiera intervenir en todos aquellos asuntos en los que las entidades federativas puedan ver mermados sus intereses o derechos; dada la naturaleza que tiene el mismo; por lo que el Senado, debería tener una intervención directa en la vigilancia al estricto apego y cumplimiento a los artículos; - 115, el cual establece los lineamientos que regirán a las entidades federativas integrantes de la Unión; -117, el cual establece estrictas prohibiciones para las entidades federativas; -119, el cual en su parte conducente, establece que los Poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas de invasiones o violencias por parte del exterior; - 120, el cual establece la obligación que tienen los gobernadores de los Estados para publicar y hacer cumplir los ordenamientos federales; - 121, el

cual establece las bases para que sean legales las actuaciones, los registros y procedimientos llevados a cabo en las entidades federativas; y - 131, artículo que faculta al titular del Ejecutivo para gravar las mercancías que se importe o exporten, o que pasen por el país; además de facultar al Ejecutivo para reglamentar o prohibir la circulación en el país de toda clase de “efectos”.

Dentro de las facultades administrativas que tiene la Cámara de Senadores debería de aumentarse la ratificación de nombramientos de Secretarios de Estado, colaborando así con la función Ejecutiva y haciendo un contrapeso en la decisión que se encuentra al arbitrio del titular de dicha función.

Se debe otorgar más facultades al Senado en materia de política exterior, en donde pueda supervisar las actividades realizadas por diversos órganos del gobierno que dependan de la función Ejecutiva.

El Senado debe ser arbitro o participar en cuestión de límites en las entidades federativas al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (artículo 105 en su fracción I); también deberá intervenir de manera directa y con más participación en la supresión, creación o adhesión de nuevos Estados a la federación (artículo 73 I, III y IV); de igual forma deberá velar por que las constituciones locales no contravengan el pacto federal, respetando el régimen republicano, representativo, popular en su organización territorial y política.

Una cuestión muy debatida en éstos tiempos, es sí la Cámara de Senadores debiera o no tener facultad para intervenir en la cuenta pública, por lo cual se trae a colación lo que Jorge Madrazo, expresa referente a éste punto; “La reforma de 1977 reconoció que el Senado no contaba con los elementos materiales indispensables para enfrentar el análisis de la cuenta pública, como lo es en el caso de la Cámara de Diputados, que está dotada de un organismo técnico específico, llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargado de rendir una glosa de la referida cuenta pública. Además, la reforma reconocía

que no había lógica en otorgar al Senado facultades de análisis de la cuenta pública si no contaba con el correlativo a la aprobación del presupuesto de egresos, considerada éste facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De este modo la aprobación de la cuenta pública anual dejó de ser facultad del Congreso -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores actuando separada y sucesivamente- para convertirse en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.”(63)

El presupuesto de egresos, lo conforman los gastos que necesariamente tiene que erogar la administración pública para prestar los servicios públicos que constituye su obligación. Para hacer frente a esos gastos se requieren ingresos, mismos que son recabados de los impuestos que se les atribuyen a los ciudadanos, estas contribuciones que son recogidas por la Hacienda pública y deben ser establecidos en una ley, denominada Ley de Ingresos.

No hay que dejar pasar que la Cámara de Senadores sí interviene en el proceso legislativo de ley en donde se establecerán pagos no comprendidos en el presupuesto, según lo establece el artículo 126 constitucional. Otro punto importante, es que las entidades federativas son receptoras de recursos federales, por lo que debe facultarse al Senado para que al igual que interviene en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos, intervenga en la determinación del monto y destino de dichos gastos.

La Cámara de Senadores debe intervenir en la aprobación de el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que debe pasar por el procedimiento ordinario, el Senado actuaría como Cámara revisora y la Cámara de Diputados como Cámara de origen. Como se recordará esta

---

(63) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. p. 156.*

facultad se encontraba plasmada en normas constitucionales anteriores como la de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, como una facultad del Congreso de la Unión. Esta posibilidad de actuar como Cámara revisora de las leyes hacendarias por parte de la Cámara de Senadores, debe estar fundada en la naturaleza misma del Senado, el federalismo.

Para el Doctor Ignacio Romerovargas, las actividades del Senado se resumen, "... en el estudio de las iniciativas de leyes y decretos, revisión de las leyes y decretos remitidos por la Cámara de Diputados, la formación de leyes y decretos hasta su aprobación conforme lo determinan los artículos 65 y 70 constitucionales y en el Título Tercero, Sección II del mismo ordenamiento supremo."(64)

En los subsecuentes párrafos se dará una breve explicación referente a las facultades que cada una de las cámaras utiliza para su administración.

El artículo 77 constitucional establece facultades que cada una de las Cámaras lleva a cabo sin la intervención de la colegisladora, estas atribuciones sólo se refieren a la administración interior de las cámaras, el artículo mencionado preceptúa lo siguiente:

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

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de

---

(64) Romerovargas Yturbide, Ignacio. op. cit. p. 260.

Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido. (65)

Las facultades de las cámaras establecidas en el artículo 77 constitucional, son de carácter económico-administrativas, necesarias para el buen funcionamiento y comunicación entre las cámaras y los poderes Ejecutivo y Judicial; por lo cual es conveniente su inclusión en la norma constitucional y su debida reglamentación en la ley correspondiente.

Como reflexión para concluir el tema de las facultades del Senado, tenemos que la naturaleza de ésta institución es y debe seguir siendo el colocar en un plano de igualdad a los Estados federados, en la expedición de leyes que rigen en todo el territorio federal, sin tomar en cuenta la extensión geográfica, la población o la importancia económica. Razón por la cual las facultades que deban ser ejercitadas solamente por la Cámara de Senadores se refieren a la materia de política exterior y relaciones internacionales, participando como Cámara federal en las relaciones entre los Estados integrantes de la federación, garantizando la participación del criterio federal en la resolución de los problemas interiores.

---

(65) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op. cit. p. 61 y sig.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES.

El Senado como órgano de gobierno, representa los lazos de la unidad nacional; por lo que éste debe tener un desempeño más plural, activo y permanente en la vida política nacional, reflejando así el desarrollo de una sociedad cada vez más democrática, y esto lo puede conseguir siendo verdaderamente un lazo de unión entre las demandas del pueblo y el gobierno. De igual forma el Senado debe ser el principal defensor de la autonomía de los entidades federativas integrantes del pacto federal, es decir el Senado debe ser la garantía del pacto federal.

La institución del Senado no debe olvidar que su función no es dirigir el gobierno del Estado, sino orientar, vigilar, ser un equilibrio o hacer contrapeso para detener las acciones del gobierno que perjudiquen los intereses de las entidades federativas a quienes representa. Por lo que el Senado debe cumplir íntegramente los mandamientos constitucionales, respetando las bases del sistema federal y no dejarse llevar por idealismos políticos que se alejan de los fines de la sociedad.

La reforma del Estado, es un proceso en que el que se han involucrado todos los actores políticos, tanto por la trascendencia de los acuerdos, como por que se empieza a mostrar una actitud más participativa de la ciudadanía en los asuntos políticos del país.

La reforma electoral de 1996, es importante pero aún falta mucho por resolver para que nuestro país viva en la plena democracia y logre la estabilidad y la justicia social.

Las reformas constitucionales de 1996, sólo son una pequeña mejora de las instituciones jurídico-políticas; sólo es un pequeño paso que contribuyó a fortalecer nuestro régimen democrático y así tomar mejores decisiones públicas que traigan beneficios para las condiciones de vida de los gobernados.

El pluralismo político y la imparcialidad de las instituciones, era un ideal a alcanzar por la población del país, pero a partir de la reforma constitucional de 1996, se ésta convirtiendo en algo tangible. Falta mucho por hacer, pero la ciudadanía esta despertando y participando cada día más en la creación de una democracia más creible.

La entrada de los Senadores de representación proporcional al Senado abrió las puertas a un pluralismo ideológico nunca antes visto, pero rompió el esquema de paridad e igualdad que caracteriza al Senado como garante del pacto federal; ya que ahora 32 Senadores son elegidos no por cada entidad federativa, sino de acuerdo a la representación proporcional, es decir, los Senadores no representan a los Estados, sino a los partidos políticos que los postularon.

Es necesario que el poder Legislativo de nuestro país, represente la voluntad popular, fortaleciéndose para cumplir con sus funciones, analizando y deliberando en torno de los problemas fundamentales que afectan a la sociedad para proponer soluciones a los mismos y así contribuir con los otros poderes a realizar los fines del Estado.

Con estas consideraciones damos por concluido el capítulo cuarto de éste trabajo de investigación, sin olvidar lo que el autor Juan de Dios Castro Lozano, expresó con mucho acierto: "Dese democracia a México y el fortalecimiento del Congreso le vendrá por añadidura".(66)

---

(66) Revista del Senado de la República. "*Fortalecimiento del Poder Legislativo*" por Juan de



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El Estado es el conjunto de individuos establecidos en un territorio y que se encuentran jurídicamente organizados, constituyendo una unidad real. La naturaleza del Estado es que éste es un ente social, cuya esencia y objetivo principal es cumplir con los fines para los cuales fue creado, logrando así la satisfacción de los individuos que lo integran.

**SEGUNDA.** La teoría de la división de poderes, tuvo su origen como una demanda política, pero al paso de los años se ha convertido en una pieza fundamental en la organización de nuestro país, situación que se desprende de las diversas normas constitucionales que a través de la historia han plasmado esta teoría en sus páginas.

**TERCERA.** La democracia es el régimen jurídico-político, que institucionaliza la participación de los ciudadanos en la organización y ejercicio del poder político, mediante la comunicación entre gobernados y gobernantes.

**CUARTA.** El sistema de elección popular es la única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración de las funciones Ejecutiva y Legislativa, por lo que debe ser totalmente transparente, legal y justo el sistema electoral que rijá a nuestro país.

**QUINTA.** La función Legislativa es fundamental en la actividad del Estado, ya que la asamblea legislativa como representante de la voluntad del pueblo, es la encargada de reconocer los derechos naturales de las personas, organizar al Estado, establecer la competencia de los funcionarios públicos, crear procedimientos constitucionales y expedir las normas secundarias.

**SEXTA.** El Senado a través de la historia, se ha considerado un órgano de madurez, experiencia y sabiduría; considerado en la época moderna como representante y símbolo de la autonomía de los Estados y del pacto federal celebrado entre los mismos. El Senado fue concebido como una característica fundamental del federalismo, surge en el constituyente norteamericano de 1787, y constituye el origen moderno de ésta institución. La Cámara de Senadores, desde la independencia de nuestro país, tomó características propias las que quedaron plasmadas en la Constitución de 1824, conservando las mismas en los ordenamientos posteriores, con excepción de la Constitución de 1857 en la cual se suprimió a la institución del Senado.

**SEPTIMA.** De los sistemas utilizados para elegir a los Senadores, se desprende que los integrantes del Senado son representantes del Estado Federal en su conjunto y no específicamente de las entidades federativas integrantes del mismo, ya que a través del paso del tiempo la normatividad que rige a los Senadores se ha ido desarrollando de tal modo que ha llegado a ser similar a la normatividad que rige a la Cámara de Diputados; advirtiéndose que tanto Senadores como Diputados son representantes del pueblo, ya que la base de su elección fue el voto popular.

**OCTAVA.** El Senado se conforma de Senadores elegidos de manera directa, es decir, la población de las entidades federativas elige a sus representantes, teniendo así la Cámara de Senadores una naturaleza igual a la de la Cámara de Diputados; pero que derivado de los antecedentes históricos y las facultades exclusivas de las que goza, tiene como funciones primordiales el representar los intereses del Distrito Federal y de los Estados que integran a la federación Mexicana.

**NOVENA.** Las diversas reformas constitucionales que ha sufrido la institución del Senado en nuestro país, han sido el reflejo de los acontecimientos socio-políticos de cada época, por lo que el Senado se ha ido ajustando a la realidad social que se vive, razón por la cual en la reforma constitucional de 1993 se dio la pauta para que entraran a este órgano de representación, las minorías ideológicas, pero no es sino hasta 1996 cuando se ven alcanzadas las expectativas de los grupos de oposición, ya que con dialogo y concertación se dio entrada a la Cámara de Senadores a los Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional.

**DECIMA.** La democracia en nuestro país, debe recorrer aún un gran camino teniendo como objetivos primordiales promover y defender la justicia social. Por lo que se concluye que las reformas constitucionales de 1993 en conjunción con las de 1996, son benéficas para el desarrollo de la institución del Senado en nuestro país, ya que se dio entrada a las minorías, trayendo como consecuencia un pluripartidismo en la Cámara de Senadores nunca antes visto.

**DECIMA PRIMERA.** La democracia plena es un objetivo anhelado por nuestro país, y al permitir el ingreso al Senado de los Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional se van cumpliendo los objetivos que persigue la misma, ya que se da una mayor participación de la ciudadanía en éste órgano de representación tan importante. Hoy en día se cuenta con Senadores de más de tres partidos políticos con ideologías diferentes que trajeron al Senado ideas frescas e innovadoras. Por lo que se concluye que la reforma constitucional de 1996, sí contribuyó a dar un paso más en el proceso democrático del país.

**DECIMA SEGUNDA.** La entrada de ideas frescas e innovadoras al recinto senatorial, derivada de la reforma constitucional de 1996, refleja que la Cámara de Senadores dejó de ser sólo una institución de revisión y se convirtió en un órgano más participativo, que refleja las inquietudes de los gobernados y que trabaja a favor de los mismos, presentando cada vez más iniciativas tendientes a adecuar a los diversos ordenamientos que rigen la vida del país, a los tiempos actuales.

**DECIMA TERCERA.** El Senado se está convirtiendo en un órgano cada vez más plural por que combina mayorías con minorías políticas y vincula sus trabajos a los intereses de los gobernados, representando a su vez al pacto federal celebrado entre los Estados; por lo que la apertura de la Cámara de Senadores a los Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional, permitió la entrada de los partidos políticos minoritarios, partidos que hacen oír su voz en el recinto senatorial.

**DECIMA CUARTA.** Es necesario que el país conserve en sus Senadores el conocimiento y seguimiento de las leyes y de continuidad a las actividades que haya realizado tendientes a beneficiar a la entidad federativa que lo eligió, por lo que se debe reglamentar la reelección limitada a un periodo consecutivo y evitar así la constante movilidad de los integrantes de la Cámara de Senadores. Debe reglamentarse que el propio Senado rinda un informe del desempeño de las actividades de los Senadores a los partidos políticos de los cuales sean militantes; para que las personas que tengan aptitudes y así lo decidan puedan solicitar del pueblo ser reelectos, dicho informe se realizará de acuerdo con lo que se establezca al respecto en la ley reglamentaria del Congreso General, en el entendido de que sólo un porcentaje determinado de Senadores podrá ser reelecto por cada partido político. Así se convertiría la reelección en una

motivación fundamental entre parlamentarios quienes deberán hacer mejor su trabajo, cumpliendo con el electorado, obteniendo con la reelección mayor experiencia y logrando así formar una carrera legislativa que dependa del voto del electorado y no del partido político que lo postule como candidato.

**DECIMA QUINTA.** La Cámara de Senadores por su forma de integración, es decir de elección popular, necesita de asesoría legal, técnica y especializada de manera permanente, para que los puntos sobre los cuales se va a legislar, sean estudiados y analizados de fondo y así expedir leyes justas. Por ello se propone realizar la integración de un grupo profesional de especialistas en diferentes materias, que de manera permanente auxilie en sus actividades a los Senadores en las comisiones o en lo particular, y que no sólo se limite el beneficio de la asesoría a la mesa directiva de la Cámara.

**DECIMA SEXTA.** Se propone que dentro de los requisitos constitucionales para ser Senador se exija como tiempo mínimo de residencia en la entidad federativa por la que va a contender el candidato, el de un año, ya que esto beneficia los intereses del Estado representado, teniendo así los candidatos a Senadores una visión más amplia y una sensibilidad mayor hacia los problemas de la localidad, apoyando y aportando de manera eficaz iniciativas de leyes que beneficien al Estado que los eligió.

**DECIMA SEPTIMA.** La Cámara de Senadores debe intervenir en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que debe pasar por el procedimiento legislativo ordinario; toda vez que las entidades federativas reciben impuestos federales; y que esta institución interviene en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos,

por lo que es conveniente que intervenga en la determinación del monto y destino de dichos gastos.

**DECIMA OCTAVA.** Propugno por la ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones, que deberá abarcar del 15 de marzo al 30 de mayo; ya que al dedicar el primer periodo, casi en exclusiva a la revisión de la cuenta pública del año anterior y de estudiar, discutir y aprobar el presupuesto fiscal del siguiente año y demás impuestos para cubrirlo, se reduce el rendimiento de las cámaras por lo que las iniciativas de ley cada vez se rezagan más.

**DECIMA NOVENA.** Los Senadores que tienen acceso a la Cámara por medio de la primera minoría o la representación proporcional, sólo llegan a dichos puestos a través del partido político a quien representan; pero ha quedado demostrado en el transcurso de los últimos años que la entrada de ideologías diferentes al recinto senatorial ha traído nuevas fuerzas, en consecuencia las leyes se discuten y reflexionan más para así poder llegar a un consenso general y aprobar dichas leyes. Con la integración al Senado de los Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional se rompe el equilibrio en la representación territorial, base del Pacto Federal ya que los 32 Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional representan a la nación en general y particularmente a los partidos políticos que los postularon como candidatos, es decir son el resultado de listas partidistas; sin embargo da grandes expectativas de participación en igualdad a todos los partidos políticos participantes de la contienda electoral.

**VIGESIMA.** Es evidente que los Senadores elegidos por el sistema de representación proporcional no representan a las entidades federativas; ya que éstos Senadores son el resultado de la votación que cada partido obtuvo en una elección; es decir representan los intereses nacionales de los partidos políticos.

**BIBLIOGRAFIA**



## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS CONSULTADAS

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa S.A., 11a. edición, México, 1988.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA. Estructura del Estado. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1a. edición, México, 1979.
- CARPIZO MC GREGOR, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa S.A., México, 1993.
- Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa S.A., 4a. edición, México, 1994.
- Y MADRAZO, JORGE. Derecho Constitucional. Editorial U. N. A. M., México, 1991.
- CARRILLO PRIETO, IGNACIO. Renovación Constitucional y Sistema Político. Reformas 1982-1988. Estudio Jurídico Político. Editor Miguel Ángel Porrúa, 1a. edición, México, 1987.
- FAYT, CARLOS S. Derecho Político. Tomo II. Editorial De Palma, 7a. edición, Argentina Buenos Aires, 1988.
- GARCIA LOPEZ, JOSE FELIX. El Estado. México, Distrito Federal, 1986.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A., 12a edición, México, 1988.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL. Estudios Políticos y Constitucionales. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio. Editor Miguel Ángel Porrúa, 1a. edición, México, 1986.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, JOSE. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Editorial IEPES PRI, 3a. edición, México, 1976.
- MONTERO ZENDEJAS, DANIEL. Estado, Democracia y Partido. Editor B. COSTA-AMÍC, México, 1979.

- MORENO DIAZ, DANIEL. Clásicos de la Ciencia Política. Editorial Porrúa S.A. 2a edición, México, 1983.
- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 11a. edición, México, 1990.
- PALACIO DIAZ, ALEJANDRO DEL. Lecciones de Teoría Constitucional. Editorial Claves Latinoamericanas, 1a. edición, México, 1987.
- PALAVICINI, FELIX F. Historia de la Constitución de 1917, Génesis, Integración del Congreso. Debates Completos. "Texto Integro Original y Reformas Vigentes". Tomo II. México.
- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. U.N.A.M. Editorial Porrúa S.A., 1a. edición, México, 1992.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa S.A. 26a. edición, México, 1993.
- RABASA, EMILIO. La Constitución y La Dictadura. Editorial Porrúa S.A. 6a. edición, México, 1982.
- ROMERO VARGAS YTURBIDE, IGNACIO. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Ediciones del Senado de la República. México, 1967.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Editorial Porrúa S.A., 11a. edición, México, 1993.
- Teoría del Estado. Editorial Porrúa S.A., 12a. edición, México, 1993.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A., 28a edición, México, 1994.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1987. Editorial Porrúa S.A., 14a. edición, México, 1987.

VARIOS AUTORES. La Renovación Política y el Sistema Electoral  
Mexicano. Editorial Porrúa S.A., 1a. edición, México, 1987.

**LEGISLACION CONSULTADA.**

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ediciones Delma S.A., 27a. edición, México, 1996.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial Olguín S.A. de C.V., 12a. edición, México, 1998.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial ALCO, México, 1999.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.

México, 1985.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

ELECTORALES. Editorial Porrúa S.A., 6a. edición, México, 1998.

**DICCIONARIOS CONSULTADOS.**

DICCIONARIO DE DERECHO. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.  
Editorial Porrúa S.A., 15a. edición, México, 1988.

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y  
AMPARO. Burgoa Orihuela, Ignacio. Editorial Porrúa S.A., 3a.  
edición, México, 1992.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Porrúa S.A.  
33a. edición, México, 1992.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica.  
Argentina, Buenos Aires, 1959.

DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. Serie II  
Léxico y discurso parlamentario. Volumen I. Diccionarios. Tomo 1.  
Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones  
Legislativas. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Grupo Editorial  
Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

**OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS.**

DIARIO DE DEBATES. Periodo Extraordinario. Cámara de Diputados. Turno 18. Hoja 2. Th. Julio 31 de 1996.

DIARIO DE DEBATES. Año II No. 3, Cámara de Diputados. Julio 31, 1996.

DIARIO DE DEBATES. Periodo Extraordinario. Cámara de Senadores. Número 2. 1º Agosto de 1996.

DIARIO DE DEBATES. Año III. T. III. N°58, Cámara de Diputados. Diciembre 27, 1978.

DIARIO DE DEBATES. Año I. N°16, Cámara de Diputados. Abril 27, 1998.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES. Año II. Segundo Periodo Ordinario. LVII Legislatura. Núm. 20. 30 abril 1999.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Viernes 29 de diciembre de 1978, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Viernes 30 de julio de 1999. Tomo DL. No. 22. México.

DISCURSOS DOCTRINALES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA 1916-1917. Presentación Licenciado Raúl Noriega. Notar biográficas y efemérides Licenciado Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez. Editorial Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1967.

DOC. 148/LVI/96 (I.P.E. 2o. Rec. Año II) D.I.C.I., Cámara de Diputados. México, 1996.

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cuadernos de Apoyo. Agosto, 1996. Sistema Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e Informática. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

ORIGEN Y EVOLUCION DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO  
INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS. Cuadernos de Apoyo. Agosto, 1996. Sistema  
Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e  
Informática. Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA. Abril-Junio. Volumen 2.  
Número 3. Senado de la República. LVI Legislatura. México, 1996.