UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

"EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL"

Tesis
Que para obtener el título de: Licenciado en Derecho

Presenta
Heladio Ramírez Pineda

Asesor de Tesis: Licenciado Alfredo Ríos camarena

México, D.F., 2009

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.

INDICE GENERAL 2
DEDICATORIA 4
RECONOCIMIENTOS 5
CITAS MEMORABLES 6
INTRODUCCIÓN 7

CAPÍTULO 1: EL ESTADO MEXICANO Y SUS PRINCIPIOS 11

I. **Concepto de Estado** 11
A) Génesis del Estado 14
B) El Estado mexicano 19
II. **Elementos del Estado** 22
A) Territorio 23
B) Pueblo 26
C) Poder 28
III. **La división de poderes y su transformación** 33
A. El Poder Legislativo 40
B. El Poder Ejecutivo 43
C. El Poder Judicial 50
IV. **El Federalismo** 56
A) Definición y Características de la federación 56
B) El federalismo mexicano 58

CAPÍTULO 2: COMPOSICIÓN DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 68

I. Génesis del Parlamento 68
A) Funciones del Parlamento 76
B) La forma de organización de las estructuras parlamentarias 85
C) El proceso legislativo 86
II. Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos: La Cámara de Diputados 91
A) Funciones legislativas 96
B) Funciones de control parlamentario 104
III. Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos: La Cámara de Senadores 114
A) Funciones legislativas 120

B) Funciones de control parlamentario 122

CAPÍTULO 3: El SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO 132

I. **Trayectoria constitucional del Senado en los textos constitucionales de México** 132

A) Constitución de Cádiz de 1812 132

B) Constitución Federal de 1824 133

C) Constitución Centralista de 1836 135

D) Bases Orgánicas de la Constitución de 1843 137

E) Constitución Liberal de 1857 139

F) Constitución Social de 1917 141

II. Elecciones 142

III. Régimen de incompatibilidades 145

IV. Instalación de la legislatura 146

V. Trabajo en Pleno 151

VI. Trabajo en Comisiones 152

CAPÍTULO 4: EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL. 155

I. El Senado, como expresión fundamental del federalismo mexicano 155

II. Apogeo del Centralismo 157

III. La Reforma 159

IV. Hacia la reactivación del constitucionalismo democrático 160

V. La Reforma necesaria 162

CONCLUSIONES 166

BIBLIOGRAFÍA 174

ÍNDICE DE TABLAS 177

DEDICATORIA

A mis Padres

Me abrieron caminos que me han traído hasta aquí. No hubiera podido realizar mis estudios universitarios sin la ayuda que me brindaron.

Agradezco toda la confianza, apoyo, comprensión y cariño.

Mi deuda es con ellos.

A mis Hermanos

Por su solidaridad y compañia

RECONOCIMIENTOS

Quiero agradecer:

Al profesor Jesús Anlen, por revisar cuidadosamente una y otra vez mis argumentos.

Al profesor Alfredo Ríos, por los comentarios que contribuyeron a mejorar la presente tesis.

Al Dr. Alberto Cheng, por su valioso tiempo a leer y criticar constructivamente la presente tesis.

¿Cómo hacer para transformar a un Parlamento condenado por su actual estructura interna a la política negativa, en un co-soporte de la responsabilidad política?

(Max Weber, en “Gesammelte Politische Scripten”; ed. Johannes Winckelmann; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, 1958)

“Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro, en un Senado de elección popular.”

Benito Juárez: Carta a los gobernadores del país para impulsar el reestablecimiento del Senado, 1870

Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa.

Montesquieu (1689-1755)

INTRODUCCIÓN

La sociedad, como todo en la naturaleza, está sujeta a una permanente transformación. Nada es estático o inmutable. La dinámica del cambio es el signo fundamental de todo lo existente, desde la infinita pequeñez del microcosmos, hasta las inmensas magnitudes del ilimitado universo estelar.

Pero no todo cambia al mismo ritmo y al mismo tiempo. Algunos aspectos de la realidad social se aceleran en sus transformaciones, mientras otros parecen permanecer inmutables o renuentes a las transformaciones. Además, en una misma sociedad y al mismo tiempo, coexisten siempre tendencias opuestas: unas que tienden a cambiar y otras a no cambiar. La velocidad de las transformaciones dependerá de lo que en política se llama la correlación de fuerzas entre estas dos tendencias. Unas veces son más fuertes las que buscan el cambio, y entonces la sociedad se transforma; otras veces predominan las fuerzas conservadoras y la sociedad se detiene o, en ocasiones, retrocede e involuciona, como ocurre en la actualidad en nuestro país.

Pero nada detiene la constante mutabilidad de la sociedad, una mutabilidad que nunca es pareja u homogénea para todos los componentes de la vida social. Mientras algunos avanzan otros se retrasan y se tornan obsoletos, inadecuados a las nuevas realidades que surgen cada día. Así ocurre con las leyes y las sociedades que rigen.

Las leyes surgen para regular el orden en el funcionamiento de las relaciones sociales, atender problemas, necesidades y circunstancias de cada realidad concreta, en un tiempo y en una circunstancia determinada. Pero la sociedad, cualquier sociedad, está necesaria y permanentemente sujeta a transformaciones, unas veces lentas, casi imperceptibles, otras violentas como las erupciones revolucionarias, pero siempre sujeta a mudanzas y cambios.

La paradoja jurídica radica en que las leyes, surgidas para asegurar la estabilidad y el statu quo del sistema social, tienden a ser rígidas e

inmutables y, por esa vocación, quedan siempre desfasadas y a la zaga de los cambios sociales, lo cual, a la larga, termina por requerir su modificación o su sustitución por nuevas leyes más congruentes con las nuevas realidades sociales.

La historia de México abunda en ejemplos de esa paradoja. Por eso es fecunda también en explosiones sociales que, a lo largo del tiempo, han tenido que romper paradigmas jurídicos rebasados hasta el hartazgo por cambios sociales importantes como la emergencia de una nueva clase social, el desarrollo de fuerzas productivas nuevas incompatibles con los arcaizados modos de producción, la imposición de regímenes y sistemas de gobierno a contrapelo de la voluntad soberana de la nación, incluso la gravitación de fuerzas provenientes del contexto internacional; allí están las reiteradas y humillantes intervenciones que las profundas convicciones nacionalistas de nuestro pueblo siempre rechazó, incluso con las armas y el más acendrado heroísmo.

En nuestra Constitución esa experiencia está recogida sabiamente en el artículo 135, el cual, reconociendo la necesidad ineludible de adecuar constantemente el marco legal a la cambiante realidad social, establece claramente el único mecanismo legítimo y legal mediante el cual, en el marco de la propia Constitución, ésta puede ser adicionada o reformada para hacer compatible su mandato a la mudanza de los tiempos, siempre que se mantengan incólumes los altos principios que le dan estructura y fuerza ideológica y política, lo cual se asegura con el artículo 136.

Gracias a estas visionarias disposiciones constitucionales, desde su promulgación la Carta Magna que nos rige ha sufrido –hasta el 25 de junio del 2009- 187 modificaciones que no siempre se han atenido a lo dispuesto en el artículo 136; tanto, que hay juristas que afirman que algunas de estas modificaciones han afectado sustancialmente algunos de los principios básicos de nuestra Ley Fundamental.

La presente tesis se sustenta en el criterio de que la Constitución de 1917 tiene aún vigencia, en la misma medida en que muchos de los objetivos revolucionarios que asumió cuando fue concebida, son todavía propósitos inconclusos, desvirtuados o simplemente ignorados.

Bajo tal supuesto el autor asume como posible y necesaria la perfectibilidad de la Norma Suprema para dar nueva vigencia a sus postulados básicos y a los altos principios y valores que la singularizan entre las demás constituciones del mundo.

Postulo que en su crisis actual, que abarca no sólo la economía sino todo el espacio de la vida social, incluyendo la seguridad de los ciudadanos, los valores y los fundamentos de nuestra organización social y política, México no necesita una nueva Constitución sino la reforma y fortalecimiento de ciertas instituciones que responden al mandato de la vigente Constitución y que, con el transcurso del tiempo, han ido perdiendo vigencia y funcionalidad; instituciones que, de ser fortalecidas y actualizadas, hoy pueden constituirse incluso en factores de otros cambios y transformaciones que, en el marco de la legalidad, puedan contribuir decisivamente a la reforma integral del Estado como sistema político, y dar nueva vitalidad a la Constitución de 1917.

Tal es el caso del Senado de la República, institución seriamente mermada en sus atribuciones y potencialidades democráticas por el ejercicio ilícito de las llamadas “facultades meta constitucionales” del presidencialismo cuasi monárquico que rigió por largo tiempo en el gobierno de la República, y por la hegemonía de una ideología que, impuesta por poderes externos, han mostrado más que suficientemente su fracaso y su marcada proclividad a extremar las desigualdades sociales y a profundizar la pobreza hasta intolerables extremos de miseria, exclusión y éxodo.

En la historia de nuestras instituciones, la existencia y funcionalidad del Senado fue bandera muy alta del liberalismo mexicano y, por alguna razón, fue siempre objetivo predilecto de aversión por parte de los conservadores. Por ello mereció la vigorosa defensa del Indio Grande de Guelatao, don Benito Juárez, a cuya gestión debemos, en última instancia, la actual existencia del Senado como parte importante aunque disminuida del sistema político nacional.

En la tesis que sigue, después de analizar los orígenes, la funcionalidad y la diversidad de los estados nacionales, así como los antecedentes y las características del Senado en otros países,

destacando las singularidades del sistema jurídico del Estado mexicano, señalo las bases constitucionales que actualmente sustentan la institución senatorial y sus atribuciones, y propongo el fortalecimiento del Senado de la República, como un medio indispensable para acelerar y profundizar las reformas estructurales que hoy requiere el Estado mexicano, en el marco de la modernidad, la integración planetaria y el ascenso incontenible de la ciudadanización del poder público en México y en el mundo, y en un México que ya no es el de 1917 y aspira a ser relevante en la realidad del complejo y desafiante mundo del siglo XXI.

CAPÍTULO 1
EL ESTADO MEXICANO Y SUS PRINCIPIOS

I. CONCEPTO DE ESTADO

De acuerdo al Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano la palabra *"Estado proviene del latín status. El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución: el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones."*[1]

Definir al Estado no es tarea fácil, pues se trata de una concepción política, jurídica, ideal, tal vez objetiva, pero que por la cantidad de elementos que le conforman, la apreciación subjetiva de todos ellos por quien le comprende y analiza y la influencia del pensamiento de terceros en quien pretende definirle, siempre trae como resultado una crítica, una labor insuficiente, aceptada por algunos y rechazada por otros. Lo que sí es indudable es que el Estado es producto del hombre que vive en sociedad, que se sabe dependiente de otros hombres e incapaz de lograr ciertos objetivos que sólo se pueden alcanzar mediante el trabajo organizado de una colectividad determinada, siempre dispuesta a protegerse y salvaguardar sus propios intereses.

Desde el punto de vista político y jurídico, de acuerdo con la doctrina dominante, los elementos fundamentales del Estado son: territorio, pueblo, poder y soberanía. Desde el punto de vista sociológico y antropológico existen además otros elementos, con igual importancia, que permiten enfocar el estudio del Estado a partir de perspectivas complementarias y necesarias. Estos elementos son: Cultura, lenguaje, religión, rasgos físicos, espacio geográfico habitado.

---

[1] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", tomo D-H, Porrúa. México; 2000, p. 1556.

En la opinión del jurista austriaco Hans Kelsen el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y organiza, y que sólo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros estados.[2]

Para Kelsen, el Estado es el orden jurídico en sí mismo; sin embargo, son realidades distintas pese a su vinculación estrecha, pues no hay Estado que se haya erigido sin un marco jurídico que lo sustente y tampoco hay orden jurídico que se justifique fuera del ámbito estatal; incluso, el derecho internacional sólo puede justificarse ante la existencia de una pluralidad de estados y otros sujetos a los que se les ha reconocido personalidad jurídica. De ahí que los conceptos de Estado y derecho sean interdependientes, y por tanto deben coexistir dentro de la misma esfera.

Por su parte Max Weber sostiene que *"caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo, cuyos preceptos pueden ser variados por el que orienta a la actividad, por acciones asociativas o del cuadro administrativo (a su vez regulado por conceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación que pertenecen esencialmente a ella de nacimiento, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación"*[3]

Es la acción asociativa la que le da vida al Estado; éste existe sólo donde hay hombres organizados en grupo, jurídica y políticamente aceptado. El Estado no se entiende sin esa organización, sin la voluntad de hacer un solo frente hacia otros grupos, en ocasiones antagónicos y con interés de dominio sobre un determinado territorio. Se puede validamente decir que el concepto sociológico de nación se identifica con el Estado una vez que a dicha comunidad se le ha reconocido personalidad jurídica y tiene voluntad política de acción.

El maestro Burgoa concibe *"…el Estado como el fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades*

[2] KELSEN, Hans: "Teoría general del derecho y del Estado", UNAM. México; 1983, p. 215.
[3] Cit. en: GONZÁLEZ URIBE, Héctor: "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1999, p. 157.

humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética". [4]

El reconocido jurista mexicano duda sobre la creación de un concepto universalmente válido, pues es tal la complejidad del objeto que se pretende definir que con facilidad se puede incurrir en algún error, y sobre todo, omitir algún aspecto relevante de la propia definición. Se trata de una aventura complicada, de una labor titánica, para lo cual **–** señala el maestro Burgoa- es necesario un conocimiento profundo sobre el surgimiento y la evolución del Estado moderno para luego descomponerlo en partes y definir cada una de ellas de tal suerte que nos ilustren perfectamente sobre la realidad que se pretende conocer. La presente tesis es un modesto intento por adelantar algo en ese conocimiento, con base en la evolución y la experiencia jurídica de México.

Para José María Coloma, este término se utiliza para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta; es decir, a los órganos del poder público y, de forma más limitada, al mero gobierno.[5]

La definición antes citada atiende más a uno de los elementos que conforman al Estado; es decir, a los órganos sobre los que recae el poder público, excluyendo la población, el territorio y la soberanía. Ahora bien, de forma más concreta se refiere al Poder Ejecutivo o gobierno, con lo cual se excluye a los órganos del Poder Legislativo y Judicial. No coincido con la definición antes citada porque confunde el todo con una de sus partes por lo que peca de incompleta y de ser meramente pragmática.

Finalmente debo señalar que el presente apartado tiene relevancia para los efectos del trabajo que expongo porque el Senado, la figura principal que discuto en esta obra, forma parte del engranaje estatal, y es parte indispensable del Congreso mexicano que encuentra su justificación en nuestra historia y en las principales doctrinas parlamentarias.

---

[4] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo", sexta edición. Porrúa. México; 2000, p.144.
[5] COLOMA, José María: "Léxico de política", quinta edición. Laia. España; 1975, p. 63.

A) Génesis del Estado

El Estado, al igual que otros fenómenos que constituyen el ámbito del Derecho, posee una naturaleza compleja que se manifiesta en los diferentes sentidos y valores que tiene como concepto, en las distintas realidades a las que designa, así como en sus múltiples y frecuentes transformaciones históricas.

Usualmente utilizamos el término Estado para hacer referencia a una forma particular de organización política y, en otras ocasiones, para señalar los poderes públicos de una comunidad política. También se le da diferentes valoraciones: unas veces se le identifica con el interés general, y en otras se le considera como un instrumento de dominación al servicio del interés de una clase o grupo social.

Se le han agregado igualmente diferentes expresiones para caracterizar o diferenciar las diversas formas que la política y la ideología le han conferido a lo largo de la historia, tales como Estado liberal, Estado democrático, Estado absoluto, Estado fascista, Estado socialista; en todos los casos el término Estado es el común denominador.

Sin embargo, es necesario diferenciar al Estado respecto de otras formas de organización política. Las formas de organización política observables del siglo XVI y parte del XVII, se distinguen para sus fines y sus medios en cuatro tipos de monarquías europeas diferentes: primero la existencia de jurisdicciones autónomas dentro del ámbito reservado a la autoridad directa del príncipe; las cortes o estados generales mediatizan la disposición del ejército, el dinero y la justicia, entre otras funciones; segundo: espacios de gobierno directo sobre el campesinado por los delegados de los propietarios jurisdiccionales, como claro ejemplo de la herencia romana o de formas tribales con bastante influencia de organización tipo feudal, tercero: las zonas de gobierno de carácter principesco**,** y cuarto la monarquía federativa pactista. Una manera de hacerlo, es tomando como punto de partida la definición del sociólogo alemán Max Weber, quien entiende por Estado a una organización institucional que posee el monopolio de la coacción física legítima.

Para Weber, el monopolio de la violencia es el rasgo identificador del Estado, lo que significa que ningún grupo, dentro de una sociedad organizada en Estado, tiene el derecho de recurrir a la violencia. Pero el dominio del Estado no sólo se basa en la coacción, ésta debe de contar con el consentimiento de los ciudadanos; es decir, debe de ser una coacción legítima.

La legitimidad, para el pensamiento weberiano, tiene tres modelos ideales que repercuten en la forma de obediencia, a) la legitimidad tradicional, b) la legitimidad carismática y c) la legitimidad legal-racional[6]. Esta última se basa en la creencia en la legalidad; esto es, en la sumisión a las normas y al Derecho. En consecuencia, la coacción legítima es la que se ejerce conforme a lo establecido en la ley. Junto al monopolio de la violencia y a la legitimidad, un tercer rasgo identificador del Estado estriba en que ese monopolio legítimo de la coacción es ejercido por una organización de carácter institucional. Esto significa que la coerción no se ejerce arbitrariamente, sino de acuerdo con la ley, la cual es aplicada por un poder formalmente institucionalizado, que a su vez no actúa en nombre propio sino como una entidad abstracta, en contraposición a la personalización del poder que, aunque es ejercido por personas, éstas no actúan en nombre propio sino como representantes, situación que permite la continuidad del Estado y de sus políticas, aunque sus representantes cambien.

La institucionalización del poder conduce a que las actividades políticas sean realizadas por órganos específicos, un conjunto de instituciones militares, administrativas y políticas, con funciones concretas de acuerdo a sus normas. Es así que en su enfoque jurídico-formal la configuración del Estado como un Estado de derecho implica el sometimiento del Estado a las normas jurídicas, de manera que el derecho es la característica esencial del Estado frente a otras organizaciones.

Además, lo que diferencia y le proporciona autonomía al Estado respecto a cualquier otra forma de organización social, política o económica, es la institucionalización de sus funciones.

---

[6] WEBER, Max: “Economía y Sociedad”. Edit. Fondo de Cultura Económica, 15º reimpresión, México, 2004, p. 172

Otro elemento característico del Estado es la soberanía, una noción política que solamente con el transcurso del tiempo se ha concretado en un concepto jurídico. Inicialmente fue una justificación del Estado moderno. En su obra "Los seis libros de la República", Jean Bodino por primera vez delimitó con claridad el concepto de soberanía, señalando que: "la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república"[7]. El poder soberano tiene entre sus atributos la función de dar las leyes, lo que lleva implícita la posibilidad de anular las costumbres, las cuales pueden equipararse a las leyes únicamente por decisión del soberano. Le corresponde después el derecho de declarar la guerra y negociar la paz, así como la capacidad de nombrar a los funcionarios principales, el derecho de gracia, el derecho de acuñar moneda y controlar los pesos y medidas así como la capacidad de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos.

Jean Bodino nos muestra una vía de seguridad para un posible abuso de poder, mediante la fuerza de los contratos o el respecto a la propiedad de sus súbditos, desde luego sin considerar en ningún momento el derecho de resistencia, cuando señala "Si el príncipe es absolutamente soberano, como son los verdaderos Monarcas (…), cuyo poder no se discute, ni cuya soberanía es compartida con los súbditos, en este caso, ni los súbditos en particular, ni todos en general, pueden atentar contra el honor o la vida del Monarca, sea por vía de hecho o de justicia, aunque haya cometido todas las maldades, impiedades y crueldades imaginables"[8]. Así mismo, reconoce la necesidad de que el soberano respete las leyes fundamentales, particularmente, para el caso, las de sucesión monárquica y el respeto de la integridad territorial.

Otro planteamiento al respecto es el de Tomas Hobbes. En su afamada obra "El Leviatán", este autor señala que el poder soberano se encuentra depositado en un hombre o en una asamblea y está dotado de unas facultades y una libertad que van más allá del pensamiento de Jean Bodino; según Hobbes, el poder soberano tiene las tres siguientes características: primero, no puede ser revisado por sus súbditos; éstos sin su permiso, no pueden realizar ningún nuevo

[7] GONZÁLEZ URIBE, Héctor: "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1999, p. 319
[8] DE LA CUEVA**,** Mario: "La idea del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica y UNAM, 5º edición, México. 1996, pp. 65 y 66

pacto de obediencias[9] segundo, el poder soberano no puede cometer injusticias "Puesto que todo súbdito es por esta institución autor de todas las acciones y juicios del soberano instituido, nada de lo hecho por él podrá ser injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado por ninguno de injusticia"[10], además de que no está sujeto a responsabilidad ante sus súbditos, porque si es todo súbdito autor de las acciones de su soberano, castiga a otro por las acciones que él cometió. Y finalmente, el soberano es el supremo legislador y juez, selecciona a sus funcionarios, dispone del derecho de hacer la guerra como la paz, de dar recompensas y castigos.

A partir de estos planteamientos iniciales sobre la soberanía, surgieron nuevos y diferentes enfoques, principalmente aquellos influenciados por el pensamiento bodiniano: soberanía como "el poder perpetuo y absoluto de una república", definición que identifica a la soberanía con un poder público ilimitado. Ahora bien, el concepto no sólo debe ser tratado en términos de poder, sino en términos de autoridad. Estudios como el de Hinsley, Philpott o Heller definen a la soberanía como la autoridad legítima y suprema dentro del territorio, autoridad que, definida por Daniel Philpott, es "el derecho de mandar, y correlativamente el derecho de ser obedecido, y es legítima cuando es vista como un derecho por los que viven bajo ella"[11]. Como vemos, el elemento principal es la supremacía, característica que distingue a la autoridad del Estado de otras autoridades, e implica que el soberano es la autoridad máxima de una comunidad, la última instancia cuyas decisiones no pueden cuestionarse ante otra. Bajo esta misma línea Herman Heller en su obra "La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional"[12] señala que "llamamos soberanía a aquella voluntad de la comunidad a la que corresponde adoptar las decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo", en donde la autoridad suprema se proyecta en dos direcciones y en ambas se sujeta a la idea de independencia: por un

---

[9] "Puesto que el derecho de representar a todos se confiere al hecho soberano sólo por contrato de uno con otro y no de él con ninguno de ellos, no puede acontecer una violación del pacto por parte del soberano y, en consecuencia, ninguno de sus súbditos puede ser liberado de su sujeción por ninguna pretensión de expolio"

[10] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Derecho constitucional mexicano", 14ª edición, Porrúa, México; 2001, p. 202

[11] PHILPOTT, Daniel: *Ideas and the evolution of sovereignty*, en Sohail H. Hashmi (ed.) "Sovereignty. Change and Persistence in International Relations", Pennsylvania, University Press. 1997, p. 73

[12] GONZÁLEZ URIBE, Héctor: "Teoría Política", Editorial Porrúa, México, 1999, p. 342

lado, la soberanía interna que se manifiesta sobre todos los que viven en un territorio determinado y, por otro lado, la soberanía externa que supone la inexistencia de una autoridad suprema más allá de las fronteras nacionales, lo cual significa también independencia respecto a otras autoridades exteriores.

Por todo esto podemos señalar que la soberanía se define por la no sujeción a otra autoridad, tanto en el ámbito interno como externo, y que autoridad y poder son términos conexos pero no equivalentes; la legítima autoridad confiere poder, pero esto no es sólo poder. Ahora bien, tampoco el concepto de soberanía nos da las funciones del Estado, como explica Francis Hinsley en su obra "El concepto de soberanía" donde afirma que: "se trata de un principio que sostiene solamente que debe existir una autoridad suprema dentro de una comunidad política, para que la comunidad política pueda existir"[13]

Finalmente y siguiendo con la génesis del Estado, tenemos que hacer una última reflexión: La idea del Estado que hoy tenemos se consolida debido a la conformación y evolución del propio Estado, ya que los procesos cruciales de cambio social han de ser entendidos como consecuencias no intencionales de acciones directas. Esto significa que vemos al Estado, bajo dos perspectivas: la que concibe el proceso como el de la estatización de la nación y como el de la nacionalización del Estado; en el primer caso, la nación preexiste al Estado y por lo tanto el proceso transcurre a lo largo de dos fases principales: la inicial que es de autoconciencia de la nación y la posterior en que ésta se organiza de manera propia en términos estatales. En cuanto al segundo caso, por el contrario, supone que las estructuras estatales son previas a la nación y que el Estado se forma en un proceso, identificativo o reactivo y exitoso, de nacionalización frente a una previa maquinaria estatal. No es, por lo tanto, la nación la que constituye al Estado, sino el Estado el que constituye a la nación.

Desde el punto de vista internacional, en cuanto al diseño y construcción de la soberanía, entendemos su razón de ser como un hecho que separa lo interior de lo exterior; comporta un accionar comunicativo específico, el de la violencia, que pacificaba en el interior y peleaba en el exterior; sus frutos fueron el Estado y su sistema. Éste

[13] HINSLEY, Francis Harry: "El concepto de soberanía", editorial Labor, Barcelona. 1972, p. 47

se definía en términos de confrontación bélica entre entidades con pretensión de soberanía. La confrontación hacía que, de alguna manera, Estados que eran muy diferentes compartieran algo en común, lo que entendemos como una nueva guerra con sus requerimientos organizativos y –mucho más importante– con sus necesidades presupuestarias que, con el paso del tiempo, se fue transformando en otro tipo de guerras, ya no de carácter de Estados, sino de manera interna para la formación o división, hacia nuevos Estados.

Por esta razón podemos decir que la formación del Estado fue un proceso multisecular que tiene las cualidades de no haber sido ni intencional, ni necesario, ni lineal. No fue intencional porque no respondió al designio específico de individuos**,** ideologías o grupos homogéneos, sino que resulto de un complejo de consecuencias no necesariamente encaminados hacia ese exclusivo motivo. No fue necesario en el sentido de que resultó de múltiples contingencias que hacían posibles itinerarios muy distintos, y no fue lineal porque no se dio en una manera de progreso constante, permanente e ininterrumpido hacia una forma estatal.

B) El Estado mexicano

Como institución, como expresión de poder y de dominio territorial, el Estado tiene en México antecedentes muy remotos. Surgió en todo el vasto espacio mesoamericano en la forma de pequeños señoríos y reinos soberanos, cuya mayor expresión se dio en los valles centrales del México actual –donde prosperó la federación hegemonizada por el pueblo Mexica-, y en donde todavía sobreviven y predominan la cultura y los pueblos de origen maya, mixteco, zapoteco, totonaca, huasteco y muchos otros, ahora balcanizados en miles de pequeñas comunidades locales dispersas, hundidos en la marginalidad y la pobreza, y privados de su condición de pueblos libres.

La conquista destruyó esas formas originales de gobierno, los sometió a dominio colonial y a un intenso proceso de desintegración y aculturación que no sólo los privó de sus señoríos autónomos, de su libertad y de sus atributos políticos, sino les impuso incluso una nueva

estructura social, nuevos valores, nuevas tecnologías y una nueva y excluyente religión.

México vivió así más de tres siglos como espacio colonizado del remoto Estado imperial español, gobernado de acuerdo a decisiones y leyes emanadas de la metrópoli peninsular, a través del virrey y de una estructura de gobierno bien organizada que consistía en un dispositivo central para todas las Indias, con sede en la península; el rey contaba con el Consejo de Indias, cuerpo colegiado que actuaba como legislador, administrador y juzgado de ultima instancia. Dentro de esa estructura, en la Nueva España, como en las demás colonias españolas, también existía un dispositivo central, compuesto por el virrey y la Real Audiencia. En los distritos o jurisdicciones había alcaldes mayores y en las villas y ciudades de españoles y pueblos indios estaban los cabildos.

Esta estructura –salvo el rey, el virrey y la Real Audiencia- sobrevivió al precursor grito de Independencia del cura Hidalgo, especialmente en el orden burocrático; fue esta estructura administrativa colonial, incluyendo la de castas, la que permitió la persistencia del orden administrativo del país, aun en medio de los violentos desajustes que sucedieron al Grito de Dolores.

La Independencia, paso previo y necesario para la formación del moderno Estado mexicano, fue precedida por más de una década de insurgencia armada (1810-1821), dentro de un contexto de intensa y amplia movilización popular. Esa movilización, en la que destacaron las rebeliones populares de las décadas de 1840 y 1850, duraría hasta más allá de 1870.

Desde los comienzos del siglo XIX el concepto de patria fue perfilándose cada vez con más fuerza, en contraposición a la metrópoli. Para los criollos, españoles nacidos y formados en México, la auténtica patria no podía ser España sino América o la propia provincia de donde eran nativos. Así se generalizó la convicción de que, para los nacidos en la Nueva España, la patria respondía al nombre de México. Así lo entendió Hidalgo cuando dijo que los insurrectos habían sido “nombrados por la nación mexicana para

defender sus derechos [y] recuperar los derechos sacrosantos e imprescriptibles de que se ha despojado a la nación mexicana”[14]

Después de la insurgencia de Hidalgo, cada crisis a nivel nacional hizo brotar una serie de rebeliones populares, algunas de ellas con fuertes raíces locales y amplia distribución territorial. Así sucedió con la quiebra de la Primera República Federal y la Guerra de Texas en 1835-1836; la caída de Santa Anna (1844), la Guerra con los Estados Unidos (1846-1847) y la quiebra de la República Centralista (1846); el derrocamiento de la Segunda República Federal (1852-1853); la Revolución de Ayutla (1854-1855), y el ascenso del nuevo régimen liberal (1855-1857) que logró subordinar a la Iglesia, imponer una política de desamortización de las propiedades corporativas y exigir un juramento de fidelidad a la Constitución federal de febrero de 1857, a pesar de la fuerte oposición de la jerarquía eclesiástica.

La insurgencia de Hidalgo fue el momento culminante de un tiempo en el que, agónico el poder imperial por la invasión napoleónica de España, impregnaban el ambiente político e ideológico de la Nueva España, en lo que se refiere a la naturaleza del Estado, nuevas ideas originadas en el Enciclopedismo y la propia Revolución Francesa de 1789, y puestas en práctica en la formación de los Estados Unidos de América. Existía una fe generalizada en el constitucionalismo y en el régimen parlamentario como herramientas capaces de hacer prevalecer el derecho sobre el poder, instaurar el Estado nacional, y prevenir el abuso de las autoridades. Fueron estas convicciones las que alentaron los esfuerzos de Ignacio López Rayón y otros próceres para dotar al país de una Constitución Política, el anuncio del Congreso de Chilpancingo, en 1813; el Decreto Constitucional de Apatzingán, de 1814. Como lo ha señalado Manuel González Oropeza: “la elaboración de una Constitución fue identificada con el nacimiento del Estado mexicano y se deseaba tanto una Constitución como la consolidación de nuestro Estado Nación”[15] Fueron estos antecedentes los que hicieron posible que en 1824 se implantaran constitucionalmente los Estados Unidos Mexicanos, con el carácter de República Federal.

---

[14] Cit. En TORRE VILLAR, Ernesto: “El origen del Estado mexicano”, p. 369

[15] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario”, en González, María del Refugio (ed.), “La formación del Estado Mexicano”, México, Porrúa, 1984, pp. 83-88 (p. 84).

Sin embargo, la formación del Estado mexicano fue un proceso lento e incompleto. No fue logrado de una manera definitiva durante el período concluido en 1867. El triunfo liberal de 1867 y la restauración de la República después de la aventura imperial de Maximiliano de Austria, no llevó este proceso a su culminación, como lo demostraron los conflictos constitucionales y políticos de la década siguiente. Sin embargo, México había sobrevivido a una serie de profundas crisis postcoloniales y había mantenido no solamente su soberanía como Estado independiente, sino también su integridad territorial interna. La inestabilidad política del período desde 1821 hasta 1867 se debió en gran parte a los casi insolubles problemas financieros de las arcas fiscales. En muchos aspectos, México continuaba siendo un país rico y con gran potencialidad pero con un Estado nacional desprovisto de los recursos que pudieran fortalecerlo. Tenía hombres de talento y originalidad, pero poca experiencia del sistema republicano representativo. Por eso no puedieron evitar ni los efectos transformadores de la Constitución de 1857 ni la construcción de una dictadura. El régimen porfirista resultó no de la debilidad de las instituciones recién formadas, ni tampoco de la ausencia de hombres de talento y de ambición política, sino del deseo insaciable del general Díaz, desde el triunfo republicano de 1867, de adueñarse del poder. Durante el período entre la Independencia y la consolidación del régimen porfirista, la política estuvo más abierta que en los períodos anterior y posterior. Además, la debilidad del Estado —y la división de la autoridad entre muchos centros de poder— hizo posible una mayor presión popular a varios niveles. Por esta razón, la política no fue únicamente una lucha entre facciones o personalidades de la élite. Al contrario, las acciones de grupos sociales más allá de la élite podían retrasar o frustrar la realización de los objetivos de los gobernantes.

No fue sino hasta que la Revolución de 1910 hizo posible la Constitución Política de 1917, que el Estado mexicano adquirió los principios y rasgos que lo singularizan y a los que nos referiremos en las páginas que siguen.

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

La doctrina coincide en tres de los elementos fundamentales que debe tener todo Estado: Territorio, pueblo y poder, aunque hay quien incluye

la soberanía o potestad estatal. Esta soberanía o potestad estatal se materializa en el ordenamiento jurídico nacional que se impone a quienes están sujetos a dicha potestad.

A) Territorio

Un elemento objetivo necesario para el asentamiento de un pueblo y el espacio geográfico sobre el cual las autoridades estatales ejercen su potestad, es el territorio. El territorio es a una nación lo que una casa a una familia; porque es el espacio en donde interactúan los demás elementos, principalmente las personas quienes, al organizarse para la satisfacción de necesidades comunes, nombran o reconocen dirigentes, autoridades y aquellos que tengan la capacidad para alcanzar los objetivos anhelados por los pobladores.

Para Hermann Heller "La tierra nunca es factor político, sino que sólo es una condición de la actividad política de la población". Afirma que el Estado, en cuanto a territorio, tiene un límite en relación con otros Estados, estos límites se denominan fronteras y pueden ser naturales, tales como los ríos, montañas, cordilleras y valles.[16]

Pienso que a partir de que el territorio constituye un límite entonces ya estamos hablando de un factor político. Sin política no hay fronteras a menos que sean naturales, como son los mares, ríos y montañas. Recordemos que la ampliación del territorio de los estados ha sido unos de los principales motivos de la expansión de los imperios, de las guerras y de millones de muertes.

Para Jean Dabin, "el territorio no solamente delimita la competencia del Estado, sino que le imprime el sello de su peculiaridad. Un pueblo transportado en masa a territorio diferente adquirirá en la nueva realidad geofísica características diferentes que estarán en consonancia con el nuevo medio externo".[17]

La influencia del territorio sobre la cultura, y costumbres de un pueblo es innegable. Los diferentes y muy variados estilos de vida y

---

[16] HELLER, Hermann: "Teoría del Estado": Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 227.
[17] DABIN, Jean: "Doctrina General del Estado", Editorial Jus. México; 1995, p. 32.

expresiones culturales existentes en el mundo, tienen que ver, sin duda, con la influencia de los diversos componentes ecológicos que caracterizan cada territorio -incluyendo clima, topografía, flora, fauna, fenómenos atmosféricos, latitud, extensión, su entorno político, etc., los cuales determinan las particularidades culturales e idiosincráticas de los pueblos que los habitan.

Rousseau afirma que: “debe haber ciertos límites para la extensión del Estado a fin de que no sea muy grande para poder ser bien gobernado, ni muy pequeño para poder mantenerse por sí mismo”[18].

La historia de nuestro país es una claro ejemplo de que un Estado no siempre puede ser más poderoso cuando mayor territorio posee. La centralización del poder, la extrema debilidad institucional y administrativa de nuestro Estado y un enorme territorio, fueron las razones por las que los pobladores de las orillas se sintieran abandonados, y buscaran escindirse del Estado naciente, apoyados por los Estados Unidos de América, el Estado más próximo, e incluso potencias ultramarinas como fue el caso de Inglaterra que propició la escisión del territorio beliceño.

Es sabio el consejo que propone tener el territorio sobre el cual se puede tener control, si se le correlaciona con el grado de madurez de ese Estado, y sobre todo, con el crecimiento o no de sus instrumentos para ejercer el poder, como es el caso muy conspicuo de la potencia tecnológica y militar acompañada de una eficiente representación diplomática. En nuestros días vemos con claridad la existencia de un Estado que no sólo se expande hacia las regiones más próximas, como ocurría en el pasado, sino que, como es el caso palpable del imperio estadounidense, abarca la totalidad del planeta. Es claro que la historia sigue su curso y, aun en este último caso, es probable que la sentencia russoniana termine por mostrarse acertada.

Para Andrés Serra Rojas “el territorio es un elemento imprescindible de su organización ya que no hay Estados sin territorio”. Y seguidamente añade con acierto que: “el territorio nacional es aquella

[18] ROUSSEAU, Jean Jacques: “Contrato Social”, séptima edición, colección Austral, México, 1993, p. 98

porción de la superficie terrestre en la cual el Estado mexicano ejerce su soberanía, y sirve de asiento y unidad a nuestras instituciones".[19]

Jellinek afirma que: "…la indivisibilidad del territorio estatal, como ha sido frecuentemente expuesto en las constituciones modernas, ofrece una excepción importante: los convenios entre estados para la segregación del territorio… solamente el Estado ejerce sobre el territorio un dominio directo de su poder público…"[20]

En ese orden de ideas, el territorio se puede fraccionar y extender de acuerdo a la voluntad de los gobernantes o de un pueblo con ánimo revolucionario, circunstancia que recalca el carácter político del territorio[21]. Las federaciones y confederaciones son un claro ejemplo de la enorme influencia que tiene la política en el aspecto geográfico de un pueblo.

Según veremos en el estudio del Senado de la República, a esta entidad política se le ha relacionado directamente con la división política del territorio mexicano. Sin embargo, ha encontrado alguna otra justificación, incluso, más convincente, como lo es la división del trabajo parlamentario, y la madurez que supone la toma de decisiones, propia de la entidad política que se comenta.

---

[19] SERRA ROJAS, Andrés: "Teoría del Estado", 14° edición, Porrúa, México, 1998, p. 205.

[20] JELLINEK, George: "Teoría General del Estado", 2º edición, Cía. Edit. Continental, México, 1958, p. 147

[21] El ámbito geográfico del territorio nacional mexicano, se encuentra señalado en los artículos 42 y 43 de la Constitución Federal: **Artículo 42.** El territorio nacional comprende: **I.** El de las partes integrantes de la Federación; **II.** El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; **III.** El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; **IV.** La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; **V.** Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; **VI.** El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. **Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. También se establece derechos sobre el territorio nacional en los artículos 27; en el 48 se incluye las islas, cayos, arrecifes, plataforma continental y aguas territoriales, como partes del territorio nacional.

B) Pueblo

En su obra “El Contrato Social” Juan Jacobo Rousseau señala, que en el estado de naturaleza primitivo, el hombre gozaba de libertad plena, por lo mismo, no podía lograr por medio de la ayuda de sus semejantes satisfacer todas sus necesidades, y entonces los hombres consideraron que sería conveniente sacrificar, en parte, algo de esa libertad y construir en virtud de un pacto, por medio de un contrato, una comunidad política, llamada Estado.

“Para Rousseau, ese estado de naturaleza primitivo era ideal, puesto que en él existía la libertad plena y absoluta, y únicamente, debido a la condición social del hombre que le impide en forma aislada satisfacer todas sus necesidades, se aceptó ese sacrificio de la libertad en aras de la formación del Estado”.[22]

El pueblo mexicano es como un mosaico multicolor, con lo cual quiero decir que tiene matices y carece de homogeneidad. A pesar de la falta de datos estadísticos oficiales, es fácil advertir que el pueblo de nuestro país en su mayoría es mestiza. Asimismo, cierto porcentaje de es indígena y otro de ascendencia europea, especialmente española, lo que significa la otra cara de la moneda.

Durante el primer siglo de vida independiente de nuestro país se respiraba un clima sumamente segregacionista. Tras el triunfo de la Revolución, varios pensadores consideraron que México era una nación culturalmente mestiza, y entonces la clase política no tuvo más opción que asimilar a los indígenas a la cultura nacional. Uno de los graves problemas del país ha sido la llamada “cuestión indígena”. Expresa esta cuestión los elevados elementos de injusticia que caracterizan las relaciones interétnicas en nuestro país, con grave perjuicio de los derechos humanos de los indígenas. Tras una larga polémica, en 1991, mediante el artículo cuarto constitucional, por vez primera en nuestra historia se reconoció la diversidad de la población mexicana, y, en 1994, el alzamiento zapatista en Chiapas dio motivo a la elaboración del actual artículo 2° constitucional que, en su parte relativa, a la letra dispone:

[22] PORRÚA PÉREZ, Francisco: “Teoría del Estado”, Porrua, México 1998, p. 351.

"…La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (…)

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas (sic) que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. (…)"

Conviene observar en este punto la ambigüedad del texto constitucional en cuanto a determinar el sujeto de la norma. Hay dos sujetos posibles: las "comunidades" y los "pueblos". Las primeras son unidades menores, de carácter local, que integran los pueblos, los cuales son entidades políticas mayores que abarcan varias comunidades, pocas o muchas según el tamaño del pueblo, etnia o nación de que se trate, todas las cuales se identifican como pertenecientes a un mismo pueblo, etnia o nación. Así, mientras en México existen decenas de miles de comunidades indígenas o predominantemente indígenas, sólo hay 56 pueblos, etnias o naciones indígenas, de las cuales el propio gobierno, en su último Plan Nacional de Desarrollo, reconoce que 23 de estos pueblos corren el riesgo de la desaparición de sus idiomas y, por tanto, de su identidad étnica y cultural. Esta ambigüedad, frecuente en el lenguaje oficial y entre los propios especialistas en el tema, no es sólo un problema semántico sino que tiene profundas implicaciones en el plano jurídico, especialmente cuando ambos conceptos se manejan de manera indiscriminada al correlacionarlos con los derechos a la autonomía y la autodeterminación que el mencionado artículo 2 constitucional les

reconoce, y más aun cuando se les utiliza en la discusión sobre tierras y territorios, otro par de conceptos usados de manera imprecisa y posiblemente capciosa cuando de los intereses indígenas se trata.

La población es fundamental para la existencia de cualquier comunidad, por pequeña que ésta sea. Desde la familia hasta el Estado-nación, las personas son un elemento imprescindible, elemento sin el cual no puede existir organización política alguna. La población mexicana no es homogénea; en su mayoría comparte el idioma, la religión, la comida, la música, tradiciones y costumbres, entre otros factores; sin embargo, dentro de nuestro mismo territorio, hay poblaciones que hablan otras lenguas, tienen otros valores y otras creencias religiosas distintas a la católica, prefieren otros deportes y tienen preferencias sexuales distintas. Ello significa que la población mexicana guarda diversas características y todas ellas deben ser protegidas por el derecho.

C) Poder

El Estado, como sistema político, sólo puede ser entendido en referencia al poder. En ese sentido, el proceso político es la formación, la distribución y el ejercicio del poder en una sociedad, y, por tanto, la teoría política es un apartado de la teoría del poder. Una forma de abordarlo ha sido viendo las relaciones entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Existen diversas teorías acerca de la naturaleza y las fuentes del poder. La manera más simple y clara de abordarlo es definiéndolo como medio para un fin: como fuerza que se ejerce para instaurar, cultivar y conservar la vida social.

No es posible fundar el poder únicamente en la facultad del Estado para ejercer la fuerza. El poder, además de fundarse en la fuerza, debe también ser legítimo y fundar su ejercicio en un cuerpo de normas aceptadas por la colectividad, normas que, además de legitimar el uso de la fuerza, introducen en el ejercicio de la misma un sistema compensatorio y equilibrador tal como la dividión del poder supremo en tres instancias.

En el Estado mexicano, el artículo 49 constitucional efectúa esta división en los siguientes términos: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (…)"

En su forma más simple podemos entender el poder como la capacidad de imponer la obediencia bajo ciertas circunstancias de carácter material o ideológico. La primera va en relación al poderío que vemos representado mediante la coacción física, que puede ir desde el arresto domiciliario hasta una sentencia de setenta años de prisión[23]; para esto, el Estado tiene un conjunto de instituciones administrativas, como la policía y el ejercito, que nos muestran su capacidad de coacción; sólo la posibilidad que el Estado tiene para hacer uso de estos instrumentos es suficiente para que en la sociedad exista conveniente obediencia. Sin embargo, no es la única manera; también los recursos económicos y la administración de los bienes y servicios, le dan capacidad de presión, por lo tanto poder. En cuanto a las de carácter ideológico, la segunda circunstancia para imponer obediencia encuentra en el consentimiento el factor más importante que nos permite hablar de poder en sentido estricto y, con éste, de autoridad, que ya en la conformación de un Estado significa hablar de gobierno.

Enrique Pérez de León, concibe al gobierno como "…por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de Poder (sic) de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo".[24]

El artículo 40 de la Constitución Política dispone lo siguiente[25]:

---

[23] Por ejemplo, en materia federal: Setenta años, Art. 366. Inciso E, Fracción III. Pero en caso de que un secuestrado sea privado de la vida por su o sus secuestradores, se aplicará pena de hasta setenta años de prisión. En Materia del Fuero Común, en el Distrito Federal es de setenta años Art. 165; en caso de que el secuestrado sea privado de la vida por su o sus secuestradores, o que fallezca durante el tiempo en que se encuentre privado de su libertad, se impondrán de cincuenta a setenta años de prisión.

[24] PÉREZ DE LEÓN, Enrique E.: "Notas de derecho constitucional y administrativo", 12ª edición. Porrúa. México, 1991, p. 86.

[25] Es un artículo relevante en cuanto a las características políticas fundamentales del país, porque señala que nuestro Estado es una República representativa, porque los gobernantes actúan a nombre del pueblo; democrática, porque el gobierno es electo por todos los ciudadanos y los integrantes del poder público se renuevan periódicamente; es federal porque la integran entidades político-geográficas dotadas de autonomía conforme a las competencias que la propia Constitución les otorga.

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados (sic) libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Por gobierno se debe entender la actitud de gobernar a las personas, dirigir sus destinos, dominar y administrar sus patrimonios. No sólo entraña el poder de mando, sino que supone la obligación de la buena administración y dirección de la sociedad. Esto debe interpretarse en el sentido de que la persona que ejerce el poder, por mandato del pueblo, lo debe hacer con un único propósito: darle un buen destino a las personas que se encuentran sometidas a su potestad.

En un régimen presidencialista como el nuestro, el titular del Poder Ejecutivo Federal es el centro del poder, es el protagonista del sistema. Toda la clase política tiene como máxima aspiración, ocupar tan codiciado puesto. [26] Chanes Nieto señala textualmente que, a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (ahora Partido Revolucionario Institucional), el candidato de ese partido se convirtió en presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Desde la candidatura de Manuel Ávila Camacho hasta la de Carlos Salinas de Gortari, fue un secreto a voces que el titular del Poder Ejecutivo federal en turno designaba a su sucesor.[27]

El actual cambio del poder en el Ejecutivo Federal de un partido a otro de forma pacífica es el resultado de años de transición y de lucha de los actores políticos que no tenían cabida en la lucha por el poder, y, como ha ocurrido ya en dos ocasiones, tienen la posibilidad real de ganar la competencia electoral por la presidencia de la República.

Válidamente se puede decir que la transición política de México pretende ir del autoritarismo – como algunos han calificado al sistema político mexicano – a un régimen democrático de gobierno, en el que se tome en cuenta la opinión, no sólo, de las mayorías, sino de todos

---

[26] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "El presidencialismo." UNAM, México, 1986, pp. 3-4.
[27] CHANES NIETO, José: "La designación del Presidente de la República." Plaza y Valdés editores, México, 1993, p. 20.

los habitantes de nuestro país; en donde la igualdad y la justicia sean reales y no mera retórica parlamentaria y política.

A un gobierno presidencial como el de México, se le identifica con la esfera estructural y de acción del Poder Ejecutivo; es decir, de la administración pública federal. Rafael Martínez Morales utiliza como expresión equivalente a la de Poder Ejecutivo, la de "Administración Pública", misma que concibe bajo los siguientes términos: "Acción de Gobierno (sic) al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado".[28]

El artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, es el fundamento de un gigantesco, complicado e importante sistema relativo a la estructura gubernamental con que cuenta el jefe del Poder Ejecutivo; dispone la clasificación de la administración pública en los siguientes términos:

> *"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*
>
> *Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado".*

Acosta Romero concibe a la organización administrativa de la siguiente manera: "Es la forma y modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de

[28] MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.: "Diccionarios Jurídico Temáticos. Derecho Administrativo", vol. 3. Harla, México; 1999, p. 7.

dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."[29]

La organización administrativa en México como en otros estados depende de factores reales de poder y de la práctica política, así como de las necesidades actuales de cada Estado. Tal y como lo señala nuestra Constitución y recalcado por la doctrina dominante, son formas de organización administrativa: la centralizada, descentralizada y desconcentrada. Ello, no significa que no se puedan crear órganos estatales que puedan quedar fuera de la referida clasificación, como son las empresas de participación estatal, en cualquiera de sus modalidades, fideicomisos públicos que se crean para el cumplimiento de determinados fines, entre otros.

El gobierno mexicano es ciertamente complejo, así como lo es la multiplicidad de funciones que debe realizar para la satisfacción de las necesidades colectivas de nuestro pueblo. El gobierno debe estar comunicado y entablar un dialogo permanente con el Poder Legislativo, particularmente con el Senado de la República. Si bien es cierto que la influencia del Congreso sobre el gobierno en un sistema presidencial no es el mismo que en un régimen parlamentario, sí ejerce cierto poder que, manejado de buena forma, permite el trabajo fluido hacía el interior del Congreso; por el contrario, cuando los mecanismos de diálogo son inexistentes o se carece de los canales de comunicación adecuados, entonces el Congreso puede ser una barrera que impida al gobierno realizar aquellos proyectos en donde sea necesaria una reforma legal, incluso constitucional. Cuando se trata de las funciones de control del Senado hacia el gobierno de la República, vemos que interviene en el nombramiento de altos funcionarios de la nación, y que la falta de acuerdos entre el titular del Ejecutivo y el Senado de la República puede traer como resultado la falta de aprobación de las personas propuestas, entorpeciéndose de este modo la actividad gubernamental.

[29] ACOSTA ROMERO, Miguel: "Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso", 12ª edición, Porrúa, México; 1995, p. 148.

III. LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU TRANSFORMACIÓN

Un principio consustancial del Estado, y más específicamente del Estado liberal, por tratarse de un medio ineludible para preservar la libertad, es la división de poderes. El estudio de la teoría de la división de poderes se genera después de los estudios realizados sobre las formas de Estado y formas de gobierno. Platón, por ejemplo, en su libro "El diálogo de las leyes", sustentó la tesis de mezclar la monarquía con la democracia, a efecto de lograr un buen régimen político.[30]

Aristóteles sugiere en su obra "La política", la forma mixta de gobierno, -apostando por una amplia clase media que actuara como moderadora – entre cuyos elementos principales figuran: el Estado, los legisladores, los funcionarios administrativos y los tribunales.[31]

Por su parte, al principio de la división de poderes se le puede encontrar diferentes orígenes, comenzando por el concepto de Polibio sobre el gobierno mixto.

Polibio distingue a la monarquía, la aristocracia y la democracia como tres formas buenas de gobierno, y a la tiranía, la oligarquía y la oclocracia o tiranía de la plebe, como tres formas corruptas de gobierno. Cada una de las formas buenas posee una predisposición a degenerar en su contrario; así, la monarquía evoluciona en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en la tiranía de la plebe (oclocracia). Estas seis formas se suceden unas a otras por medio de periodos cíclicos. Por lo tanto, es de entender que las formas de gobierno buenas son inestables y que además no son recomendables aisladamente. La solución la encuentra Polibio en una constitución que sea la síntesis de las tres, esto es, un gobierno con monarquía, aristocracia y democracia, que se traduce en una forma de gobierno mixta integrada por las tres formas buenas de gobierno; esto lograría el equilibrio al evitar que cada una de ellas evolucionase en su forma corrupta; la combinación permitiría neutralizar esta tendencia al evitar

---

[30] PLATÓN: "Las leyes", traducido por José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España; 1960, p. 110.

[31] ARISTÓTELES: "La política", 9ª edición. Trad. Patricio de Azcárate. Espasa-Calpe. España; 1962, pp. 191 y ss.

que ninguna predominase, por lo que los órganos de gobierno de esta constitución eran: el senado, el cónsul y los comicios, cuyos poderes se corresponden respectivamente, con los principios aristocrático, monárquico y democrático.[32]

Esta idea de gobierno mixto se mantuvo, a lo largo de la historia del pensamiento teórico sobre las formas de gobierno. En la época decimonónica esta forma de gobierno se estructuró a través de un ejecutivo monocrático con capacidad de veto, y un parlamento bicameral. En varios países esta forma se impuso, por diversas causas. A manera de ejemplo podemos ver que en Estados Unidos de América las causas eran de carácter técnico y, debido a la costumbre, el gobierno mixto y la estructura bicameral fueron consecuencia de la forma federal de organización territorial y del lugar que tradicionalmente correspondía, en la época colonial, al gobernador. En países como Inglaterra y Francia las causas eran de naturaleza política. Para estos dos países fue la solución, en un primer momento, para disminuir el poder del monarca; posteriormente, para frenar la presión democrática que quería la eliminación de la cámara hereditaria.

En “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, John Locke estudia la división de poderes. En esta obra, identifica tres poderes: el ejecutivo, el federativo y el legislativo; al último de éstos le corresponde determinar, a través de las leyes, cómo se utilizará la fuerza del Estado para la preservación de la comunidad y la de sus miembros. De igual forma, Locke nos señala dos razones para justificar por qué el poder legislativo no debe de estar en la misma figura que el ejecutivo y que es mejor que se ejerciten ambos poderes por instituciones diferentes: La primera razón se basa en que la aprobación de las leyes no exige que las legislaturas se encuentren permanentemente en activo; la segunda se refiere a que existe un grado de fragilidad en los hombres que podría provocar la tentación de hacer y ejecutar la ley en beneficio propio. Por tanto, es necesario un poder que esté siempre en activo y separado del legislativo debido a que las leyes necesitan ser respetadas y ejecutadas permanentemente. En lo que se refiere al poder federativo, se trata de un poder encargado de la seguridad y de

[32] MANIN, Bernard: “Los Principios del Gobierno Representativo”. Editorial alianza, España, 2008, pp. 62 y 63

asuntos en materia exterior, es distinto al Poder Ejecutivo, pero a su vez, - señala Locke – "…no es conveniente que pertenezca a un titular diferente a éste, porque los dos precisan de la fuerza del Estado; es un órgano que tiene la función de hacer la guerra y la paz, crear alianzas y concertar los tratados, por lo que el hecho de asignar ambos poderes a órganos o instituciones diferentes supondría que la fuerza pública estuviese en manos diferentes y la ruina del Estado estaría asegurada"[33].

Es de destacar la ausencia del poder judicial. Esto se debe a cuestiones históricas y de funcionamiento del sistema ingles de la época. En esos momentos existía una vinculación orgánica entre el poder legislativo y el jurisdiccional debido a que la Cámara de los Lores era la última instancia de apelación, esto es, actuaba como una especie de Tribunal Supremo respecto al resto de los tribunales.

El concepto de gobierno mixto expuesto por Polibio, tiene un claro paralelismo con el principio de la división de poderes, propuesto en 1748, aunque con nuevas aportaciones.

Es en la obra "Del Espíritu de las Leyes"[34] de Charles Louis de Secondat, barón de la Bréde y Montesquieu, en el libro XI, capítulo VI, donde encontramos la formulación más influyente, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, sobre el principio de la división de poderes. La asimilación y aceptación de sus conceptos fueron inmediatas, plasmándose en la constitución francesa de 1791, y la de Estados Unidos de América de 1776.

Montesquieu parte de la idea de que todo poder tiende al abuso, y la única forma de evitar esta inclinación consiste en que el poder contenga al mismo poder; esto es, que el control del poder estatal sólo puede emanar desde el poder; por ello, la división y la atribución de su ejercicio a diferentes órganos es imprescindible.

---

[33] LOCKE, John: "Ensayo sobre el Gobierno Civil". Editorial Gernika, 5º edición; México, 2003

[34] En su libro "Del espíritu de las leyes", Montesquieu hace un análisis crítico de la experiencia adquirida durante su estancia en Inglaterra, inspirado en las costumbres del lugar y su régimen gubernativo, sin dejar de mencionar la influencia que en su pensamiento ejercieron otros teóricos como John Locke.

Van de la mano las formas de gobierno y el ejercicio del poder público por los actores políticos; es por ello que Montesquieu, clasifica las formas de gobierno en: despotismo, monarquía y república, cuyo régimen se puede subdividir en aristocracia y democracia. El autor está en contra del gobierno despótico, donde el gobernante de forma arbitraria y tiránica es dueño del destino, de la vida, la libertad y la vida de los gobernados. En dicho régimen, el gobernante tiene la necesidad de emplear la violencia para mantenerse en el poder, y hacerse obedecer, exponiéndose siempre a ser derrocado por un levantamiento del pueblo cansado de vivir en tales condiciones.

Sostiene así mismo que en todo Estado existen tres clases de poderes: el Poder Ejecutivo, que se identifica con el poder de "la ejecución de la voluntad general"; él "dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones"; el poder legislativo es "la voluntad general del Estado", su función es la de promulgar las leyes y la de enmendar o derogar las existentes, y el poder judicial, que es el encargado de juzgar las diferencias entre los particulares o castigar los delitos, es un poder "en cierto modo nulo", señala Montesquieu: los jueces no son "más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, son seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes"

Las funciones descritas, corresponden a tres poderes que no pueden concentrarse en un mismo titular. Además, las atribuciones de las funciones a los distintos órganos habría que realizarlas atendiendo a la distinta naturaleza de las primeras, por lo que Montesquieu señala que: "El Poder Ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una persona que por varias; y al contrario, las cosas concernientes al poder legislativo se ordenan mejor por varios que por uno sólo" [35].. La monarquía es el gobierno que se deposita en una sola persona, pero que es encauzado jurídicamente mediante leyes positivas y normas del derecho natural. En la república, el gobierno emana de la voluntad soberana del pueblo, su régimen es democrático, o, en su caso, de ciertos grupos que la componen como en el caso de la aristocracia. En cuanto al

[35] MONTESQUIEU: "Del Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, 15º edición. México, 2003, pp. 145 a 152

poder legislativo, Montesquieu lo concibe compuesto por dos partes: una integrada por los representantes del pueblo y la otra por los nobles. Y por lo que atañe al poder de juzgar, éste recae en los tribunales de justicia.

La separación orgánica es la que garantiza la independencia de los poderes pero no es una separación absoluta de unos respecto de otros. Por el contrario, Montesquieu defiende el establecimiento de controles recíprocos para conseguir el equilibrio del poder, según se desprende de las competencias atribuidas a los distintos órganos. Según su propuesta, a manera de ejemplo, la convocatoria del Parlamento depende del ejecutivo; al primero corresponde la aprobación de las leyes, pero éstas tienen que contar con la sanción del Rey; al poder legislativo también se le confieren poderes judiciales extraordinarios.

Montesquieu justifica su teoría de la división de poderes en la necesidad de preservar la libertad del hombre dentro de la comunidad política, con independencia del régimen de gobierno en que ésta se constituya. Según el autor, para lograr el equilibrio entre los distintos órganos de autoridad del Estado, habría que dividir las funciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial entre los distintos órganos de autoridad que integran el gobierno. Sostiene que mediante el poder legislativo el magistrado o príncipe produce leyes, las abroga y las modifica; mediante el Poder Ejecutivo se evitan invasiones, previene la seguridad pública, envía y recibe embajadas y, mediante el judicial, castiga crímenes y resuelve los conflictos que surgen entre los particulares. Advierte que cuando se reúnen en una sola persona o un mismo órgano los poderes ejecutivo y legislativo se corre el riesgo de reprimir la libertad, toda vez que el monarca estaría facultado para crear leyes arbitrarias y aplicarlas tiránicamente.

La originalidad del pensamiento de Montesquieu, con respecto a otras formas de gobierno, la encontramos en la forma en la que el principio se expone. Propone un modelo de validez universal. También es nueva la atribución precisa que da a cada función del Estado sobre un órgano específico; esta asignación de las funciones a los órganos correspondientes se realiza teniendo en cuenta criterios de composición que determinan la capacidad para realizar las tareas. Al asignar cada función al órgano más idóneo transforma la división de

poderes en un sistema basado en una racionalidad funcional. A manera de ejemplo, podemos decir que, como la ejecución requiere una actuación rápida, es necesario encomendar esta tarea a una persona y, a su vez, como la legislación supone, por la pluralidad de personas, de la deliberación, el poder legislativo es atribuido a muchas personas. Montesquieu no tenía como propósito absoluto distinguir las funciones del Estado y atribuirlas a los órganos más adecuados, sino repartir el poder entre las fuerzas sociales del Antiguo Régimen; de esta forma el monarca sería el titular del Poder Ejecutivo, mientras que la nobleza y el pueblo participarían en el poder legislativo de manera conjunta, cuya función era determinar la voluntad general. La doctrina de Montesquieu inspiró a tres modelos distintos de organización del poder: el régimen presidencialista, el régimen parlamentario y el régimen de asamblea, categorías que a su vez pueden desagregarse en otras.

El principio de la división de poderes es producto de la historia, de la lucha de las clases dominantes y del pueblo; de aquellos que se acostumbran al ejercicio del poder y de quienes están cansados de obedecer el capricho de los gobernantes. En la medida en que se fue complicando la vida, en que se fue incrementando el número de pobladores y el desarrollo de las actividades productivas, también se fue complicando el ejercicio del poder. En los pequeños poblados no era difícil encontrar que una sola persona fuera la máxima autoridad, pero no es tan fácil que esto llegue a ocurrir en las comunidades políticas de mayor tamaño; ante el número de personas y la ambición de algunas de ellas, surgen los órganos colegiados dispuestos a representar los intereses del pueblo y convertirlos en acciones de gobierno. Es así como se crea las magistraturas, los representantes y los monarcas sobre quienes recaen el poder y la responsabilidad.

Para llegar a la división de poderes fue necesario el derramamiento de sangre, pues los gobernantes despóticos no estaban dispuestos a dejar o compartir el poder con alguien más, a menos que le fuera impuesto por las armas. La revolución francesa es un parteaguas en el tema del ejercicio del poder, pues se debió a los abusos de los monarcas de aquel país, a la fuerte influencia del Enciclopedismo francés, a las ideas liberales de los pensadores de aquel tiempo, todo lo cual contribuyó a transformar el papel del Estado frente al gobernado.

Por su parte, en México, la tesis clásica de la división de poderes, no había sido seguida al pie de la letra, de acuerdo a la opinión del constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien señala: "Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten que un país (…) se rija casi por la voluntad de un hombre (…). Así, en los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia, que regresárselas a éstos, (…) retornar las atribuciones a quien de acuerdo con la constitución (sic) las posee."[36]

El citado jurista reconoce la existencia de la colaboración de poderes, y, a manera de ejemplo, cita la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que efectúa el titular del Ejecutivo, pero deberán ser ratificados por el Senado para tomar posesión del cargo. Finalmente señala que la colaboración de poderes sí está permitida por el texto constitucional mas no la confusión de dos o más de éstos en un solo órgano.[37]

El artículo 49 de la Constitución Política de la República, a la letra dispone que[38]:

> *"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
>
> *No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún*

[36] CARPIZO, Jorge: "El Presidencialismo Mexicano", Editorial Siglo XXI. México; 1978, p. 10

[37] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM: "Diccionario de Derecho Constitucional", Editorial Porrúa y UNAM. México; 2002, pp. 204 a 207.

[38] En este artículo se adopta para el gobierno federal el sistema de división de poderes, que en la actualidad se entiende más como tripartición de funciones. Así mismo, el segundo párrafo nos señala que el poder público no se concentra en un solo ente, con especial énfasis en el poder legislativo. Las excepciones que extraordinariamente se señalan para legislar se contraen a la suspensión de garantías y al aspecto tributario del comercio exterior que señala principalmente el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

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

Por tanto, la división de poderes se debe entender como la división de tres funciones o actividades de distinta naturaleza. Para el maestro Burgoa, el poder es uno e inalterable; sin embargo las funciones que son distintas se pueden depositar en órganos de poder distintos, a fin de evitar que dos o más de ellos se concentren en una sola persona o corporación.[39]

La Constitución Política inviste a determinados individuos u órganos del Estado para el desempeño de una o más funciones. Les asigna la creación de normas generales y abstractas, la aplicación del marco jurídico y la dirección política y económica de la nación, depositándose estas funciones en órganos específicos del Estado así como la aplicación de la ley siempre que hay un conflicto de intereses.

De acuerdo al principio de división de poderes o de distribución de funciones, las relaciones del Ejecutivo con el Senado de la República y con los otros órganos del poder político deben analizarse para replantear la función del Senado en el sistema constitucional mexicano. Los viejos paradigmas deben estudiarse, cuestionarse y mejorarse para que el engranaje constitucional esté acorde con las nuevas circunstancias políticas.

A. El Poder Legislativo

Para quienes afirman que el poder es único e indivisible, es un error hablar del "poder legislativo"; aunque para quienes defienden la teoría de la división de poderes, sí es posible la división entre diversos órganos legítimos para su realización.

La función de legislar es susceptible de ser realizada por cualquier órgano del Estado, de acuerdo a las competencias fijadas en la Norma Fundamental y sus leyes secundarias. Bajo este criterio encontramos que en el texto constitucional se faculta a distintos órganos de gobierno, no pertenecientes todos al poder legislativo, para crear

[39] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", 5ª edición, Editorial Porrúa. México, 1998, pp. 126 y 127.

normas jurídicas, aunque la etiqueta que les revista sea distinta al de la ley, como la presidencia de la República y las legislaturas de los estados, tal y como lo dispone el artículo 71 constitucional, que a la letra dice:

> *"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*
> *I. Al Presidente de la República;*
> *II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*
> *III. A las Legislaturas de los Estados.*
> *Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."*

Elisur Arteaga Nava escribe que en el sistema constitucional mexicano existe un Poder Legislativo genérico, abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo poder, no podría hacerlo; ese poder, como general que es, comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por el mandato constitucional.[40]

Respecto al Poder Legislativo, Luis J. Molina Piñeiro en el "Diccionario Universal de términos parlamentarios"[41], considera que el Poder Legislativo, dentro de la teoría de la división de poderes, formaliza y legaliza la soberanía nacional, concediendo a los legisladores, en su calidad de representantes populares, la función de legitimar, democrática y popularmente, al resto de los integrantes que conforman el gobierno del Estado, dado su origen electoral. Es común identificar al Poder Legislativo con los legisladores en su quehacer político práctico, en beneficio del diálogo y el debate político que

[40] ARTEAGA NAVA, Elisur: "Derecho Constitucional", Oxford University Press. México; 1998, p. 212.
[41] BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coordinador): "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Estudios parlamentario "Eduardo Neri", 2º edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1998, p. 752

exigen prudencia en la negociación, contrario a lo que significan las imposiciones de los regímenes dictatoriales.

Como poder, el legislativo es uno solo, y no por el hecho de estar repartido en distintos órganos de gobierno se trata de distintos poderes legislativos. Sin embargo, en un régimen federal se suele hablar de dos tipos de poderes, a saber: el federal y el local. En la opinión del Dr. Burgoa, es inadmisible que se conciba la división del poder atendiendo a dicho criterio. Lo que ocurre, es que, bajo el sistema federal de gobierno, hay una distribución de competencias entre los órganos federales, las entidades federativas y los municipios. Nuestra Constitución establece la premisa de la distribución de competencias en su artículo 124, cuyo texto a la letra expresa:

> *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*

No podemos perder de vista que la Federación, no sólo ha aumentado a nivel Constitucional sus facultades, sino que se aboca a atender materias que no le han sido concedidas y que, por lo tanto, en los términos de este artículo, están reservadas a los estados, como es el caso del impuesto sobre la renta, entre otros. De igual forma, hay que tomar en cuenta lo que es materia municipal según el artículo 115 Constitucional.

En este orden de ideas, así como el Congreso de la Unión tiene previstas sus principales facultades en el artículo 73 de la Constitución federal, las legislaturas locales encuentran el fundamento de sus actividades en las constituciones locales expedidas por las mismas legislaturas pertenecientes a las entidades federativas. El poder legislativo se concreta en un solo acto: "la creación de la ley".

La ley, en su sentido formal, es aquella que sin importar su contenido ha sido creada por el poder legislativo, ajustándose al procedimiento establecido para ello. El artículo 72, señala algunas cuestiones de procedimiento legislativo, básicamente se refiere a la manera en que puede ser superado el veto presidencial a una ley o decreto que haya sido aprobado por las cámaras, así como a la manera en que denen tratarse las diferencias entre las cámaras con lo que respecta a una

misma iniciativa o proyecto. Para José María Coloma la ley, en su sentido formal se diferencia de otras normas que no gozan de los caracteres específicos de la misma[42]; en tanto que la ley, en su sentido material, es la norma jurídica general y abstracta, sin tomar en cuenta el órgano que la emite ni el procedimiento utilizando para su creación.

En relación a la generalidad debemos decir que se refiere al supuesto jurídico contenido en la norma, que no determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas de la misma, y que por ello dichas consecuencias jurídicas serán imputables a cualquier persona que caiga en los supuestos normativos.

La segunda característica de la norma jurídica, la abstracción, se refiere a la indeterminación objetiva, lo que significa que la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin que se pueda excluir individualmente ciertos casos.[43]

Ahora bien, el poder legislativo, considerado como órgano, cumple también con funciones distintas a las de carácter legislativo, como son las de control parlamentario, incluso jurisdiccionales, de conformidad con los artículos 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución General de la República. El Senado de la República es un órgano del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que es la institución en la que se deposita el Poder Legislativo de la Unión.

B. El Poder Ejecutivo

Rafael Martínez Morales utiliza como expresión equivalente a la de Poder Ejecutivo, la de “Administración Pública”, misma que concibe bajo los siguientes términos: “Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado”.[44]

---

[42] COLOMA, José María: “Léxico de política”, Editorial Laia. España; 1975, p. 104.
[43] Voz “ley”, en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM: “Diccionario Jurídico Mexicano”, 9ª edición, Tomo I-O; editorial Porrúa. México, 1996, p. 1964.
[44] MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.: “Diccionario jurídico temático. Derecho administrativo”, vol. 3. Harla; México, 1999, p. 7.

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución Federal, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, a quien se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”, y se define nuestro régimen como jurídico-político presidencial y no parlamentario.

El Poder Ejecutivo ocupa el papel estelar, teóricamente es unipersonal. Esto no se da de manera arbitraria, pues una dirección unicéfala garantiza, de mejor forma, la unidad de acción y decisión, pero al mismo tiempo concentra la responsabilidad política del presidente.

En un sistema presidencial como el nuestro, el titular del Ejecutivo reviste al mismo tiempo el papel de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Por el contrario, dentro del parlamentarismo la jefatura del Estado se deposita en el monarca, mientras la jefatura de gobierno está a cargo del Primer Ministro.

Durante más de cinco décadas, el presidente de la República en turno tenía el control sobre su partido político; gozaba de tal poder que le permitía actuar como aglutinante, dentro de un partido político, de las fuerzas políticas y sociales surgidas del movimiento revolucionario; asimismo, durante décadas el Poder Legislativo constituyó un mero instrumento al servicio de sus deseos. El Ejecutivo, por definición, estaba exento de cualquier control, ya que el constituyente de 1916-1917 adoptó un régimen acentuadamente presidencialista que hacía del presidente de la República el principal actor político, mientras los otros dos poderes carecían de autonomía económica, funcional y política, y no servían realmente como contrapesos efectivos. Bajo dicho contexto, el Senado de la República sólo cumplía con funciones formales, pero realmente nunca llegó a ser un elemento de control del Ejecutivo y su titular.

El presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas que prevén la Constitución Política y la legislación secundaria, y no obra por órdenes del Poder Legislativo. Incluso, puede tener facultades materialmente legislativas, como la facultad de expedir reglamentos, y participar en el procedimiento legislativo ordinario. Cabe señalar que el constituyente mexicano de 1916-1917 dispuso las facultades

legislativa y reglamentaria a favor del ejecutivo, mediante los artículos constitucionales 71, fracción I,[45] y 89 fracción I.

De conformidad con el artículo 89 de la Carta Magna, las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

> *"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*
>
> *II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*
>
> *III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.*
>
> *IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.*
>
> *V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.*
>
> *VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*
>
> *VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*

[45] Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; (…)Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República (…), pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; (…)

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado; (…)"

Muchos estudiosos del sistema político mexicano, han criticado duramente la concentración de poderes en la figura presidencial mexicana quien ha acaparado tal poder que ningún presidente latinoamericano se le compara, motivo por el cual se afirmó en su momento que era una de las causas por las que no se podía considerar democrático el régimen político mexicano.

Nuestro sistema presidencial se fortaleció por una férrea disciplina de los colaboradores a su presidente, pues éste ha podido nombrarlos y removerlos a discreción, siendo lógico que se diera de esa manera pues si la responsabilidad política del presidente, en teoría, no la compartía con los miembros de su gabinete, lo menos que podía hacer el constituyente era reconocerle una completa libertad para nombrar y remover a sus colaboradores, así como sancionarlos cuando infringieran sus órdenes.[46]

Sin embargo, hoy en día, cada uno de los Secretarios de Estado es responsable de la gestión que se le ha encomendado, o de lo contrario carecería de sentido el contenido del artículo 93 constitucional que, por su importancia, a la letra se reproduce:

"Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.[47]

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio

[46] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "El presidencialismo", UNAM, México, 1986, pp. 10 -11.

[47] Lo señalado en este párrafo se circunscribe a enviar a las cámaras la llamada "memoria" que anualmente elabora cada secretaría de Estado. Sin embargo, este documento carece de relevancia jurídica, ya que a partir del mismo no se pueden tomar medidas políticas ni legales.

concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.[48]

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos"

Una de las características más sobresalientes del titular del ejecutivo es que se encuentra sujeto al principio de no reelección, cuyas bases se sustentan en la propia historia constitucional mexicana. Tan sólo hay que recordar que el periodo de la historia de nuestro país llamado "Revolución Mexicana de 1910" fue encabezado por Francisco I. Madero, quien tomó por bandera este postulado para evitar que el dictador Porfirio Díaz se mantuviera por tiempo indefinido en la silla presidencial.

La temporalidad del mandato presidencial es limitada. En el caso de México, es de sólo seis años, sin posibilidad de reelección. Esto quiere decir que su periodo tiene un vencimiento fatal aunque el presidente demostrara excepcional capacidad para gobernar. Pero teóricamente, si en el transcurso de su gestión llegara a cometer graves infracciones a la Constitución o las leyes, podría ser sujeto de juicio político y, mediante este mecanismo, ser removido del cargo antes de concluir el tiempo predeterminado para su gestión. Así mismo, únicamente puede ser acusado por la comisión del delito de traición a la patria o delitos

[48] Al igual que el párrafo anterior de este artículo constitucional, carece de trascendencia jurídica el llamar al titular de un órgano del ejecutivo, centralizado o paraestatal; en todo caso sólo es un mecanismo que sirve para que los legisladores obtengan mayor información acerca de un asunto específico.

graves del orden común, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución General de la República, que, a la letra, dice:

> *"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federtal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*
>
> *El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*
>
> *Los Gobernadores de los Estados (sic), los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*
>
> *Las Constituciones de los Estados (sic) de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."*

Por la razones antes apuntadas, no debe extrañar que los politólogos, sociólogos, juristas y demás versados en la materia demanden constantemente el establecimiento de límites más precisos y mejores controles al Poder Ejecutivo y su titular, siendo uno de los principales temas de debate por los promotores de cambios que faciliten la transición hacia la democracia.[49]

---

[49] FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador: "Derecho constitucional mexicano y comparado", Editorial Porrúa y UNAM, México, 1999, p. 409.

C. El Poder Judicial

Para nosotros es normal hablar de la existencia de un Poder Judicial; sin embargo, esto no ha sido una constante en el pensamiento político, en virtud de que no todos los autores, políticos y pensadores le han otorgado el carácter de poder a la función jurisdiccional; muestra de ello, es que durante la evolución de la idea de la separación de poderes, en un principio sólo se había concebido el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por ejemplo, John Locke no lo contempló en su obra.

Emilio Rabasa sostuvo en su momento, que el Judicial no constituye un poder pues su función tan sólo consiste en la aplicación de la ley. Tiempo después rectificó su postura y le reconoció el carácter de poder a la administración de justicia.[50]

El Poder Judicial, desde el punto de vista formal, lo componen los órganos en los cuales se deposita preponderantemente la función jurisdiccional, o de impartir justicia. Al respecto, el artículo 94 de la Norma Fundamental dispone lo siguiente:

> *"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. (…)*
>
> *La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.*

---

[50] RABASA, Emilio: "La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México", 7ª edición, Porrúa, México, 1990. Citado por TENA RAMÍREZ, Felipe: "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición, Porrúa, México; 2000, p. 425.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. (…)

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro. (…)"

En sentido similar se ha expresado el maestro Burgoa, cuando escribe: "La locución "poder judicial" suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el "poder judicial" denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos."[51]

[51] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Derecho constitucional mexicano", 14ª edición, Porrúa; México, 2001, p. 819.

La palabra “Jurisdicción” a partir de su origen etimológico, significa “decir el derecho”. En un tiempo se concibió que la jurisdicción fuera la facultad del Estado para conocer y resolver las controversias jurídicas que se le planteaban. El concepto de este término en la actualidad es todavía más elaborado. Se le dice así a la actividad con la que el Estado interviene excitado por un acto de los particulares, con la finalidad de procurar la realización de los intereses tutelados por el marco jurídico, que no quedaron satisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara.

Actualmente el fundamento constitucional de la garantía consagrada a favor de los gobernados para acercarse a los órganos encargados de la administración de justicia lo podemos encontrar en el artículo 17 de la Norma Fundamental, cuyo texto a la letra dispone que:

> *“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*
>
> *Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*
>
> *Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.*
>
> *Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*
>
> *Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*
>
> *La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la*

población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

Los tribunales no pueden abstenerse de administrar justicia. Cuando el gobernado se encuentre en el supuesto de la denegación de justicia, podrá reclamar su satisfacción mediante el juicio de garantías.

En la opinión del reconocido procesalista Italiano Carnelutti, en el acto jurisdiccional quien juzga y manda es un tercero imparcial, que no forma parte del conflicto. Se trata de un heterocomponedor público, laico y nacional, razón por la cual, "La jurisdicción se puede concebir como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir controversias de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial."[52]

Para Ignacio Burgoa la garantía de audiencia es una de las más importantes del régimen jurídico, por que impone la principal defensa de cualquier gobernado ante los actos del poder público para que no afecten cualquiera de sus derechos y sus intereses.[53]

Una característica de la función jurisdiccional es que siempre tiene lugar mediante un proceso, entendido como el conjunto de actos progresivos regulados, encaminados a la aplicación de la norma general al caso concreto. La norma general a que se hace referencia se ha distinguido bajo la denominación de "derecho sustantivo"; y el proceso en sí mismo se rige por normas designadas bajo el nombre de "derecho adjetivo" o "derecho procesal".

En la función jurisdiccional el órgano estatal interviene, excitado por las partes, con capacidad decisoria y autonomía funcional ante quienes tienen pretensiones sobre el mismo objeto de la relación

---

[52] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM: "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Tomo I-O. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996, p. 1885.
[53] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Las garantías individuales" Porrúa. México; 1991, p. 518.

jurídica. En el momento en que se resuelve la controversia, el juzgador individualiza la norma y le da fuerza de cosa juzgada mediante la sentencia, cuyo contenido no puede ser modificado, y debe ser acatada en sus términos, con el afán de brindar seguridad jurídica al gobernado.

Volviendo al tema del Senado, debemos decir que a este órgano constitucional le corresponde una muy importante y delicada función jurisdiccional, dispuesta por el artículo 111 de la Constitución Política[54]: la de erigirse en jurado de sentencia después de haber recibido la acusación por la Cámara de Diputados, función sobre la que habremos de profundizar más adelante. Dicho artículo señala lo siguiente:

> *"Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*
>
> *Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.*
>
> *Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.*

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

IV. EL FEDERALISMO

A. Definición y características

Kenneth Wheare, basándose en el modelo norteamericano, señala que el principio federal es el uso de la división del poder por el que los gobiernos regionales y el gobierno general, dentro de ciertos ámbitos determinados, se encuentran coordinados entre sí, pero al mismo tiempo son independientes[55]. Sin embargo, han existido diferentes objeciones a esta definición, señalada como simplista, y a su vez han nacido diferentes corrientes y perspectivas para estudiar al federalismo o a la federación. Por su parte Ronald Watts nos dice que federación es: "Una especie particular dentro del género de los sistemas federales en la cual ni el gobierno federal ni las unidades constituyentes están subordinadas constitucionalmente a las otras, es decir, cada uno tiene poderes soberanos directamente derivados de la constitución (sic) y no del otro nivel, cada uno de ellos tiene la potestad de tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus poderes legislativos, ejecutivos y fiscales y cada uno es elegido directamente por sus ciudadanos"[56]

Daniel Elazar, en su obra "Exploración del federalismo", señala que la Federación implicaría diferentes formas de organización del poder que combinan autogobierno con gobierno compartido y no centralizado, así como con la capacidad de obligar la actuación jerárquica del poder central[57]. La no centralización va en relación a que el sistema político debe reforzar las cláusulas constitucionales mediante una distribución real del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes. Pero no debemos de confundirnos con la descentralización, esto es, con la mera devolución o delegación condicional, por parte del gobierno central, de poderes específicos a unas entidades estatales subordinadas, que pueden estar sujetas a su revocación por una decisión unilateral. Con lo que respecta a la no centralización, ésta garantiza la imposibilidad de privar, a ninguna de las partes, del

[55] WHEARE, Kenneth C.: "Federal Government", Oxford University Press; Londres, 1963
[56] WATTS, Ronald L.: "Comparing Federal Systems", McGill-Queen's University Press, Londres, 1999, p. 34
[57] ELAZAR, Daniel J.: "Exploración del federalismo"; Editorial Hacer - Fundación Rafael Campalans, Madrid, 1990

derecho de participar en su ejercicio sin el consentimiento de ambas, sin importar cual sea la distribución de competencias entre el gobierno central y los constituyentes. Los estados federados pueden participar a su vez en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente.

Ante la gama de opciones y la complejidad en la unificación de las diferentes propuestas, así como del grado de validez que tienen, podemos considerar ciertos criterios mínimos acerca de la federación. Para poder establecer la existencia de estos criterios diferenciándolos de otras formas de Estado, debemos comprobar la presencia, en el orden constitucional, de una serie de caracteres que son considerados como esenciales de lo que llamamos un estado federal.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, las circunstancias que realmente permiten particularizar y definir al estado federal es el alto grado de protección jurídica que tienen los miembros, en cuanto autonomía, frente a la posible actuación unilateral y arbitraria por parte de la organización política central. Esta protección se articularía mediante una Constitución rígida, la existencia de algún sistema de justicia constitucional**,** y la participación en la reforma constitucional. Estas tres características están contempladas en el Estado mexicano, como veremos más adelante. El Estado federal se singulariza por la constitucionalización del principio federal como principio estructural del propio Estado.

Para distinguir las federaciones de los demás sistemas descentralizados o federativos encontramos características estructurales. En primer lugar la existencia de competencias propias garantizadas por una Constitución, esto es, la distribución constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva; a su vez, éstas no pueden ser reformadas de manera unilateral, ni por ley ordinaria, y se requiere del consentimiento de una porción significativa de quienes las constituyen. En segundo lugar, tienen que existir instituciones así como procesos que permiten la colaboración intergubernamental en las áreas donde se comparten competencias. El tercer aspecto a considerar, y muy relevante para efectos del presente trabajo, es la existencia de una representación de las diferentes unidades federadas, en las instituciones generales o centrales, donde se adopten las políticas del Estado. Generalmente esta figura es atribuida

a lo que conocemos como “segunda cámara”. Las unidades integrantes están así representadas en la federación o disponen de alguna posibilidad garantizada de participación en las decisiones del nivel central, así como en la ejecución de las leyes de dicha organización. El cuarto punto es la asignación de recursos fiscales entre ambos órdenes de gobierno que permitan identificar claramente las áreas de exclusiva autonomía para cada orden. Finalmente, es necesaria la existencia de un árbitro para decidir en casos de conflictos derivados de la estructura federal.

B). El federalismo mexicano

El sistema federal en los Estados Unidos Mexicanos no ha sido una constante desde la génesis del Estado hasta nuestros días, ya que en la práctica como en el texto constitucional algunas veces se ha adoptado el régimen centralista de gobierno, aunque el federalismo es uno de los factores más importantes de nuestro actual sistema jurídico político.

Para poder entender al sistema federal mexicano tenemos que remitirnos a la historia misma de nuestro país, ya que, aunque fue uno de los grandes temas del México de 1823 a 1856, y fue el pensamiento federalista el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de la actual Constitución en 1917. Tener un sistema federal fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857, según la corriente filosófica-liberal con la declaración de derechos humanos y los principios de separación de poderes, régimen federal y sistema representativo.

Jorge Carpizo en “Estudios Constitucionales”, nos señala que se han presentado tres interpretaciones sobre el federalismo mexicano: la primera, que fue una imitación del sistema de los Estados Unidos de América, esto debido a que México, durante los tres siglos de dominación española, fue un gobierno centralista; a que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse; a que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido. La segunda interpretación es que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir y que, en los últimos años de la Colonia, existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal

mexicano. Y la tercera, que los pueblos del Anáhuac, en la época prehispánica, se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, según lo prueba la existencia de la unión de los estados de Tenochtitlán, Tetzcoco y Tlacopan, estructurada como una federación[58].

El origen más inmediato del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales. La Constitución de Cádiz de 1812 estableció que el rey nombrara en cada provincia un jefe superior; ese nuevo sistema de gobierno que implantó la Constitución española, abolió la figura del virrey, por lo que el jefe político que en la ciudad de México reemplazó de hecho al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Mérida, Guadalajara, San Luis Potosí, Monterrey y Durango, por lo que cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás. Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz, se reinstalaron las diputaciones provinciales y se crearon otras. Aunque podemos señalar que el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este tipo de sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen centralista. Ante esta situación, en junio de 1823, el congreso convocante, más no constituyente, voto a favor de establecerse en forma de república federal.

Estos hechos son el primer paso hacia lo que sería la base del sistema federal mexicano, y dan cuenta de que, en México, el régimen federal no fue una solución teórica de gobierno, sino la expresión del anhelo de las provincias, por el que éstas lucharon y triunfaron. En enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana, la que adoptó la forma de gobierno federal, señalado en su artículo quinto; en el sexto estableció que la federación se integraba por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”, y en su artículo séptimo enumeró a los estados de la federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se comenzó a discutir en abril y se firmo en octubre de 1824. El artículo

[58] CARPIZO, Jorge: “Estudios Constitucionales”, Editorial Porrúa y UNAM. México, 1999, p. 82

cuarto indicaba que México adoptaba el sistema federal, y en el artículo quinto se enumeraron las entidades federativas[59].

Hasta finales de 1835 tuvo vigencia la Constitución de 1824, cuando el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Fueron muy turbulentos los años en que tuvo vigencia la ley fundamental de 1836; estuvieron llenos de rebeliones e insurrecciones, de las que podemos destacar la que dirigió Valentín Gómez Farías, en julio de 1840, con el objetivo de restablecer el sistema federal. En agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de La Ciudadela, cuya propósito fue la convocatoria para un nuevo congreso constituyente que discutiría la forma de gobierno apropiada para México.

En agosto de ese mismo año, los vencedores decretaron el restablecimiento de la constitución Federal de 1824, y convocaron a una asamblea constituyente que confirmó el régimen federal y expidió el acta de reformas de 1847 -base del juicio de amparo mexicano-. En 1853 una rebelión volvió a llevar a Antonio López de Santa Anna al poder, y, en abril de ese año, Santa Anna expidió las bases para la administración de la República con un acentuado centralismo, y colocó la suma de todos los poderes en el presidente de la República.

El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villareal proclamo el plan de Ayutla, con apoyo de los liberales Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort, desconociendo el sistema imperante y al gobierno. Así, en agosto de 1855, Santa Anna, vencido, abandonó el país y en octubre de ese mismo año se convocó a un nuevo congreso constituyente para que decidiera el futuro del país, su forma de gobierno y su organización política. El constituyente se reunió a partir de febrero de 1856, cuando Ignacio Comonfort, el depositario del Poder Ejecutivo, promulgó el estatuto orgánico de la república mexicana, de clara tendencia centralista. Sin embargo, la idea federalista prevaleció en el

[59] Artículo 4.- La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Artículo 5.- Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanaxuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

congreso y, en la nueva Constitución de 1857 primó el espíritu federalista y se diseño un sistema federal, formalmente similar al norteamericano, pero con peculiaridades que, con el tiempo, se han acentuado y perfeccionado, hasta constituir un régimen con características propias surgidas de la realidad y las necesidades de México.

La invasión francesa a México y las circunstancias políticas que trajeron consigo e imperaron en el momento, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Al triunfo de la República, la Constitución se restableció y, aunque después el general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental estuviera sin ninguna vigencia real durante su prolongada dictadura, la idea persistía con fuerza, al punto de que el sistema federal fue la principal bandera del partido liberal, en tanto que el centralismo lo fue del partido conservador. Finalmente, la Revolución Mexicana dio paso a nuestra Constitución actual, promulgada el cinco de febrero de 1917, la cual, en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal, sigue a su antecesora.

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en sus artículos 40 y 41 de la Constitución de 1917. Según estos preceptos, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior, la misma característica que posee la federación.

Además de que se determina la existencia de un Estado federal, también se puntualiza la supremacía de la Constitución general, por lo que las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir a la carta magna que representa la unidad del **E**stado federal. Así mismo, tenemos que señalar que los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, que a la letra señala:

> “Los Estados (sic) adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. (…)”

La propia Constitución señala la base sobre la cual se sustenta toda la estructura política en los estados de la Federación, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley fundamental, que dice:

> "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados (sic) libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

En un estado federal, existe un entramado complejo competencial, que en principio pueden desplegar los órganos de la Federación, por que así lo manda la Constitución Política; sin embargo, como advertimos, existen ciertas atribuciones en las que la Federación y los estados pueden concurrir; otras en que la Federación tiene facultad pero no de manera exclusiva, y los estados están impedidos de realizarlas por existir prohibición expresa (artículos. 117 y 118)[60]. En otros casos, la Federación tiene la facultad, no de manera exclusiva, y los Estados no están impedidos para realizar, aunque la naturaleza de dichas atribuciones no les permite su ejercicio. Atento a estas consideraciones, Enrique Sánchez Bringas, señala que existen las siguientes facultades: reservadas, delegadas, expresas, implícitas, compartidas y concurrentes.[61] Esto se desprende en buena medida de los artículos 41, 73, 115, 116, 117 y 118 de la Constitución General de la República. Así, por ejemplo, el artículo 41 de la Constitución Federal, textualmente dispone 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 (sic), en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados (sic), las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (…)"*.

---

[60] Estos artículos, muy claros al respecto, indican lo siguiente: Artículo 117. "Los Estados no pueden, en ningún caso (…)"; artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión (…)"

[61] SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique: "Derecho constitucional". Porrúa, México. 1995, pp. 307 a 313.

El citado artículo indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea, que son: la Federación y las entidades federativas. La elaboración de las leyes en una entidad federativa reposa sobre su autonomía, por lo que puede darse sus propias normas a través de su Congreso; sin embargo, por virtud del pacto Federal, no debe rebasar las limitaciones, prohibiciones y obligaciones que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas decisiones fundamentales deben ser observadas en todo el territorio nacional. Sobre la base de lo dicho, los Estados miembros, aunque personas morales de derecho político y con capacidad reconocida por el orden constitucional, no son en el sentido estricto de los conceptos, soberanos, libres e independientes**,** sino simplemente autónomos, por lo que no es concebible la supresión del sistema representativo en un estado miembro, como lo vemos en los artículos 40 y 115 de la constitución, que indican la existencia, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades federativas. Para el Estado federal mexicano, esa identidad de decisiones fundamentales es una de sus principales las características.

Es importante aclarar que en la partición de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, éstas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior, como lo manda el artículo 40 constitucional. Sin embargo, podemos afirmar que en los términos amplios del artículo 41 de nuestra ley suprema, cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal, que se refiere a la descentralización política. El poder del Estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico mexicano, está plasmado en la Constitución y se divide en dos campos, se descentraliza, esto es, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía; el federal y el de las entidades federativas. Esto es, el poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades de la federación, las que tienen facultades de decisión política en la esfera de su competencia. Estos son conceptos que entran en lo señalado por el artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la Federación y otra a los estados de la Federación, señalando una supremacía de la Constitución del Estado federal.

Por su parte, el artículo 124 dice:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (sic).”

Este artículo es más preciso con respecto a lo que señala el artículo 41, porque manifiesta que la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades a la Federación, la que tiene atribuciones limitadas. Por lo que todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación, son facultades de los estados. De esta manera la Constitución indica qué puede hacer el poder federal, y que todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Conforme a lo anteriormente señalado, podemos decir que el Estado federal mexicano posee las siguientes características: Existe una división de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas. Existe coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades federativas; pero, dentro de su competencia, las entidades federativas son instancia decisoria suprema. Las entidades federativas crean libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal mexicano. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, donde todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de los estados.

Sobre la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, y siguiendo las ideas del constitucionalista Jorge Carpizo, podemos decir que los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las decisiones fundamentales, porque son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se fractura para convertirse en otro. Estas decisiones fundamentales no son universales; se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad. Las decisiones fundamentales en México son siete, y las encontramos plasmadas en la Constitución de 1917, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre la iglesia. De esta manera,

el federalismo está incrustado como idea primordial y existencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares fundamentales.

También tenemos que señalar que no existe una sola idea de Estado federal, sino que en la actualidad existen estados federales; esto es, no existe un sistema federal único sino sistemas federales; regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen como característica común la descentralización política.

Un principio fundamental del Estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su Constitución. Esta es la idea de autonomía que goza y que es ajena a cualquier conflicto de soberanía, desde el punto de vista jurídico. Como hemos visto, soberanía es poder supremo, ilimitado; por su parte, autonomía implica un poder jurídico limitado; se tiene una franja de actuación libre, pero al mismo tiempo, una serie de materias que jurídicamente no se deben traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero al mismo tiempo, están limitadas por la Constitución del Estado federal; sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con plena libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. La base de la autonomía de las entidades federativas estriba en darse su propia Constitución -la cual es el fundamento de toda la legislación local- y en reformar su Constitución, siguiendo las normas que ella misma establece.

En cuanto a la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, como hemos visto, todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución enumera lo que los poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas. Sin embargo, a pesar de ser a simple vista un tema sencillo, tiene un grado de complejidad enorme, lo notamos al momento en que la Federación y las entidades federativas realizan el ejercicio de sus funciones, entonces ya no parece un tema claro ni sencillo. Por tratarse de una característica fundamental para entender al federalismo mexicano, nos detenemos en este punto para apuntar lo que señala Jorge Carpizo en “Estudios Constitucionales”[62]: “Encontramos que la propia Constitución establece una serie de

[62] CARPIZO, Jorge: “Estudios Constitucionales”; Editorial Porrúa y UNAM; México, 1999, p. 94

principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

1) Facultades atribuidas a la federación
2) Facultades atribuidas a las entidades federativas
3) Facultades prohibidas a la federación
4) Facultades prohibidas a las entidades federativas (…)
5) Facultades coincidentes
6) Facultades coexistentes
7) Facultades de auxilio, y
8) Facultades que emanan de la jurisprudencia (…)"

Debemos señalar que dentro de un régimen federal las entidades federativas representan una porción del Estado soberano, a la que compete determinadas atribuciones. Estas entidades jurídico-políticas cuentan con personalidad jurídica reconocida por la ley; por lo tanto son capaces de adquirir derechos y obligaciones, tanto frente al Estado federal como frente a las personas físicas y morales del derecho privado. De ellos se desprende que no se trata de meras divisiones territoriales, sino que constituyen personas morales del derecho político conservando su entidad jurídica, aunque formen parte de una Federación, a diferencia de lo que ocurre en un régimen centralista cuyos departamentos o provincias no tiene el carácter de persona moral, sino que se trata de simples administraciones político-administrativas.

Toda entidad federativa, en su calidad de persona moral de derecho político, se compone de todos los elementos inherentes al Estado, aunque con sus características propias, siendo estas: población, territorio, orden jurídico, y poder público.[63]

Se ha dicho que el Senado de la República se justifica por la representación que tiene de cada una de las entidades federativas que componen la República. A pesar de que en parte es cierto, debemos recordar que durante el régimen centralista impuesto por la Constitución de 1836 a 1847, el país estuvo dividido en departamentos, sin que por esa razón se hubiera suprimido al Senado.

[63] BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo"; sexta edición; Porrúa, México, 2000, pp. 136 y 137.

Nuestra Constitución Política nos hace pensar que la figura senatorial tiene una estrecha relación con el sistema federal adoptado por la Carta Magna, de conformidad con el artículo 56, aunque como lo veremos en el apartado correspondiente, existen justificaciones mucho más contundentes para mantener la institución senatorial dentro de nuestro sistema político.

CAPÍTULO 2
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. GÉNESIS DE LOS PARLAMENTOS

El Parlamento es la institución que simboliza mejor que ninguna otra, la evolución de los sistemas políticos hacia la democracia y las transformaciones de ésta; constituye la institución central del sistema representativo.

Con independencia de los antecedentes que tenemos de la antigüedad clásica, los parlamentos se conformaron realmente como tales, a partir de las asambleas estamentales de la baja Edad Media. Por una parte, la iglesia católica, a través de las asambleas generales de sus órdenes religiosas y por medio de los concilios, fue la que creo la implantación de formas representativas que luego adquirió el mundo de la política. Por otro lado, los reyes decidieron que algunas de sus decisiones políticas se vieran ratificadas por la alta jerarquía eclesiástica y la nobleza con poder económico y militar, debido a que necesitaban su apoyo para la ejecución de aquellas decisiones que sometían a confirmación. El funcionamiento era simple, el rey los convocaba a su corte y ahí hablaban de sus asuntos y de los del reino, lo que permitió que se desarrollara una actividad deliberante. A estas reuniones se las llamó curia, concilium o consilium y, por el lugar donde se realizaban, se les llamó: cort, court o corte[64]. Más adelante a estas reuniones se les incorporó pronto un tercer estamento: los comunes, los delegados de las ciudades o comunas.

De esta manera, los parlamentos fueron inicialmente asambleas consultivas que se fueron transformando de manera progresiva, mediante un proceso influido a su vez, por el surgimiento de una vida

[64] Fue sin embargo, el término *parlamentum* el que acabó por imponerse en Inglaterra**;** de allí pasaría a generalizarse. A las expresiones Parlamento, Consejo o Cortes, se unieron calificativos como mágnum y generales. Dichas reuniones solían tener una asistencia más numerosa y un contenido más claramente político; se trataba de reuniones extraordinarias, por ser particularmente solemnes o por la importancia o conflictividad de los asuntos de que trataba; por ejemplo, la sucesión del rey, la defensa de los privilegios estamentales etc.

urbana más intensa así como por las nuevas categorías sociales que surgieron con el auge del comercio y la manufactura, todo lo cual propició la incorporación de delegados de las ciudades a la curia real.

La composición, estructura, actividad, poder y evolución de estas cámaras estamentales variaron según su respectivo contexto histórico y territorial. El *Parliament* inglés, el *Landtag* alemán, los *Étas Généraux* de Francia o las Cortes del Reino de Aragón o de Castilla. En Inglaterra y Francia, por ejemplo, asumieron importantes funciones judiciales. Pero el rasgo más característico de los parlamentos medievales fue el de tener que prestar apoyo económico al monarca. A partir de los siglos XIV y XV, bajo el modelo de organización dualista, caracterizado por ser de tenso cogobierno entre el monarca y los cuerpos estamentales, las asambleas asumieron un papel representativo y se constituyeron en celosos guardianes de los privilegios de los estamentos; esto las condujo, en un escenario plagado de conflictos, a no contentarse en su misión principal, que era el asesorar o aconsejar, sino a limitar de modo efectivo la esfera de actuación del monarca, en especial cuando se le impuso que el Parlamento ratifique formalmente la fijación de nuevos impuestos. Además de que, por su lado, el dinamismo de los representantes de las ciudades llegó incluso a desgastar de hecho los mecanismos del mandato imperativo.

A pesar de todo esto, las transformaciones políticas que impulsaron el Estado moderno pusieron fin al modelo dualista y poco a poco fueron consolidando el poder único y centralizado del monarca quien, a su vez, provocó y aprovechó la progresiva descomposición de la alta nobleza para hacerse con los poderes territoriales y dominar a los parlamentos. Sin embargo, tenemos que diferenciar dos grandes líneas de evolución histórica.

En Europa, con la monarquía absoluta desapareció la autonomía de los parlamentos, los cuales perdieron su contenido. Por ejemplo, los estados generales, no se reunieron en Francia entre los años 1614 y 1789. Por su parte, en Inglaterra ocurrió una evolución muy distinta. El parlamento inglés siguió una característica línea de continuidad histórica, no exenta de conflictos, que acabó por confirmar el modelo empírico de gobierno parlamentario, esto es: el parlamentarismo.

El liberalismo político tendió a situar al Parlamento como eje central del nuevo sistema institucional, convirtiéndolo en el máximo representante de la nación y de su soberanía, le dio forma[65] al Poder legislativo y garantizó la limitación del poder y los derechos y libertades individuales.

Una vez pasadas las etapas más difíciles de la Revolución Liberal, de manera general se prefirió el pragmatismo del pacto de intereses entre las antiguas y las nuevas clases privilegiadas. Ello provocó, sobre todo donde todavía existía y se quería conservar la figura monárquica, considerando las nuevas formas de evolución política, que se articule un parlamento bicameral que, para sus efectos, era un bicameralismo conservador donde había una Cámara Baja, elegida por sufragio censatario, y una Cámara Alta, de carácter nobiliario o dominada por las estructuras sociales más poderosas, llamada a servir de freno a la representación nacional y prestarse a una mayor cooperación con la Corona.

Los sectores políticamente más avanzados generaron una presión que impulsó, en la Europa del siglo XIX, la progresiva transformación de los parlamentos en una relación más firme con los principios liberales proyectados en el modelo del régimen parlamentario. En este proceso podemos destacar que el Parlamento fue desplazando al Ejecutivo de importantes asuntos que inicialmente éste tenía reservadas en el proceso legislativo, logrando, de esta manera, la ruptura del monopolio

[65] En el siglo XIV, la Cámara de los Comunes, que ya celebraba sus sesiones separadamente de la Cámara de los Lores, conservo su derecho a la aprobación de los impuestos y logro conquistar el derecho de la celebración periódica y regular de sus sesiones así como de participar en la función así como de participar en la función legislativa mediante la presentación de peticiones al rey. Hizo valer su carácter representativo y se resistió al control al que la intentaron someter durante el período despótico de los primeros Tudor. Después su apoyo resultó esencial para que Enrique VIII e Isabel I se defendieran de las amenazas del Papado y del Imperio. Ya entrados al siglo XVII, con los Estuardo, triunfó sobre el poder regio en la revolución puritana que acaba en la decapitación de Carlos I de los años 1642-1649. Tras el período republicano, la dictadura de Cromwell y la restauración de los Estuardo, el Parlamento tuvo nuevos enfrentamientos con la Corona. La Revolución Gloriosa de 1688, lo convirtió en el depositario de la soberanía, punto de arranque de toda una intensa línea de pensamiento teórico. Y con los monarcas de la Casa de Hannover, a partir de 1714 comienza a perfilarse de algún modo el principio que va a ser el más característico del parlamentarismo: que el Primer Ministro ha de contar con la confianza de la mayoría parlamentaria y ha de cesar si la pierde. Este modelo de parlamento políticamente fuerte es la base de donde surgieron las construcciones teóricas del liberalismo revolucionario del siglo XVIII, si bien lo que en principio fue un intento de imitar el modelo británico, terminaría conduciendo a una nueva configuración jurídico-política.

de la iniciativa legislativa y la devaluación política de la sanción de las leyes; el Parlamento reforzó también su papel como principal órgano de control de la actividad gubernamental y conquistó el derecho a exigir la responsabilidad política de los gobiernos; la Cámara Baja consolidó una superioridad política y legislativa sobre la Cámara Alta y de manera importante, ambas cámaras fueron ampliando progresivamente su esfera de autonomía.

Es así como ya a mediados del siglo XIX, se produjo la aparición y desarrollo de los partidos políticos en la vida parlamentaria; la cual conoció en la Europa liberal una etapa de máximo prestigio y esplendor político. Fue una etapa significativa por la existencia de una monarquía constitucional progresivamente asociada a gobiernos parlamentarios; esto es, proclives a estar sujetos a la dinámica cambiante de las mayorías en el Parlamento. Esto, a pesar de coincidir en escenarios donde se desarrollaba el proceso dialéctico que enfrentaba a la revolución democrática y a la reacción autoritaria. Paralelamente, bajo la presión de las nuevas condiciones y el surgimiento de nuevas estructuras sociales, las elecciones parlamentarias se regirán por criterios cada vez menos censatarios, tendiendo de manera progresiva hacia el ideal democrático de sufragio universal, ya sea activo y/o pasivo, e igual, y dando lugar a una nueva composición social de los parlamentos.

Julián Santamaría, en “El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, nos señala oportunamente que, con el cambio de siglo:

“La irrupción de los partidos de masas en los Parlamentos altera los lineamientos tradicionales, termina con su homogeneidad sociocultural, favorece su fragmentación y polarización y, en consecuencia, dificulta la formación y estabilidad de los gobiernos , cuya creciente inoperancia se atribuye, con frecuencia, a los abusos de los partidos y de las asambleas y al supuesto desequilibrio entre Legislativo y ejecutivo. Desequilibrio que, sin embargo no tiene un signo único, pues si es verdad que algunos excesos parlamentarios reducen la capacidad de maniobra de los gobiernos y acentúan su inestabilidad, también es cierto que la creciente intervención de éstos en la vida económica y social les lleva a interferir en la esfera de actividad propia del Legislativo. De ahí surgió el gran debate sobre la

crisis del parlamentarismo que dominó el período de entreguerras, debate interdisciplinario de extraordinario alcance en el que participaron sociólogos, politólogos y constitucionalistas como Max Weber, Kelsen y C. Schmitt en Alemania; Duguit, Carré de Malberg y Mirkine-Guetzévich en Francia; Novell y Laski en Inglaterra; Michels, Pareto y Mosca en Italia; Ortega y Gasset en España. Importa subrayar, por tanto, que la crisis de la que se habla no es la crisis de los parlamentos sino la del régimen parlamentario, que algunos identifican incluso con una supuesta crisis de la democracia representativa y cuyas causas se buscan en esos desequilibrios y desajustes entre sus elementos básicos. Por eso los remedio que se sugieren apuntan, más que nada, a recomendar el equilibrio entre los poderes introduciendo diversos incentivos para propiciar su estabilidad, incrementar su eficiencia y favorecer la participación popular"[66]

De todas formas y como bien sabemos, desde principios del siglo XX, las profundas transformaciones sociales, económicas e ideológicas sirvieron de base para el desenvolvimiento de diferentes corrientes, de diverso signo, muy críticas para los valores y el funcionamiento del régimen liberal-representativo. Las propuestas presentadas por ellas intentarían desvirtuar o negar la esencia representativa de las instituciones parlamentarias. Pero de poco serviría el ejercicio y el intento de razonar y debatir sobre las funciones del Parlamento en el período de entreguerras, con la que se quería proporcionar a los gobiernos una mayor esfera de autonomía. Es después de la Segunda Guerra Mundial, y en contraste con los regímenes totalitarios ya derrotados, que los parlamentos recuperaron en las democracias occidentales un valor simbólico de gran importancia. No obstante, la consolidación del Estado de partidos y la progresiva intervención estatal en la relaciones sociales y económicas fortalecerán de manera irreversible el protagonismo de los gobiernos. Los parlamentos sufrieron entonces una nueva oleada racionalizadora y corrieron el riesgo de quedar relegados a ser estrictamente un lugar donde sólo se formaliza o registra la adopción de decisiones gubernamentales. El problema se volvió más grave en la medida en que los medios de

[66] SANTAMARÍA, Julián: "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y depués"; Revista de Estudios Políticos, No. 84, 1994

comunicación se fueron convirtiendo en el escenario fundamental del debate político.

Como señala Enrique Guerrero en "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-gobierno"[67]*:* "La democracia de masas ha traído una clara hegemonía de los Gobiernos (sic) sobre los Parlamentos (sic), originada o fundamentada en la expansión de la intervención del Estado; en el debilitamiento del principio de soberanía parlamentaria por la mayor concreción de los textos constitucionales, la progresión de las teorías de su aplicación directa y la aparición de jurisdicciones específicamente constitucionales; en el desarrollo de procesos supranacionales que alteran el sistema normativo de fuentes, y en la descentralización política territorial; en la posición dominante de la iniciativa legislativa gubernamental y en las prerrogativas de las que disfruta la misma en la organización del trabajo de las **c**ámaras; en la creciente capacidad normativa de los gobiernos y en su papel determinante en el diseño y ejecución de las políticas públicas; finalmente, en la configuración constitucional de una "función de gobierno", distinguible de la simple función ejecutiva, y cuya esencia consiste en el ejercicio de la dirección política"

Sin embargo, no podemos dudar de que los parlamentos siguen siendo percibidos como la forma esencial de expresión y de organización de la soberanía popular y, como tales, constituyen una pieza fundamental del sistema de representación, de legitimación y de gobierno de nuestras democracias. Es así, independientemente del espacio constitucional que el Parlamento tenga asignado dentro de un Estado, ya sea que se trate de un Parlamento soberano, en el sentido de la tradición británica, o se trate de un modelo de Parlamento sometido, como en el caso mexicano, a la Constitución, y por lo tanto a la jurisdicción constitucional; esto es, un Parlamento con un espacio de actuación rigurosamente delimitado, sin posibilidades de expansión.

Con lo que respecta a la estructura del Parlamento se puede señalar que es un órgano único, complejo, un órgano de órganos, donde básicamente tenemos que optar entre dos modelos de Parlamento: el

[67] GUERRERO SALOM, Enrique: "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-gobierno", Madrid. Tecnos, 2000.

unicameral o monocameral, y el bicameral. El debate en torno a los dos modelos de Parlamento ha sido permanente. Por una parte, los que defienden la idea de una sola asamblea, argumentan que el Parlamento surge directamente de la concepción revolucionaria de la soberanía nacional, de la necesidad de conformar un único cuerpo representativo de una única nación. En favor del monocameralismo se han presentado diversos argumentos como: la necesidad de la representación política con cualidades de carácter unitario; la complejidad y lentitud del proceso legislativo en los sistemas bicamerales; el riesgo derivado de la dispersión de las relaciones del Parlamento con el gobierno; lo supuestamente inútil de duplicar la representación política, dado que ésta se sustancia en todo caso a través de la intermediación de los partidos.

Por el contrario, los que defienden el modelo bicameral destacan otros argumentos como el hecho que siempre está presente, de un modo u otro, la búsqueda de equilibrios, ya sean políticos, sociales o territoriales, en la representación y, paralelamente, un juego de contrapesos en el interior de la institución parlamentaria; otras veces se señalará que la segunda cámara, al ofrecer la posibilidad de reexamen, contribuye a una legislación no precipitada, actuando a modo de cámara de reflexión adicional; esto es, como cámara de enfrentamiento. Tradicionalmente, se ha creído también que una estructura bicameral tiende a frenar o evitar la extralimitación de funciones o el abuso de poder en que pudiera incurrir el Parlamento; que es una garantía contra los peligros de un régimen convencional. En ocasiones se señala que la segunda cámara permite articular y compatibilizar una representación de intereses sectoriales, ya sean económicos, étnicos, profesionales o culturales, sin romper con el modelo de representación inorgánica; otras veces se sostendrá que las segundas cámaras son la institución idónea para que estén presentes en el Parlamento personalidades de la vida política, económica o cultural cuya aportación a la actividad parlamentaria represente un valor añadido por las cualidades o méritos que en ellas tienen; en todo caso, la segunda cámara resulta imprescindible en los estados federales y, en general, en aquéllos en los cuales se destaca el peso de la representación territorial en la conformación y manifestación de la voluntad estatal, esto es, como una cámara de representación territorial.

Con lo que respeta al sistema bicameral, las cámaras bajas siempre son elegidas por el sufragio de los ciudadanos; en ello radica el que tengan un grado de superioridad política. Por su parte, la configuración de las segundas cámaras o cámaras altas puede seguir, principalmente, cualquiera de los siguientes modelos[68]:

II. Lo que se denomina modelo conservador de segunda cámara en donde se trata de un órgano de representación de clases o sectores privilegiados, integrado en su casi totalidad, por personas que ocupan su escaño con carácter hereditario, por designación del jefe del Estado, por razón del cargo que ocupa o por elección realizada conforme a criterios de sufragio fuertemente restringido. Se trata de un modelo que entra en decadencia, hasta desaparecer o convertirse en residual, paralelamente a la democratización de los parlamentos.

III. El modelo de elección popular. En este modelo los miembros de la segunda cámara son elegidos por los ciudadanos, pero las condiciones para el ejercicio del sufragio activo y pasivo, y el sistema utilizado, son diferentes de los aplicados en la cámara baja. Este modelo se asocia lógicamente a formas de bicameralismo perfecto; el ejemplo actual más importante, lo encontramos en el sistema italiano.

IV. El modelo de segunda cámara de representación territorial. Es el modelo más característico de los estados compuestos, en donde la segunda cámara se encuentra representada por los estados federados o entes territoriales autónomos. El procedimiento de elección o designación de sus miembros puede ser diferente, en una de las siguientes maneras: en un primer caso, la elección es por sufragio popular, como ejemplo tenemos el sistema de Estados Unidos de América. Otra forma es la designación por el Parlamento territorial respectivo; como ejemplo tenemos el caso de algunos cantones suizos; y finalmente, la designación por el ejecutivo

[68] COTTA, Maurizio: *Parlamento*, en Norberto Bobbio, Nicola Mateuccio y Gianfranco Pasquino (eds), “Diccionario de Ciencia Política”, Siglo XXI. Madrid, 1983

de los respectivos estados federados, es el caso típico del sistema alemán.

Independientemente de la forma y configuración que tenga una u otra cámara, puede decirse que existe un bicameralismo perfecto cuando las funciones de las dos cámaras son iguales o muy semejantes. El Parlamento italiano es un ejemplo de bicameralismo imperfecto, en tanto que ambas cámaras cumplen funciones distintas, que es la forma más frecuente.

Finalmente, hay que señalar que además de la figura clásica de parlamentos nacionales, o parlamentos de Estado, pueden existir también parlamentos territoriales, esto es, asambleas legislativas de estados federados o territorios autónomos, y que éstos son siempre unicamerales.

A. Funciones del Parlamento

Para hablar de las funciones o potestades del Parlamento, tenemos que hacer referencia a las actividades que forman parte de la esencia misma del Parlamento; que son muy diferentes de las competencias parlamentarias, que varían según el perfil concreto de la institución en cada sistema constitucional.

En "El Parlamento en la era global"[69], Joaquín García señala que: "El Parlamento es una institución política llamada a desempeñar una función también política en un sistema político. Nada obsta, por supuesto, para que se convierta en un órgano de carácter técnico, pero no parece dudoso que no se creó confiando en su capacidad técnica para elaborar normas muy perfeccionadas, sino en su capacidad política para aprobar normas susceptibles de responder a las demandas sociales. Parece preciso, pues, elegir. Si se quiere mantener el carácter del Parlamento como órgano político, es necesario que el elemento centrípeto de su actuación sea lo político, aunque ello suponga hacer dejación de intervenciones de carácter técnico. En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en

[69] GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El Parlamento en la era global*, en "Cuadernos de Derecho Público", no. 1. INAP, Madrid,1997 p. 77-100.

aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través.

Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en particular la utilización de la legislación delegada"

Podemos señalar, de manera genérica, once funciones parlamentarias básicas: La función de representación política, la de legitimación del sistema político, la deliberante, la legislativa, la presupuestaria, la función de control de la actividad gubernamental, la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno, la función de control de los compromisos internacionales, la jurisdiccional, la función electiva y, finalmente la de orientación y dirección políticas. De estas funciones podemos puntualizar lo siguiente.

- **La función de representación política.**

En su actuación, el Parlamento ejerce la representación de la comunidad política en su conjunto, esto es, del pueblo, de la nación, de la ciudadanía, de manera que ésta tienda a reconocerse antes en el Parlamento que en el resto de las instituciones del Estado. Las decisiones del Parlamento se interpretan, por lo tanto, como expresión de la voluntad ciudadana.

Es en los parlamentos donde existe la dinámica de mayorías y minorías políticas, y donde éstas últimas alcanzan protagonismo por medio de sus respectivas cuotas de representación institucional. Además, al tomar forma de asamblea, integrada normalmente por un elevado número de parlamentarios, se favorece la dinámica representativa.

La representación llevada a cabo por la institución parlamentaria contiene, también, un cierto grado de simbolismo. El Parlamento representa, especialmente en los procesos de transición y en situaciones de amenaza de autoritarismo, una apuesta por mantener un régimen de derechos y libertades, por la negación de la dictadura, por la adopción de fórmulas de pluralismo y convivencia democrática.

- **La legitimación del sistema político.**

Esta función existe de igual forma, dentro de dos funciones básicas del Parlamento. La señalada anteriormente: la función de representación política, y, por otro lado, en la función deliberante. En la función de legitimación del sistema político también encontramos una cualidad importante y necesaria: la integración política, porque el Parlamento es escenario idóneo para impulsar el trato institucionalizado de los conflictos, la conciliación de posiciones, la negociación, el cabildeo y la transacción entre élites y, en general, la integración de los intereses y corrientes que coexisten en la sociedad.

Al representar e integrar, el Parlamento se convierte en pieza indispensable de la legitimación del poder y del sistema político; es una función parlamentaria que históricamente ha sido muy importante, aunque en nuestros días, por lo menos en las democracias consolidadas, tiende a ser compartida por el resto de las instituciones políticas.

- **La función deliberante.**

Como resultado lógico de su función de representación y de su estructura de asamblea, el Parlamento es la institución llamada a realizar y, por lo menos, a culminar formalmente el debate acerca de los principales problemas o decisiones que se plantean en la vida política del país. De esta forma se convierte, por un lado, en una sede natural de expresión y proyección de la opinión de los diferentes sectores sociales, políticos e ideológicos, y en especial de las minorías políticas; por otro, en la institución donde se hace más visible el pluralismo político y su dimensión eminentemente discursiva. Ni siquiera el actual debate político, que ha movido su discusión al escenario de los medios de comunicación, puede vaciar de contenido la función deliberante del Parlamento.

Esta función se realiza, en gran parte, como resultado de las demás funciones parlamentarias; por ejemplo, en el transcurso del proceso legislativo, en la actividad de control del gobierno y la administración, entre otras.

- **La función legislativa**

Históricamente se ha asociado a la naturaleza de los parlamentos contemporáneos, la voluntad de controlar el proceso legislativo y, en

definitiva, a lo que se da en llamar su potestad legislativa, que significa hacer las leyes o, al menos, ser un protagonista formal en las etapas cruciales del proceso de su elaboración y creación.

Sin embargo, la capacidad del Parlamento en su actuación legislativa puede ser muy amplia o estar notablemente delimitada. Es decir, los sistemas constitucionales pueden optar por el principio tradicional de la competencia legislativa, al que corresponde el del ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes, o, por el contrario, por el principio de reservas de ley, la asignación al Parlamento de un campo legislativo limitado, con lo que el resto de las materias corresponde a la potestad reglamentaria del gobierno.

En el proceso de elaboración de las leyes, el Parlamento puede tener el total control del mismo, pero sólo en el supuesto de que la sanción de dichas leyes sea un acto al que esté obligado el jefe formal del Ejecutivo, y que éste no pueda interponer un veto formal o material; esto es, en el caso de que la sanción sea un mero requisito formal y no modifique la ley aprobada en la sede del parlamento. Además de la aprobación de las leyes, las funciones legislativas del Parlamento pueden extenderse también a la ratificación o convalidación de los decretos-leyes.

Es importante señalar, que existe un grado de confusión entre los términos Parlamento y Poder Legislativo, por lo que tenemos que destacar que las funciones legislativas no se agotan en el Parlamento, ya que el Poder Ejecutivo suele asumir importantes funciones de este tipo a través del ejercicio de la iniciativa legislativa y de su capacidad de dictar leyes materiales, ya sea decretos-leyes, por razones de urgencia y necesidad o**,** por delegación del propio Parlamento, decretos legislativos.

- **La función presupuestaria.**

La aprobación anual del presupuesto general del Estado, se desarrolla esencialmente a través de la aprobación de las leyes presupuestarias, cuya iniciativa corresponde al Ejecutivo, lo cual dota a éste de una enorme superioridad en lo que corresponde a la tramitación parlamentaria, aparte de otras prerrogativas que pueda asimismo tener reconocidas en la misma.

Para Maurizio Cotta, en "Parlamento y representación"[70], en la conjugación de la función legislativa y la de control presupuestario se configura en cierto modo una función de menor envergadura que la que en este sentido corresponde al gobierno.

- **La función de control de la actividad gubernamental.**

Como señala Enrique Guerrero en "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-gobierno"[71]*:* Las posiciones teóricas sobre el control parlamentario se pueden encuadrar en tres grandes corrientes:

"Una primera que identifica control con la sanción jurídica efectiva e inmediata del hecho o comportamiento controlado. Una segunda que, partiendo también de una perspectiva jurídica, no renuncia a la eventual aplicación de esa sanción, pero no la considera esencial, omnipresente para definir el propio control, sino que pone el acento en las vertientes de verificación de la acción gubernamental y de garantía constitucional. Una tercera, finalmente, concibe el control de una manera más abierta, con procedimientos jurídicamente reglados en unos casos y, en otros, con eventuales contenidos sancionatorios o sin ellos, con sujetos plurales, institucionales o no institucionales, con efectos inmediatos o retardados, directos e indirectos, con destinatarios internos o externos a las cámaras, con responsabilidad situada en éstas o exigida retrospectivamente por el propio electorado. Aunque las tres corrientes siguen plenamente operativas y cuentan, también hoy, con vigor intelectual e importantes defensores, cada una de ellas se ha ido correspondiendo en gran medida con las fases históricas del desarrollo constitucional y con las características cambiantes del régimen parlamentario".

El control parlamentario se entiende como la verificación, influencia y examen de la actividad del órgano controlado y su consiguiente confrontación con los parámetros previamente establecidos, un examen del cual puede establecerse una influencia sobre la actividad futura de aquel y del que pueden derivarse consecuencias que impliquen una sanción para el órgano controlado.

---

[70] COTTA, Maurizio: *Parlamentos y representación*, en Gianfranco Pasquino y otros, "Manual de Ciencia Política". Alianza, Madrid, 1998

[71] GUERRERO SALOM, Enrique. "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-gobierno". Tecnos. Madrid, 2000

Por consiguiente, la función de control de la actividad gubernamental, consiste en el control ordinario de la actividad del gobierno y la administración que llevan a cabo los parlamentarios o grupos parlamentarios por medio de instrumentos tales como interpelaciones o proposiciones no de ley, presentación de preguntas o la aprobación de mociones. También se desarrolla a través de la formación de las llamadas Comisiones de Investigación sobre un asunto determinado de especial interés político.

En lo que refiere a la formulación de preguntas, los parlamentos solicitan información o aclaración pública, siempre y cuando no sea de exclusivo interés para quien formula la pregunta o para una persona determinada. Pueden se orales o escritas, no por la forma de su presentación sino del tipo de respuesta que se solicita; la pregunta se agota en la respuesta que se obtiene, y nunca da lugar a una moción o a una votación. Esto obliga al gobierno a proporcionar mayor o más precisa información sobre el asunto indicado, con la posibilidad de abrir un debate al respecto en la Cámara, en los casos de tener una respuesta oral, o inducirlo paralelamente en la opinión pública. Pero nunca comporta efectos vinculantes para el gobierno.

Con lo que respecta a las interpelaciones, cuando así está previsto, los parlamentarios o los grupos parlamentarios, cuestionan las políticas o líneas de actuación del gobierno, de una secretaría de Estado o de algún departamento ministerial, y provocan un debate parlamentario acerca de ellas, que incluso puede derivar en la presentación de una moción de crítica contra el gobierno. Las interpelaciones tienen que ser con referencia a asuntos más generales o de mayor importancia política que en el caso de las preguntas, y poseen esencialmente un contenido de carácter negativo; son una forma de obligar al gobierno a explicar o defender sus políticas ante la Cámara. El resultado de la votación de la moción que se presente, va a reforzar o deteriorar, en su caso, la posición del gobierno, pero nunca va a tener efectos coercitivos sobre el propio gobierno.

Las proposiciones no de ley, a diferencia de las interpelaciones, pretenden provocar o inducir al gobierno a actuar en una determinada dirección. Esto significa que tienden a tener un contenido proactivo o constructivo, pero a su vez tampoco poseen efectos vinculantes para

el gobierno. Las proposiciones no de ley son, a manera de ejemplo, que el gobierno presente un determinado proyecto de ley o que ponga en marcha algún programa público, entre otras.

Además, existe en algunos sistemas políticos la función de control ordinario de la actividad gubernamental por medio de algún órgano especializado que depende directamente del Parlamento. Es una figura que podemos encontrar en casos donde se busca la supervisión y control del gasto público y de la actividad de la administración pública; generalmente se le denomina comisionado parlamentario. Se desarrolla adicionalmente esta función de control ordinario, en sistemas donde se quiere observar cuidadosamente la defensa de los derechos humanos y libertades; es el caso del Ombudsman, como le denominamos en México, o Defensor del Pueblo como también se le suele llamar.

- **La exigencia de la responsabilidad política del gobierno.**

En sistemas no presidencialistas hay dos procedimientos por medio de los cuales el Parlamento puede exigir la responsabilidad política del gobierno. Estos dos mecanismos son la moción de censura y la cuestión de confianza. El Parlamento puede ejercerlos al manifestar de manera formal su discrepancia política con el gobierno generando, como consecuencia de esto, que el gobierno cese o se consolide.

Para que exista la moción de censura, un determinado número de parlamentarios la presenta; el número de parlamentarios siempre está previsto en un reglamento o en la Constitución de ese determinado país, y, si es aprobada generalmente por la mayoría absoluta, provoca que el gobierno cese en su totalidad.

Existe una modalidad, que se tiende a llamar “moción de censura constructiva”, que incorpora la propuesta de un candidato a presidente del gobierno; si se aprueba la moción, implica que simultáneamente se da la aprobación de designar a un candidato para este cargo.

La moción de confianza la presenta el gobierno ante el Parlamento cuando existe una situación de conflicto entre ambos órganos; es una medida para forzar a que el Parlamento decida entre derribarlo o reforzar su línea de actuación.

- **La función jurisdiccional.**

En la actualidad se trata de una función casi residual, aunque muy importante cuando se activa. Es esencialmente la aprobación de leyes de declaración de amnistías, de petición de indultos y de participación del Parlamento en los procedimientos que exigen responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo.[72] También existen casos en los que, dentro de un parlamento bicameral, la cámara alta asuma funciones de carácter jurisdiccional en relación con la protección de las garantías constitucionales. Así mismo, son las cámaras parlamentarias, en ciertos sistemas, y no los órganos especiales o judiciales, quienes verifican las actas de elección de sus respectivos miembros, como era antes en México.

- **La función de control de los compromisos internacionales.**

La función de control de los compromisos internacionales significa que el Parlamento examina e interviene en la formulación y la adquisición de obligaciones por parte del Estado, mediante la realización de tratados internacionales y de las diferentes actividades que tengan especial trascendencia en política exterior. Los procedimientos son diferentes, de acuerdo con la importancia del tema y la respectiva Constitución: La ratificación de los tratados firmados, la autorización previa al gobierno para proceder a la correspondiente firma o declaración, o solamente la exigencia de que el Parlamento sea informado posteriormente del contenido de los acuerdos internacionales de menor importancia.

- **La función electiva.**

Se manifiesta esencialmente en el carácter representativo del propio Parlamento. Es una función que consiste en la legitimación que éste lleva a cabo de otros órganos del Estado, mediante la elección o confirmación de sus titulares. Se desarrolló en mayor o menor medida, tanto en sistemas presidencialistas como parlamentarios, aunque en términos muy distintos. En algunos casos, la participación parlamentaria se encuentra en la formación del propio gobierno; o, en los casos de sistemas parlamentarios o semipresidencialistas, en los procedimientos de investidura o concesión de confianza política al

[72] Como ejemplo tenemos el de Estados Unidos de América con el *impeachment*, emprendido en 1974 contra el presidente Richard Nixon, aunque no se ejecutaría finalmente por la renuncia de éste.

gobierno, o, en algunos sistemas presidencialistas, puede ser en los procedimientos de concesión de su conformidad a los nombramientos del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la participación parlamentaria también se desarrolla en la designación de los miembros titulares de otros órganos constitucionales o de importancia política, como lo son magistrados de altos tribunales, miembros de los órganos de gobierno del Poder Judicial, de tribunales electorales, de consejos de administración de entes públicos, titulares de órganos que actúan como comisionados del propio Parlamento o representantes del propio país en el servicio exterior, entre otros. En esta función, podrían considerarse también, en los sistemas monárquicos, muchas de las competencias parlamentarias, no legislativas, relacionadas con la Corona, como son la provisión de la sucesión de la misma monarquía cuando se han extinguido las líneas llamadas en derecho, nombramiento de Regentes o de un tutor del Rey menor de edad, entre otras.

- **La función de orientación y dirección políticas.**

Una de las características más importantes de un gobierno, es que se encarga de seleccionar los objetivos a seguir en el ejercicio de gobernar, las prioridades de la actividad estatal, así como la programación de sus metas, desde luego que en el marco de su respectivo ámbito de competencias y por medio de los recursos e instrumentos de que dispone. Por lo tanto, no podemos dejar a un lado la idea de que los Parlamentos también participan en esa hechura, de una u otra forma, según el sistema y las posibilidades del propio Parlamento, aunque siempre se encuentra presente en la orientación e impulso políticos. Aunque esta función es una de las características principales del Poder Ejecutivo, y que resalta por el grado de importancia que tiene sobre el propio Parlamento, eso no le quita posibilidades algunas a las cámaras de participar, al desarrollar muchas de las funciones que repercuten en actividades de carácter gubernamental, a través de la producción legislativa y la aprobación de los presupuestos, de diversos planos del ejercicio del control de la actividad gubernamental y, desde luego, en la legitimación de los cargos gubernamentales; por medio de la elección, en su caso, o al tratar asuntos de relevancia para las políticas gubernamentales, con todo esto, el Parlamento puede marcar líneas importantes en la dirección política del Estado, puede orientar e impulsar la acción

gubernamental, si bien el que el gobierno las lleve acabo o no, dependerá del respectivo sistema de gobierno y de los partidos, así como del tipo de relación que exista entre el gobierno y la oposición.

B) La forma de organización de las estructuras parlamentarias

Es común, en un sistema parlamentario, que las cámaras desempeñen su actividad a lo largo de dos períodos de sesiones durante un año, aunque también puede realizarse sesiones de tipo extraordinario.

Las cámaras funcionan en pleno y en comisiones. En la necesidad de atender con agilidad y eficacia el trabajo, que es cada vez más complejo, el papel de las comisiones especializadas es más relevante; generalmente son los órganos encargados de preparar el trabajo del pleno; son órganos internos y pueden ser de diverso tipo: de carácter colegiado, representativo y especializado.

El principal órgano de gobierno interior y máxima autoridad de la Cámara es el presidente[73], quien, junto con la representación de la misma, tiene facultades administrativas ya que dirige la organización y administración parlamentarias, los debates, y aplica la disciplina interior; incluso tiene facultades de interpretación del reglamento de la propia cámara. Según Cotta, los poderes del presidente de la cámara, vienen determinados por el reglamento y dependen del tipo de sistema Así, mientras que en algunos parlamentos el presidente es una figura imparcial, por ejemplo, en el sistema parlamentario de Inglaterra donde se encuentra el *Speaker* británico, que es una figura de indiscutible imparcialidad; por el contrario, en otros sistemas, como por ejemplo la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América, el presidente de la cámara asume un papel más partidista[74].

Sin embargo, ya no es frecuente que en las instituciones parlamentarias siga existiendo el modelo de la exclusiva dirección

[73] Con lo que respecta a algunos sistemas con parlamentos bicamerales, aparte de los presidentes de una y otra cámara, puede existir la figura del presidente del Parlamento

[74] COTTA, Maurizio: *Parlamentos y representación*, en Gianfranco Pasquino y otros, “Manual de Ciencia Política”. Alianza, Madrid, 1998

presidencial de la cámara, por lo que, para fortalecer los aspectos de dirección de la misma, ahora encontramos lo que en el derecho parlamentario se llama la Mesa Directiva. Ésta es un órgano colegiado de gobierno, que puede estar integrada por el presidente, los secretarios, y, en algunos casos**,** también los vicepresidentes; todo depende de las tradiciones parlamentarias que tenga cada sistema.

Por su parte, los partidos políticos representan un papel fundamental dentro de la forma de organización de las estructura parlamentaria; han conseguido controlar los procesos de representación y de gobierno, y han logrado imponer sus reglas del juego, mediante la disciplina partidista en el voto, así como con su lealtad a los órganos de dirección del partido político, legitimados en función de su carácter electivo y de sus procedimiento de toma de decisiones. Como consecuencia encontramos que la representación parlamentaria ha pasado a ejercerse de manera organizada a través de grupos de partido. El motivo esencial es la búsqueda de eficiencia y eficacia del trabajo legislativo, porque, gracias a los grupos parlamentarios, se facilita la negociación, la suma de preferencias e intereses y la toma de decisiones, ahorrando de esta manera tiempo y esfuerzo. Sin embargo, a pesar de dicha justificación, la realidad nos muestra que los partidos políticos dominan el escenario parlamentario por medio de sus respectivos grupos, que pasan a constituirse en los actores que fundamentalmente dirigen la actividad parlamentaria.

En el marco de lo dispuesto por el reglamento de la cámara, se establece criterios exigibles para la constitución de los grupos parlamentarios, que se forman al comienzo de cada legislatura. La importancia y el peso de los grupos parlamentarios depende del sistema político, pero por lo general se nota en la constitución de las comisiones o la elección de los órganos de gobierno. La existencia del grupo parlamentario depende de que el número de sus integrantes sea el mínimo que los reglamentos exigen para constituir el grupo parlamentario o por la finalización de la legislatura.

C) El proceso legislativo

En la elaboración de leyes existe una serie de pasos formales que empiezan con la iniciativa legislativa y, tras la correspondiente

tramitación en las cámaras parlamentarias, concluye con la sanción, que es la promulgación y publicación oficial de las leyes. En el caso de México la publicación se realiza en el denominado Diario Oficial de la Federación.

La iniciativa legislativa es la facultad cuyo ejercicio impulsa el proceso legislativo, a través de la presentación de un texto articulado en forma de proyecto o proposición de ley. En un sistema de gobierno parlamentario, la iniciativa legislativa le corresponde tanto a las cámaras del parlamento, mediante la presentación de proposiciones de ley, a través de los grupos parlamentarios de la cámara o de un número determinado de miembros de la propia cámara, según los términos señalados en los respectivos reglamentos. De igual forma, la iniciativa legislativa la puede tener el gobierno, mediante la aprobación y presentación de proyectos de ley. En los sistemas presidencialistas donde exista una concepción rígida del principio de separación de poderes, el Ejecutivo queda excluido, por lo menos de manera formal, de la iniciativa legislativa; en el caso de los sistemas semipresidencialistas, ésta corresponde no sólo a las cámaras, sino también al gobierno e incluso al propio presidente de la República.

Según las características de cada modelo constitucional, pueden tener capacidad para ejercer la iniciativa legislativa otras instancias. En este caso hablamos de la iniciativa popular, que es el típico instrumento de la denominada democracia semidirecta, que implica el ejercicio de la misma por el propio cuerpo electoral; esto es, por un número determinado de ciudadanos en los términos que señale la ley que contiene esta figura. Por otro lado, también puede contemplarse, principalmente en los estados compuestos, la iniciativa legislativa de los parlamentos territoriales.

En la actualidad, existen sistemas en los que es común ver que la producción legislativa se vincula preferentemente a iniciativas de origen gubernamental, debido en gran medida, a que la ley es concebida como el instrumento por excelencia para desarrollar programas del gobierno. En regímenes semipresidencialistas y parlamentarios, la proporción de leyes aprobadas como consecuencia de la presentación de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo suele ser la mayor parte del total de la producción legislativa. De hecho, en los regímenes presidencialistas con una concepción rígida

del principio de separación de poderes, también se produce actividad legislativa por parte del Ejecutivo, por vía de hecho[75] Aun no existiendo propiamente iniciativa del presidente de la República, éste sí puede recomendar al Parlamento las medidas legislativas que juzgue convenientes o necesarias y ello permite fundamentar la intervención presidencial por medio de sus parlamentarios afines[76]. Como lo explica Marie-FranceToinet en "El sistema político de los Estados Unidos", es lógico entender que la inversión de la iniciativa legislativa entraña un factor evidente de causa y efecto de superioridad política del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento.

Por su parte, existen tres procedimientos, que el derecho parlamentario señala, para el de trámite parlamentario de leyes. El primero, que podemos denominar de "triple lectura", fue teorizado por Bentham y tiene su origen en el Parlamento inglés; el segundo es el llamado de "Secciones y Comisiones Especiales", que tuvo su origen en Francia y fue muy difundido por el continente europeo, aunque posteriormente cayera en desuso. Finalmente está el procedimiento de más influencia, con origen en Estados Unidos de América, conocido como de "Comisiones Permanentes"[77], implantado y adaptado en la actualidad en nuestro sistema mexicano.

Los reglamentos parlamentarios establecen de manera concreta el procedimiento de la tramitación. Fundamentalmente éste varía en relación al tipo de sistema de gobierno; si se trata de un Parlamento unicameral o bicameral; de cómo operan los partidos en términos parlamentarios y de la tradición parlamentaria del país. Además, el procedimiento también puede variar dentro del mismo Parlamento dependiendo de la instancia que ejerza la iniciativa legislativa. Con lo que respecta a un Parlamento bicameral, éste va a plantear una serie de dificultades adicionales en lo que corresponde a la tramitación de las leyes, ya que es un problema resolver las discrepancias que puedan plantearse entre las dos cámaras. Cuando es así, se suele acudir a uno de los siguientes procedimientos: por un lado, se crea una comisión mixta, de composición paritaria, en la que se procurará

[75] TOINET, Marie-France: "El sistema político de los Estados Unidos" México, Fondo de Cultura Económica 1994.
[76] Por ejemplo, en Estados Unidos de América, desde Eisenhower, los representantes y senadores vinculados al presidente logran por término medio el éxito de las tres cuartas partes de las propuestas del mismo.
[77] TOINET, Marie-France: op. cit.

alcanzar el consenso acerca de un texto definitivo, que tendrá que ser ratificado por los plenos de ambas cámaras. También existe el procedimiento de *ida y vuelta*, donde el texto del proyecto o proposición de ley se remite de una a otra Cámara, sucesivamente, hasta conseguir, bien que ambas lo aprueben en los mismos términos, bien que prevalezca el criterio de una de las Cámaras sobre la otra, en los términos previstos por la Constitución, como es en el caso mexicano.

Muy importantes son los casos donde existen procedimientos que constitucionalmente se encuentran previstos como especiales para la elaboración de determinado tipo de leyes; entre éstos podemos destacar el que ocurre cuando la Constitución prevé la posibilidad de que las cámaras puedan delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley; desde luego, suelen establecerse algunas limitaciones según el tema o la materia de que se trate, excluyendo de esa posibilidad a aquellas de particular importancia. Otro es el procedimiento de lectura única, y consiste en circunscribir el debate correspondiente al pleno, sometiéndose seguidamente el texto en su totalidad a votación; Fernando Santaolalla[78] destaca la presencia en el derecho parlamentario de los dos procedimientos siguientes: el de urgencia, donde la mesa o el presidente de la cámara, a instancia de parte, ya sea el gobierno, los grupos parlamentarios o determinado número de miembros de la cámara, acuerden que un proyecto o proposición de ley se tramite conforme a una sustancial reducción, generalmente a la mitad normalmente, de los plazos previstos en el procedimiento ordinario, y en cuanto a procedimientos específicos, donde las constituciones suelen contemplar procedimientos específicos para las leyes que regulen materias de especial relevancia; en estos casos, se tiende a modificar preferentemente las condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa y las mayorías necesarias para la aprobación parlamentaria de la ley, sustituyéndose la regla habitual de la mayoría simple por la de la mayoría absoluta o cualificada.

Otro aspecto importante con lo que respecta al proceso legislativo tiene que ver con la sanción de las leyes, que es un acto de naturaleza legislativa, pero no de carácter exclusivamente parlamentario. Corre a

[78] Santaolla Fernando. “El Parlamento y sus intrumentos de información” Madrid, Edersa, 1982

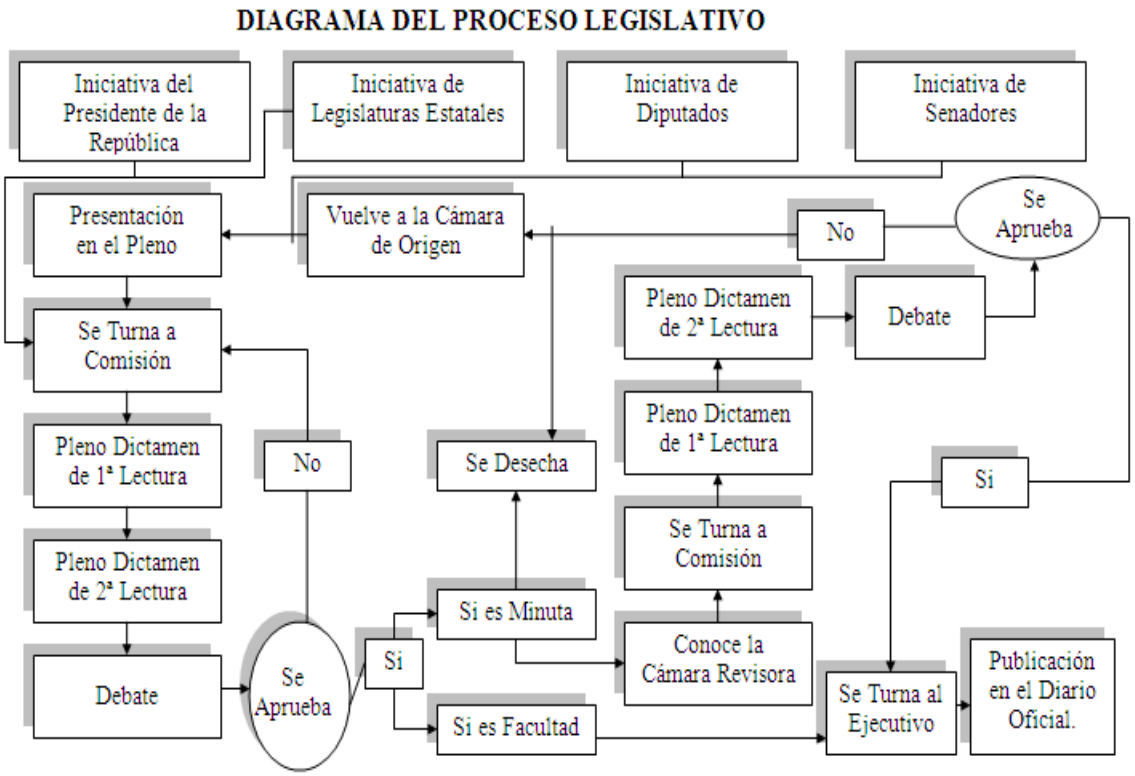
cargo del Poder Ejecutivo y es un acto formal pero necesario puesto que realmente perfecciona la ley. En el primer caso; la ley adquiere sus cualidades, al ser aprobada por las cámaras, aunque carezca de eficacia, antes de ser sancionada, porque la sanción es un acto necesario. Y en el segundo caso, el órgano sancionador participa de la potestad legislativa.

Por su parte, al Poder Ejecutivo le corresponde la promulgación de las leyes. Es básicamente una declaración solemne, de acuerdo con un ejercicio de carácter ritualista, mediante el cual se formaliza la incorporación de la ley al ordenamiento jurídico estatal y por el que se ordena la publicación en el Diario Oficial de la Federación (en el caso de México y su equivalente en otros sistemas) y cumplimiento de esa ley. En sistemas presidencialistas o semipresidencialistas se prevé la posibilidad de que el presidente de la República pueda negarse a promulgar la ley, interponiendo un veto a la totalidad o a parte del texto aprobado por las cámaras; también es un instrumento al que pueden recurrir determinados sistemas parlamentarios.

Con lo que respecta al veto de una ley, puede fundamentarse en aspectos relativos al procedimiento seguido o de contenido, esto es, a cuestiones formales, materiales o de oportunidad. Dependiendo de cada sistema constitucional, el veto adopta formas y tiene efectos muy diferentes, pero suele poder levantarlo el Parlamento mediante una votación por mayoría cualificada, e incluso por mayoría simple.[79] Así lo explica, Javier Pérez Royo en "Curso de Derecho Constitucional", donde además nos señala que, una vez producidos los actos de sanción y promulgación de la ley, se procede a su publicación en el diario oficial, completándose así lo que algunos autores llaman "la fase de la integración de la eficacia"[80]. Habrá que señalar que la publicación no es un acto propiamente jurídico, sino realmente una operación de carácter material, aunque de mucha importancia por que, a partir de ese momento, y con su entrada en vigor, es cuando la ley adquiere eficacia. La propia ley puede señalar la fecha de su entrada en vigor; generalmente suele ser la misma de su publicación o al día

[79] Por ejemplo, en Estados Unidos de América existen varios tipos de veto; "el veto normal" puede ser levantado por mayoría de dos tercios de cada una de las cámaras parlamentarias. En Italia, con un sistema parlamentario, y en Francia, con un régimen semipresidencialista, el "veto suspensivo" toma forma de solicitud motivada del presidente al Parlamento para que proceda a una nueva deliberación sobre la ley, solicitud que el Parlamento no puede rehusar.
[80] PÉREZ ROYO, Javier: "Curso de Derecho Constitucional". Civitas, Madrid, 1994

siguiente, o guardar silencio al respecto. En este último caso se aplica la *vocatio legis* prevista con carácter general, esto es, el plazo previsto para posibilitar, hipotéticamente, el conocimiento de la ley antes de su efectiva entrada en vigor.



II. PODER LEGISLATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados o Cámara Baja tiene un tipo de representación *sui generis*, que se diferencia del poder y el mandato civil. Los representantes populares, como también se les denomina, deben velar por el interés de la colectividad y no propiamente de la gente en cuyo distrito fueron votados de conformidad con la normatividad electoral. El texto del artículo 51 constitucional maneja la expresión “representantes de la nación”, que, sin importar el contenido ideológico, parece poco práctico, sobre todo si tomamos en cuenta que los diputados son votados por distritos electorales, lo que significa

que son pocas las personas que realmente pueden tener contacto con los referidos representantes.

> *"Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."*

Se afirma que en un determinado distrito, los habitantes son representados por sus respectivos diputados, pero hay opiniones que señalan, que hay un compromiso político moral con el partido que los postuló. Así mismo, se afirma que una vez elegidos, sólo tienen que actuar conforme su propio criterio. Por su parte, el artículo 51 de la Constitución, establece que la cámara de diputados se renueve totalmente cada tres años, así mismo señala que, por cada diputado titular o propietario, habrá un diputado suplente, idea muy positiva, porque evita que se realicen comicios extraordinarios cada vez que exista una vacante.

> *"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."*

En este artículo se fija que habrá un total de 500 diputados, 300 electos conforme a los distritos electorales en que se divida el territorio del país, y 200 diputados seleccionados conforme a listas regionales, esto con la idea de que las minorías puedan ser representadas en la Cámara Baja.

La representación proporcional es una fórmula que nada tiene que ver con la genuina representación del pueblo; por el contrario, esta clase de representación ha servido a los partidos políticos para reforzar su posicionamiento hacia el interior del Congreso, razón por la cual, dicha figura carece de legitimidad y respaldo popular.

La representación proporcional es el sistema electoral que consiste en la distribución de escaños al interior del Congreso entre los partidos políticos participantes, de acuerdo al número de votos obtenido por

cada uno de ellos. Mediante este sistema se impide que un solo partido obtenga por el voto de la mayoría, prácticamente la totalidad de las curules en el Congreso.[81] En el caso de México, el sistema de representación proporcional fue adoptado por vez primera en nuestra legislación electoral en el año 1977, como una fórmula que permitiría a los partidos minoritarios (de oposición) tener mayor representación en el Congreso. Mediante las reformas de 1986 se amplió el número de diputados de representación proporcional, con lo cual se desnaturalizó la figura en cuestión dentro del sistema político mexicano.

Los diputados plurinominales, como también se les conoce, normalmente son cabezas del partido, gente que garantice la defensa de los intereses partidistas en las políticas de gobierno y en el trabajo parlamentario. Otro aspecto digno de comentarse es en relación a las críticas que se han hecho respecto del número de diputados en el Congreso; se afirma que es un número muy elevado, excesivo para el trabajo parlamentario y causante de la poca eficacia demostrada en los últimos años[82].

> *"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*
>
> *I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;*
>
> *II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*

---

[81] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: *Representación proporcional*, en "Diccionario universal de términos parlamentarios", 2ª edición, Cámara de Diputados y Miguel Angel Porrúa, México, 1998, p. 354.

[82] Juan Arvizu señaló el primero de enero del 2009, en el periódico "El Universal", que: *"Tan sólo en San Lázaro más de 2 mil iniciativas están congeladas. Hay cientos de propuestas de reformas a la Constitución, que como llegaron al pleno fueron al congelador"*.

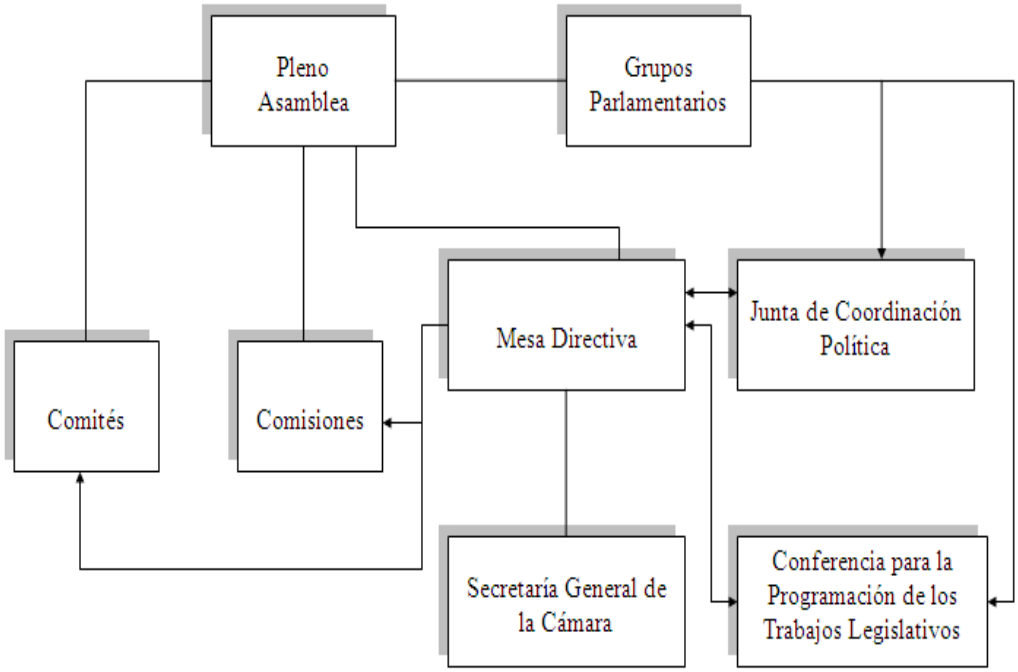
III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados, por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

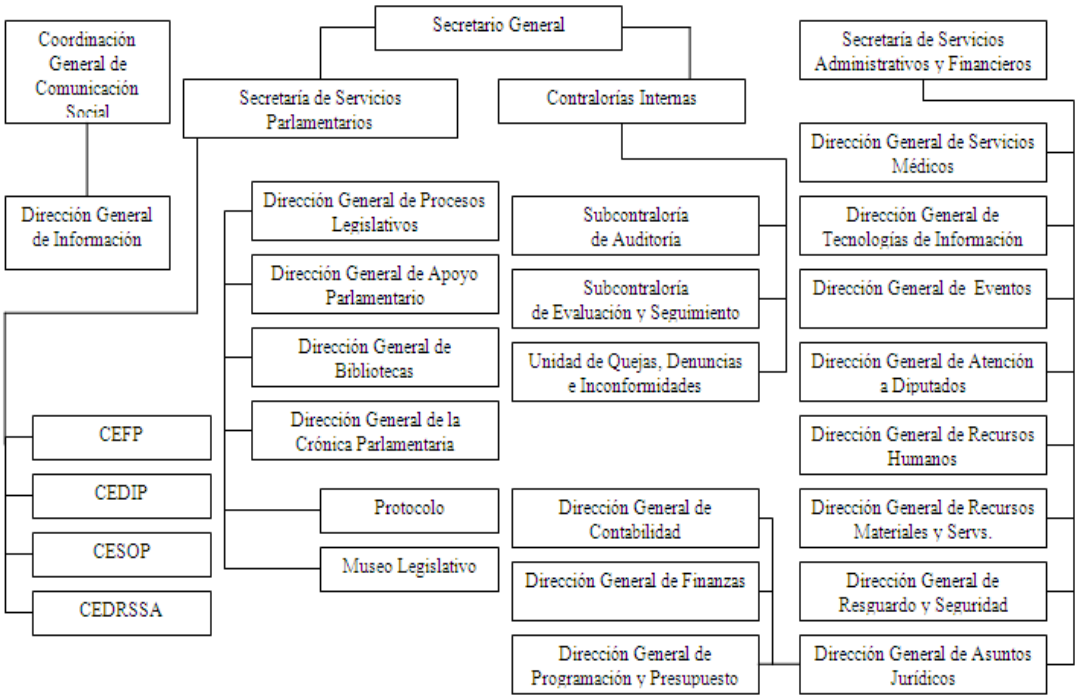
V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.”

ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2005) (PRIMERA PARTE)



ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2005) (SEGUNDA PARTE)



A. Función legislativa

El procedimiento para la formación, modificación o derogación de las leyes o decretos tiene su origen en el ejercicio de la facultad de iniciativa de ley, por la que debemos entender la facultad para presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto para su posterior análisis, debate, aprobación, promulgación y publicación.

Los únicos facultados para la presentación de las iniciativas son: el presidente de la República, los diputados y los senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, tal y como lo dispone el artículo 71 de nuestra Carta Magna. Para Tena Ramírez, quiere decir que la producción legislativa depende en México, únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución presume mas indicados para interpretar las necesidades del país, haciendo exclusión de algunos otros, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[83]

De los que gozan del derecho de iniciativa, sobradamente se justifica aquel que gozan los diputados y senadores, pues a ellos les incumbe primordialmente la función de legislar. Además por estar dentro de un sistema federal, se justifica tal derecho para las legislaturas de los estados.

Esta facultad de iniciativa no es absoluta para ninguno de los órganos que lo invisten; así por ejemplo, los senadores de la República carecen de imperio para iniciar leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, dado que el conocimiento de estos asuntos corresponde en primera instancia a la Cámara de Diputados.

El Poder Legislativo Federal mexicano, que se encarna en la figura del Congreso de los diputados y senadores en el ámbito Federal, y en los congresos de los diputados de los estados en el ámbito local, son, según sea el caso, los órganos responsables, mediante el procedimiento legislativo, de crear las normas generales, temporales o intemporales que expresan la voluntad popular y que se constituyen,

---

[83] TENA RAMÍREZ, Felipe: “Derecho Constitucional mexicano”, 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 285

en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la soberanía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con Camposeco Cadena, antes de dar inicio a la elaboración de un proyecto se debe seguir una serie de pasos previos como son: la integración del grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información. El mismo autor sugiere la forma siguiente para la presentación de las iniciativas de ley o decreto: 1. La Cámara a la que se dirige. 2. El nombre del autor de la iniciativa. 3. La exposición de motivos. 4. El fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos. 5. La denominación de la ley o decreto. 6. El cuerpo normativo propuesto. 7. Las disposiciones transitorias. 8. El lugar y fecha en donde se produce el documento. 9. El nombre y firma de quien lo promueve.[84]

En la opinión de Eduardo García Maynez se puede distinguir seis etapas en el procedimiento legislativo ordinario, que son: a) Iniciativa, b) discusión, c) aprobación, d) sanción, e) publicación, f) iniciación de la vigencia.[85]

Una vez que ha sido completada la etapa de iniciativa, debemos dar paso a las fases de discusión y aprobación. Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se comienza con la etapa de discusión; es durante este periodo del procedimiento legislativo ordinario cuando se pretende fijar de forma definitiva el contenido de la Ley. El fundamento constitucional y legal de esta etapa se encuentra en el artículo 72 de la Carta Magna, y del 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

La cámara que reciba la iniciativa se conoce como cámara de origen, quedando a la otra la función de cámara revisora. Las comisiones legislativas despliegan sus trabajos y hacen uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con

---

[84] CAMPOSECO CADENA, Miguel: “De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)”, Cámara de Diputados LVI legislatura. México; 1990, pp. 29-31 y 47-48.

[85] GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: “Introducción al estudio del derecho”, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, pp. 54 y ss.

secretarios y altos funcionarios de Estado, con el objeto de presentar un dictamen de los negocios de su competencia y llevar a buen fin el trabajo legislativo.

Por lo que hace a la sustancia de los proyectos legislativos, el artículo 73 contiene las materias sobre las cuales el Congreso de la Unión ejerce su competencia, razón por la cual se transcribe enseguida todas aquellas fracciones relacionadas con la función legislativa del Congreso General de la República. La función legislativa difiere claramente de la de control parlamentario, no sólo en su aspecto procesal, sino también en la sustancia de los asuntos que le competen.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (…)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. (...)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; (...)

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados (sic) la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País (sic).

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados (sic) y los Municipios (sic) el ejercicio de la función educativa y las

aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República. (...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, (sic) en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados (sic) y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así

como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En este artículo están previstos los asuntos que las entidades federativas cedieron al gobierno nacional, por lo que son materias competencia de la Federación, señaladas como facultades del legislativo. Se incluyen en el mismo, otras cuestiones que materialmente podemos identificar como no legislativas, como por ejemplo, las que se refieren a la renuncia y eventual nombramiento de presidente de la República y la admisión o creación de nuevos estados. A los órganos del Congreso compete de manera exclusiva legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica del extranjero, en tanto que la materia penal puede ser regulada tanto por el Congreso General de la República como por los congresos estatales sobre los delitos que a cada uno le corresponda legislar; mientras que las entidades federativas de manera exclusiva deben regular la materia notarial sin que sea facultad de los órganos legislativos federales.

B. Función de control parlamentario

Las facultades de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo son compatibles con el principio de división de poderes. A través de su ejercicio se evita el funcionamiento de gobiernos despóticos e irresponsables. El propósito de las facultades de control consiste en supervisar y revisar que los actos de los otros dos poderes se apeguen al texto constitucional y a las leyes secundarias; que no sean producto de la arbitrariedad y los caprichos de los gobernantes y otras autoridades. Las sanciones que se derivan del ejercicio de las facultades de control tienen un efecto, más bien "saneador" que de carácter punitivo, debido a que se trata de medidas correctivas de prácticas viciadas y de remover a los servidores públicos involucrados.

Cecilia Mora Donato se refiere al control parlamentario como sigue**:** "En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el

control Parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata".[86]

El concepto antes citado se ajusta al sistema parlamentario de gobierno, en tanto que éste último sí tiene efectivamente una responsabilidad frente al órgano representativo popular. No ocurre lo mismo en un sistema presidencial de gobierno donde el Congreso está imposibilitado para dar o retirar su voto de confianza al titular del Ejecutivo.

Para Andrea Manzella, "con la función de control, el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; toma las medidas necesarias, directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados".[87]

El concepto propuesto por Andrea Manzella se adecua tanto a los regímenes parlamentaros como presidenciales. De todas formas, resalta el control parlamentario que se ejerce sobre el ejecutivo, excluyendo al judicial, a los órganos constitucionales extra poderes y las funciones de control que se ejercen sobre actividades compartidas con el ejecutivo. El control parlamentario del poder no necesariamente implica sólo el control sobre los órganos del Poder Ejecutivo. También lo debe hacer sobre los del legislativo y el judicial, porque el poder está repartido para su ejercicio en tres aspectos fundamentales; incluso, la tendencia constitucional de nuestros tiempos es la creación de órganos constitucionales extra poderes, como en el caso del IFE y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órganos que, por supuesto, no están exentos de vicios y caprichos.

El control político y jurídico de los órganos gubernamentales siempre ha sido necesario para el buen funcionamiento de las instituciones. La historia nos ha demostrado que el ejercicio del poder sin controles

---

[86] MORA DONATO, Cecilia Judith: "Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de Control político", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII Legislatura. México; 1998, p. 29.

[87] MANZELLA, Andrea: "El Parlamento", Instituto de Investigaciones legislativas, serie Estudios Parlamentarios, México; 1987, p. 355.

conduce a la tiranía y al abuso del poder. Para evitarlo, a lo largo de los años, se han perfeccionado ciertos mecanismos que permiten la vigilancia de los órganos gubernamentales.

En primer lugar debemos citar las funciones de control parlamentario que ejerce el Congreso de manera conjunta, para luego abordar las que ejerce cada una de sus cámaras. En ese orden de ideas, el artículo 73 de la Constitución General de la República sobre el particular dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; (…)

III.Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, (sic) cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas (sic) de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del

expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados. (…)

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (...)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. (...)

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. (…)

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República. (…)"

Como se puede advertir, de la simple lectura de las fracciones correspondientes del artículo 73 se desprende la variedad de formas en que el Congreso puede ejercer sus facultades de control, no sólo sobre el Poder Ejecutivo, sino también sobre el Judicial, y sobre todo el sistema republicano, federal y democrático de gobierno.

Son facultades de control exclusivas de la Cámara de Diputados las que se han dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto a la letra ordena:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; (…)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. (…)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización; (…)"

La declaración de procedencia es una de las funciones a cargo de la Cámara de Diputados a través de la cual controla el ejercicio de la función pública e interviene cuando el funcionario con fuero

constitucional no utilice esta armadura para quedar impune por delitos cometidos durante el ejercicio de su cargo. En este sentido, léase el texto de la siguiente tesis de jurisprudencia:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE FUERO.

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes (sic) del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos. (…)"[88]

En la opinión de González Oropeza, el momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es después de haber integrado la averiguación previa, cuando el Ministerio Público federal ya ha determinado la consignación de la causa ante el juez de distrito correspondiente, a fin de que éste solicite la declaración respectiva.

---

[88] En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.
El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

La declaración de procedencia constituye una garantía de seguridad jurídica en el desempeño de una función pública y una protección al cargo, más no a la persona. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no la ha considerado como un derecho personal renunciable. La citada protección crea una inmunidad temporal que sólo protege el ejercicio de la función pública, de actos infundados y malintencionados consecuencia del partidismo político.[89] En este acto habremos de citar un par de criterios jurisprudenciales que confirman la posición doctrinaria antes sustentada:

"DIPUTADO, DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. EL JUICIO DE AMPARO RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO SI EL QUEJOSO DEJA DE OCUPAR EL CARGO POR EL QUE GOZABA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que diversos funcionarios, entre ellos los diputados de la Asamblea del Distrito Federal, gozan de la protección constitucional consistente en que no puede procederse penalmente contra ellos si la Cámara de Diputados no declara, previamente y por mayoría absoluta de sus miembros, que ha lugar a proceder en contra del inculpado. Ahora bien, si habiéndose promovido el juicio de amparo en contra de actos del procedimiento administrativo relativo, el funcionario deja de desempeñar el cargo por el que gozaba de esa prerrogativa, debe considerarse que dicho juicio resulta improcedente en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo, en virtud de que no pueden surtir efecto alguno los actos reclamados al dejar de existir en esa situación, el objeto o materia de los mismos, puesto que al desaparecer la protección constitucional podrá procederse penalmente en contra del quejoso, sin necesidad de la declaración relativa y sin que, obviamente, tenga que continuar el

[89] GAMAS TORRUCO, José: op. cit., p. 1027.

procedimiento administrativo correspondiente."[90]

De todas las facultades citadas en el artículo 74 que se ha transcrito debo resaltar "La revisión de la cuenta pública", ya que a mi juicio es la que mayor importancia tiene dentro de las funciones de control que tiene la Cámara de Diputados a través de su órgano denominado "Auditoría Superior de la Federación", sobre los otros Poderes de la Unión y todos aquellos órganos gubernamentales que manejen recursos federales.

El procedimiento de la revisión de la cuenta pública no reviste las características del acto legislativo. Si bien es cierto que en el derecho comparado podemos ver que se asemeja más a un proceso jurisdiccional (caso de España a través de su Tribunal de Cuentas), en el sistema jurídico mexicano, la revisión del gasto público es un acto de control administrativo mediante el cual, los representantes del pueblo fiscalizan el ejercicio del gasto público por parte de los servidores públicos con atribuciones para tal efecto. El órgano de la Cámara de Diputados, facultado para una labor tan importante dentro de nuestro sistema de controles parlamentarios encuentra su base constitucional en el artículo 79[91]. Es un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La revisión de la cuenta pública no sólo implica que el órgano de control verifique que el dinero del erario se haya destinado a los fines previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que al mismo tiempo se hayan cumplido los objetivos contenidos en los programas federales. La Auditoría Superior de la Federación debe Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o

---

[90] 2a. X/2001 Amparo en revisión 79/2001. 19 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán. Nota: Se suprime el nombre de quien promovió por estar vinculado con un asunto de tipo penal, de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno de este Máximo Tribunal en la sesión privada número 53, de fecha dieciséis de noviembre de 1999. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XIII, Febrero de 2001. Tesis: 2a. X/2001 Página: 292. Tesis Aislada.

[91] Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. *Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: (…)*

conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, por parte de las entidades federativas, los municipios y los particulares. Ello significa que el control parlamentario que se comenta no sólo se ejerce sobre el ejecutivo de la Unión y sus órganos, sino que tiene lugar sobre los órganos de los tres poderes federales, los de las entidades federativas, e incluso los particulares que ejerzan parte del presupuesto federal.

III. PODER LEGISLATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: LA CÁMARA DE SENADORES

En nuestra historia constitucional ha predominado el bicameralismo en vista, tanto del Acta Constitutiva, como de nuestra primera Constitución Federalista (Artículos. 8 y 25; en la centralista de 1836 o Siete Leyes, y en el año de 1843.[92] De manera contraria, Manuel González Oropeza sostiene, sobre la base del trabajo realizado por José Barragán[93], Jesús Reyes Heroles[94] y Manuel Herrera y Laso[95], que el federalismo mexicano no ha sido una simple imitación de los Estados Unidos de América; sino que se consolidó a través de un largo y penoso desarrollo histórico y político propio.

En el caso de México subsistió el bicameralismo a pesar que de 1836 a 1847, el régimen adoptado fue de corte centralista. Tal contradicción se palió -al parecer de Daniel Moreno- asignando a dicha representación un carácter aristocrático, ya que uno de los requisitos exigidos para ocupar el referido cargo era contar con un capital físico que redituara una renta anual superior a dos mil pesos, cantidad muy apreciable al inicio de nuestra vida independiente.

Toda vez que la Cámara de Senadores fue percibida como un Congreso aristocrático, el constituyente de 1856-57 suprimió la figura

---

[92] TENA RAMÍREZ, Felipe: "Leyes fundamentales de México 1808-1995", Porrúa, México, 1995, pp. 270 y 271.

[93] Cfr. "Principios sobre el Federalismo mexicano: 1824", Departamento del Distrito Federal. México, 1984; y "El pensamiento Federalista mexicano: 1824", Administración y política. Toluca; Universidad Autónoma del Estado de México; 1983.

[94] Cfr. "Centralismo y Federalismo 1443-1814", los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones; tercera edición, Congreso de la Unión, tomo III, México; 1985, p. 45

[95] Cfr. "Federalismo y centralismo", México: historia y política; editorial Tecnos. España; 1987. pp. 151 y siguientes.

del Senado para reducir al Congreso a una sola cámara[96]. Esto no duró mucho tiempo, ya que era nocivo para la hegemonía del Poder Ejecutivo, por lo que Benito Juárez y Lerdo de Tejada hicieron que, apenas restaurada la República en 1867, se dividiera el Congreso en dos cámaras, a fin de moderar su poder.

Serna de la Garza opina que por tradición se ha identificado al bicameralismo con el sistema federal. Esto porque, desde la Constitución de 1824, se ordenó que los senadores fueran electos por las legislaturas de los estados[97]. Por ello se pensaba que los senadores representaban a los estados de la República y no a la nación, como lo hacían los diputados. Al modo de ver de José Antonio Alonso de Antonio, el bicameralismo sólo parece tener sentido en los estados federales, o al menos, descentralizados políticamente, en los cuales, las dos cámaras que integran el parlamento asumen representaciones distintas y desempeñan funciones parcialmente diferentes. Así las cosas, la cámara baja ostentará la representación política, mientras que la cámara alta, la representación territorial.[98] Esta creencia se ha refrendado por el hecho de asociar, en cuanto a la naturaleza de su representación, al senado mexicano con el norteamericano.

Por lo expuesto se puede concluir que la justificación de un sistema bicameral no es su inserción en un sistema federal, sino el ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del poder

---

[96] Olvera y Zarco presentaron su voto particular en contra, fundándose este último en claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema Federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe: "Derecho constitucional mexicano", trigésima tercera edición, Porrúa, México, 2000, p. 272.

[97] Así pues, relacionando lo dispuesto por el artículo 10 del proyecto que establecía: "El Poder Legislativo general de la federación, residirá depositado en una cámara de diputados, y en un senado; que componen el Congreso general de la Federación", con lo dispuesto por el artículo 25, que a la letra reza: "El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.". Cfr.- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción al Federalismo; la formación de los Poderes en 1824", UNAM, México; 1978. pp. 208 y 210.

[98] ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, "Derecho Parlamentario", J.M. Bosch editor. España; 2000, p. 34.

legislativo[99]. Es más, la mayor serenidad política, de ánimo y de madurez lo supone la edad más avanzada. Este factor resultaría el factor determinante que garantizara la existencia de un elemento moderador en los procedimientos parlamentaros.

Serna de la Garza, cita las ventajas del sistema bicameral, de acuerdo con el pensamiento de Tena Ramírez, mismas que son:

a) El hecho de favorecer el equilibrio de poderes, dividiendo a

legislativo, el cual generalmente tiende a predominar.[100]

b) En caso de conflicto del ejecutivo con una de las cámaras, la otra puede servir de mediadora. No obstante, si el conflicto surge con ambas cámaras, hay la presunción de ser cierto el criterio de la legislatura.

c) La segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y el predominio de las pasiones políticas en el proceso Legislativo[101]. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite que la controversia sea meditada y madurada a efecto de emitir un buen juicio.[102]

---

[99] Sobre el particular Maurice HAURIOU señala que la dualidad de las cámaras es la condición necesaria para la moderación del Poder, sin la cual no es posible gobierno constitucional alguno. El Poder Ejecutivo ha sido moderado por la dualidad del jefe de Estado y de los ministros, por lo que el Poder Legislativo se debe moderar con la dualidad de las cámaras (senadores y diputados). Cfr.- "Principios de derecho público y constitucional", Traducción por: Carlos, RUÍZ DEL CASTILLO., segunda edición, Instituto editorial REUS. España; 1972, p. 476.

[100] La figura del Senado se ha podido mantener a través del transcurso de los años, en virtud de que la opinión pública fue convencida de que la dualidad de las cámara era indispensable para la democracia liberal. La idea básica estriba en que para el equilibrio de poderes es necesaria la existencia de una segunda cámara; ya que una cámara única conduciría al régimen de la asamblea. Cfr.- DUVERGER, Maurice, "Instituciones políticas y derecho constitucional", sexta edición española, editorial Ariel. España; 1982, p. 135.

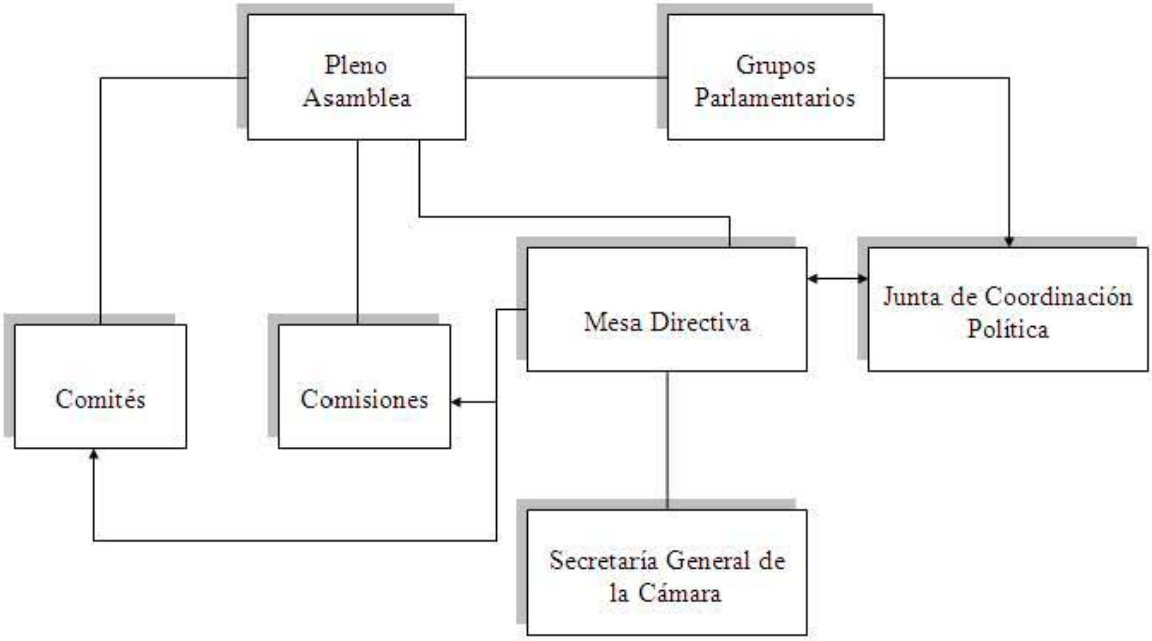
[101] Cito a Maurice Duverger, quien expone que carece de fundamento el argumento que expone que la segunda cámara es para la reflexión, bajo el razonamiento de que la cámara al controlar las decisiones de la primera, evitaría las medidas precipitadas, descuidadas y rápidas, con la finalidad de asegurar un mejor trabajo parlamentario. El autor señala que el defecto principal de los parlamentos es la lentitud y no la precipitación; y que el añadir un freno más, agravaría el problema principal que atañe al parlamento, por lo que propone una disposición adecuada en torno al trabajo interno de la cámara que asegure la reflexión necesaria, tanto como el sistema bicameral, pero sin sus inconvenientes. Ibíd. p. 136

[102] Autor citado por SERNA DE LA GARZA, José María, "Panorama de derecho mexicano", Mc Graw Hill, México; 1997. pp. 9 y 10.

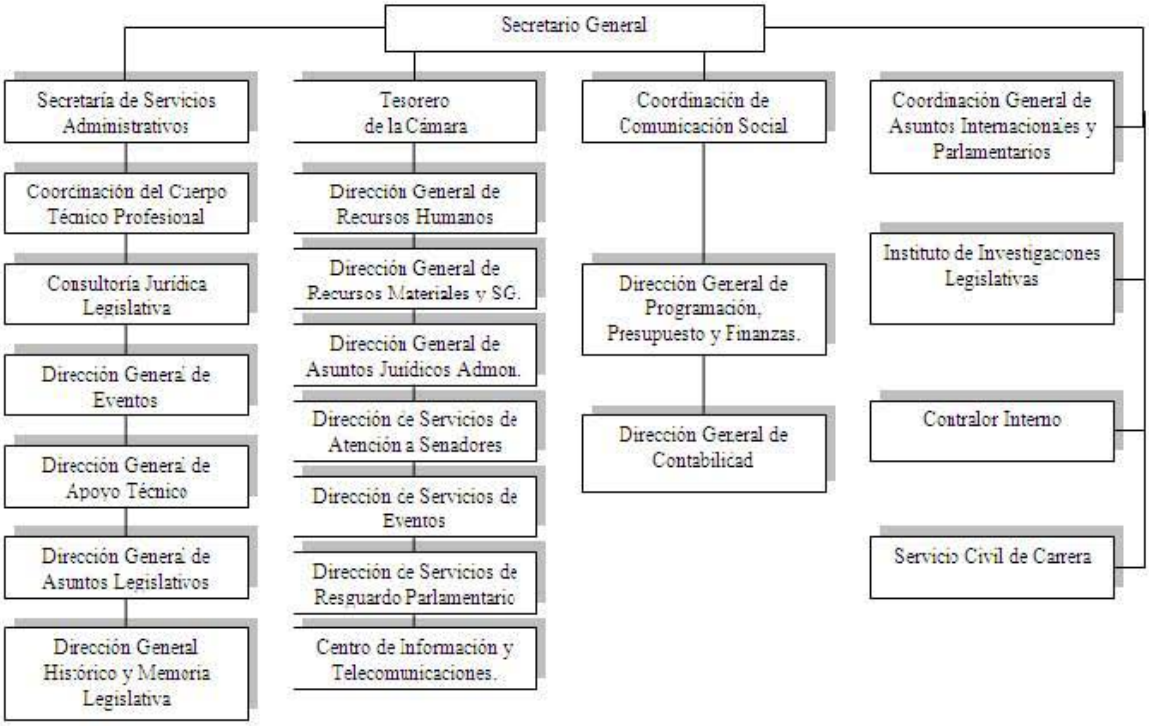
Por lo que hace a la composición del Senado de la República, encontramos el fundamento constitucional en el artículo 56, que a la letra ordena:

> *"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho 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 treinta y dos 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.*
>
> *Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente."*

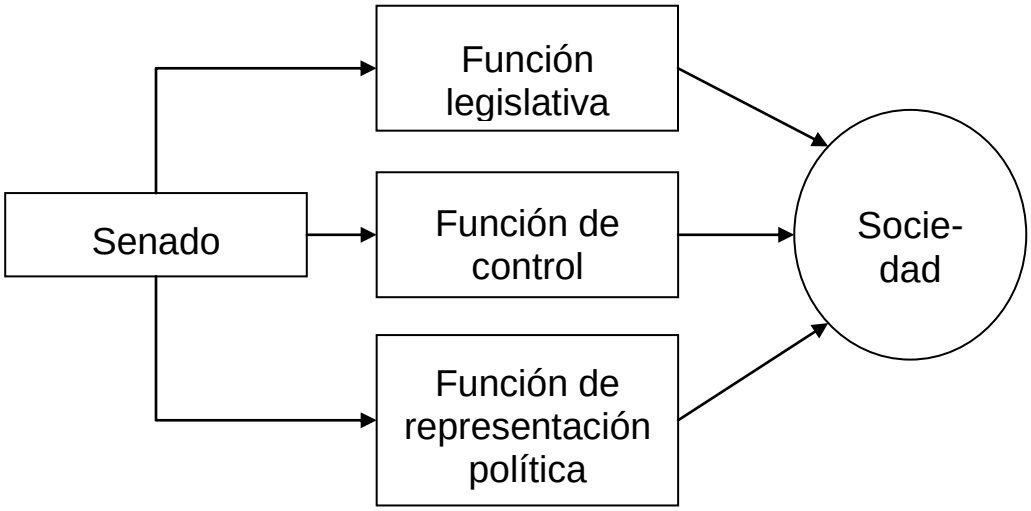
ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE SENADORES (2005) (PRIMERA PARTE)



ORGANIGRAMA DE LA CÁMARA DE SENADORES (2005) (SEGUNDA PARTE)



LAS FUNCIONES DEL SENADO



A. Función legislativa

El Senado de la República es uno de los órganos que componen el Congreso Federal; la importancia que tiene en el función legislativa es relativa, pues depende del momento coyuntural y político por el que atraviese el referido órgano o alguno de sus miembros.

Líneas atrás citamos el fundamento constitucional de la función legislativa a cargo del Congreso; en unas ocasiones, la cámara de origen es la de senadores; en otras ocasiones, la de diputados, pero el procedimiento legislativo ordinario exige la intervención de ambas cámaras.

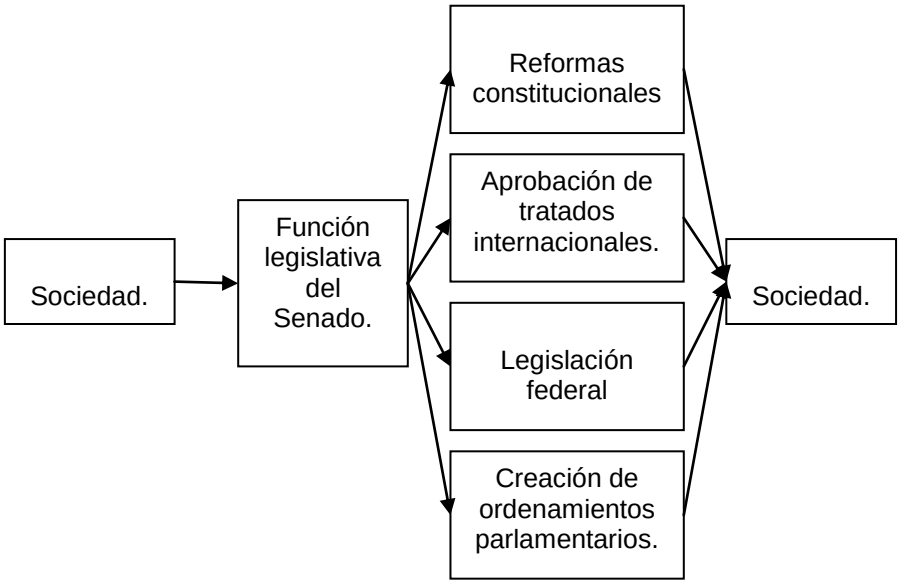
Del 24 de junio al 22 de julio del año 2008, el Senado de la República se encargó de organizar y llevar a cabo una mesa de debates en torno a la reforma petrolera, en la que participaron destacados miembros de la clase política, académicos y expertos en la materia. Hay quien dice que tal ejercicio se debió a la necesidad de generar un impacto

mediático en la sociedad; otros sostienen que se trató de un mecanismo a través del cual se lograría legitimar la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, y otros creen que se debió a un ejercicio de tolerancia y pluralidad propio de los regímenes democráticos.

Las comisiones de energía y estudios legislativos se han comprometido públicamente a impulsar un marco jurídico que permita modernizar y fortalecer a la industria petrolera, de conformidad con el marco constitucional. Justamente el tema petrolero (no energético) le ha dado al Senado de la República un papel principal en la aprobación de la propuesta planteada por el presidente de la República, o bien, para crear el marco regulatorio de la materia a fin de mejorar la productividad y eficiencia de PEMEX. En torno al tema, diversos miembros del Senado de la República han presentado su propuesta de reforma energética, otros petrolera, esbozando perfectamente la importancia que tiene la función legislativa del órgano que se comenta.

Tal y como acontece con la Cámara de Diputados, la función legislativa a cargo del Senado de la República es limitada, ya sea por la materia, atendiendo al pacto Federal y a la voluntad de no invadir las funciones legislativas que de manera exclusiva corresponden a los representantes populares, como ocurre con el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal.

FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL SENADO



B) Función de control parlamentario

Básicamente el senado tiene sus funciones exclusivas de control en las fracciones I, II, III, IV y VIII, del artículo 76 constitucional. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Federal, son facultades exclusivas del Senado de la República:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, (sic) agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

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

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

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

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

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

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios

amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Al senado le compete ratificar la designación que el presidente de la República haga de coroneles y generales del ejército y fuerza aérea, así como a sus equivalentes en la armada; es una función de control parlamentario que también se aplica sobre los nombramientos de servidores públicos, como lo es de altos funcionarios de hacienda, aunque no se indica a partir de qué nivel.

Su función de control sobre la política exterior radica en evaluar la política exterior del gobierno federal, situación que no goza de trascendencia jurídica. De igual forma, le corresponde aprobar los tratados y convenios internacionales que el país celebre por medio del ejecutivo, tratados y convenios que, sin tal aprobación, no se perfeccionan. Así mismo, al Senado le corresponde ratificar diplomáticos y cónsules que el presidente de la República proponga, por lo que es otra función de control que tiene el propio Senado. El precepto en estudio tiene estrecha relación con el artículo constitucional que a continuación se transcribe:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: (...)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la

cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; (...)"

La interrelación entre el Derecho Internacional y los ordenamientos jurídicos internos sigue siendo motivo de discusión y debate en los foros internacionales, sobre todo en lo referente a la constitucionalidad de los mismos.

Con el propósito de que un tratado internacional tenga plena vigencia, es de vital importancia que las partes cumplan una serie de etapas y ciertas formalidades, las cuales serán diferentes dependiendo del tipo de tratado.[103]El derecho internacional público, sostiene que el proceso por el cual atraviesan todos los países para su adhesión a los tratados internacionales, pasa por tres etapas, a saber: la negociación, la firma y la ratificación.

El procedimiento de la ratificación surgió con los movimientos democráticos en el mundo que limitaron la facultad omnímoda del Ejecutivo, llámese rey, monarca o emperador, para imponerle unilateralmente obligaciones al conjunto estatal. Existe una razón muy importante para que el texto de los tratados deba ser ratificado por los estados. Ellos siempre necesitan de un tiempo más o menos considerable para el estudio, discusión y aprobación de su contenido. En regímenes democráticos, normalmente dicho procedimiento corre a cargo de las asambleas representativas, congresos o parlamentos, y, en el caso del sistema constitucional mexicano, corresponde al Senado de la República tan importante facultad de control.

También, tiene injerencia en exclusiva para lo que se refiere a movimiento de tropas: autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y la entrada de tropas extranjeras. Deja de ser una función exclusiva del monarca, permitir la entrada de tropas extranjeras en territorio nacional o la salida de las tropas nacionales. Por lo delicado de la función, debe ser vigilada por un órgano del Congreso que, en el caso del sistema jurídico mexicano, corresponde al Senado de la República. Si bien es cierto que, por mandato constitucional, el presidente de la República es el jefe supremo de las

[103] Cfr.- BECERRA RAMÍREZ, Manuel: "Derecho Internacional público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 1991, p. 32.

fuerzas armadas y del ejército nacional, carece del poder para hacer de ellos lo que quiera**,** pues siempre habrá una razón de peso que justifique una orden de tal magnitud, con repercusiones en el derecho internacional. Esta supremacía tiene estrecha relación con las fracción VI, VII y VIII del artículo 89 de la Constitución Federal que a la letra disponen:

> *Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*
> *(...)*
> *VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*
>
> *VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*
>
> *VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. (…)*

Existe un binomio indispensable para la vida estatal: Seguridad exterior y seguridad interior del Estado, expresiones que se utilizan en nuestra Constitución Política. Por la expresión "seguridad exterior del Estado" se debe entender a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en un plano de igualdad en el concierto de las naciones. Por la frase "seguridad interior del Estado", debemos entender la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en el que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades.[104]

En la opinión de Pérez Gil "...una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el

[104] Cfr.- GONZÁLEZ RUÍZ Samuel, Ernesto LÓPEZ PORTILLO y José Arturo YÁNEZ: "Seguridad pública en México", UNAM; México, 1994, p. 46.

ataque de otros estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar."[105]

El Senado puede intervenir, en situaciones que hagan peligrar la integridad de la Federación, en la vida interna de las entidades federativa, en la declaración de la desaparición de poderes en las entidades federativas. Las cinco causales establecidas en el artículo segundo de la legislación reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional son:

1. Quebrantar los principios del régimen federal,
2. Abandono del ejercicio de funciones,
3. Imposibilidad física o conflictos causados por el propio ejecutivo estatal,
4. Que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico,
5. Prorrogar la permanencia en los cargos y promover formas de gobierno distintas a las establecidas en los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal

En síntesis, la facultad otorgada al Senado de la República por la Constitución Federal se limita a declarar la desaparición de poderes, mas no a desaparecer los poderes a capricho o aun bajo razones de justificación política. Por virtud de esto, miembros del Senado deben verificar que realmente han desaparecido los poderes en una entidad federativa para luego hacer la declaración correspondiente.

La función jurisdiccional, va en relación con las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que puede erigirse en jurado de sentencia en el juicio político. El juicio político es procedente por actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.[106]

---

[105] PÉREZ GIL, Luis: "El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales", Universidad de la Laguna; México, 2000. p. 213.
[106] Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith: "Principales procedimientos parlamentarios", LVIII legislatura, México; 2001, p. 49.

Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución y las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal.

El juicio político sólo se podrá llevar a cabo durante el tiempo en que el servidor público ejerza funciones, y hasta dentro de un año después de la conclusión de las mismas.

Al igual que como se lleva el procedimiento formulado ante la Cámara de los Lores "*empeachment*", en el marco jurídico mexicano la Cámara de Diputados se encargará de actuar como órgano instructor y de acusación, mientras que la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia para efectos de dictar la misma.

Respecto al juicio político es importante considerar lo escrito por Arteaga Nava en relación a la esencia del mismo y las consecuencias en la clase política. Arteaga Nava sostiene que el juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de Gran Jurado, es un acto eminentemente político, ya que no busca la justicia, no es imparcial, ni está exento de prejuicios.[107]

La ratificación de los nombramientos hechos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una facultad que el Senado tiene para que estos altos funcionarios no se deban exclusivamente a la voluntad del Ejecutivo y con ello estén sometidos a sus propósitos. De conformidad con el artículo 96 constitucional:

"Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del

[107] Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur: "Derecho Constitucional", Oxford University Press, México; 1998, pp. 956 a 958.

Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

El mecanismo propuesto en la Constitución es un acto de voluntad política que, dentro de un sistema tripartidista o multipartidista requiere del consenso de los principales actores políticos en el Senado, a fin de lograr la mayoría calificada que requiere el acto de la ratificación.

Se dice que la independencia del Poder Judicial de la Federación depende en buena medida del sistema de nombramiento de sus principales funcionarios. Cuando el nombramiento se debe a la voluntad de un solo actor político, a éste deben tan digno cargo, por lo que su parcialidad y fidelidad estarán echadas a él. La construcción de sistemas mixtos de nombramiento son producto de la democratización de un pueblo, de la conciencia que se tiene sobre la necesidad de equilibrar los poderes del Estado mediante mecanismos de control interinstitucionales.

Las entidades federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos se diferencian por su extensión, localización y número de municipios; circunstancias que les otorgan cualidades distintas. Cuando los gobiernos y la población de dos entidades federativas están de acuerdo en sus límites territoriales no parece haber problema alguno; pero cuando a partir de dicha premisa un estado obtiene un beneficio que le corresponde al otro, entonces ya es materia de litis, misma que a la postre habrá de ser resuelta por el Senado de la República. En otras ocasiones, algunos poblados se identifican y reciben apoyo de determinado estado cuando políticamente

corresponden a otra entidad federativa; en consecuencia, están sometidos a otras autoridades y a otras leyes.

Definir los límites territoriales de las entidades federativas es un tema complejo con matices políticos, sociales y económicos que generan opiniones diversas determinadas por el momento, lugar o ámbito de tratamiento. Se debe tomar en cuenta que el espacio geográfico es modificado continuamente; además, las colectividades humanas siempre han adoptado como práctica la apropiación y demarcación de espacios, lo cual genera a la postre conflictos territoriales, ya sea entre comunidades distintas o gobiernos de los estados.

La importancia de definir límites territoriales radica en que son los que van a determinar la dotación de servicios y pago de impuestos, además de contribuir a las buenas relaciones entre pueblos colindantes, resolver derechos constitucionales, entre otras funciones. Así por ejemplo, los estados de Colima y Jalisco en algún momento de la historia han peleado por la delimitación de su territorio y pienso que lo mismo ha sucedido en muchas de las entidades que tienen perímetro en común.

LAS VÍAS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POR EL SENADO

Las vías del control parlamentario	Modo de participación
A. Control sobre actos políticos del Poder Ejecutivo federal. Informe presidencial. Comparecencias de funcionarios vinculadas al Informe. Citas a funcionarios a comparecer ante el Senado.	Congreso de la Unión en sesión conjunta. Cada Cámara. Cada Cámara.
B. Control sobre actos políticos de gobierno estatales y del Distrito Federal. Declaración de desaparición de poderes y nombramiento de un gobierno provisional. Árbitro de conflictos políticos entre autoridades estatales. Remoción del jefe de Gobierno del D.F. y nombramiento del jefe de Gobierno sustituto en su caso.	Senado y Ejecutivo federal Senado. Senado con Presidente de la República.
C. Controles sobre actos de órganos administrativos. Comisiones de investigación.	Cada cámara separadamente.
D. Controles previos a través de nombramientos de funcionarios de otras instituciones. Ratificación, aprobación y designación de funcionarios.	Senado.
E. Control jurisdiccional. Juicio político	Cámara de Diputados es órgano acusador y Senado es jurado de sentencia.
F. Control presupuestario. Ley de ingresos. Bases de endeudamiento de gobierno federal y del Distrito Federal.	Senado es Cámara revisora. Con la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO 3
EL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

I. TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

A. Constitución de Cádiz de 1812

Este documento constitucional fue promulgado por las Cortes de Cádiz el 28 de marzo de 1812, con el propósito de renovar las instituciones políticas en España y, al mismo tiempo, mantener la integridad del imperio, toda vez que, como habrá de recordarse, el país ibérico fue objeto en ese tiempo de invasión por las tropas de Napoleón Bonaparte.

Por vez primera en la historia constitucional de España, se incluyó en la convocatoria a los representantes de sus colonias en el continente americano, correspondiéndole a México (Nueva España) una representación de 21 diputados. Por la importancia que tenía la Iglesia Católica en aquellos tiempos, 14 de ellos pertenecían al clero, 2 militares, 2 funcionarios y un abogado.

La Constitución de 1812 es extensa, ya que contiene un amplio discurso preeliminar que pretende justificar la labor legislativa del Congreso Constituyente; consta de 384 artículos, divididos en nueve títulos. Desde la perspectiva técnica, el texto constitucional que se comenta fue dividido en las dos partes clásicas que componen toda norma fundamental: la dogmática y la orgánica.

El título III compuesto por los artículos 27 al 167, estableció un sistema unicameral, inspirado en la Constitución francesa de 1791. El Estado se organizó sobre la base de cortes unicamerales, cuyos miembros eran electos a través de votación directa; frente a ellas se encontraba el Poder Ejecutivo encabezado por el Rey, quien detentaba importantes facultades dentro de un marco de división de poderes.

B). Constitución Federal de 1824

Entró en vigor el tres de octubre de 1824, después del derrocamiento de Agustín de Iturbide. La estructura bicameral del Poder Legislativo se adoptó como consecuencia necesaria de la inspiración que la Constitución estadounidense proporcionó a nuestros constituyentes y se adoptó con el mismo significado: dos senadores por cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años, lo que les otorgaba una clara representación a las entidades federativas. En la nueva Constitución, México era definido como una república federal representativa, con el catolicismo como religión oficial. La República tomaba el nombre de Estados Unidos Mexicanos y el Poder Ejecutivo federal recaía en un presidente y un vicepresidente, electos por cuatro años. El poder judicial estaba en manos de los once integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Lo relativo al poder legislativo lo podemos encontrar en los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, cuyo texto a la letra se inserta:

> *"Artículo 8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los Ciudadanos de los estados."*
>
> *"Art. 9. Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución."*[108]

El artículo 7 depositaba el poder legislativo en un congreso bicameral, al disponer que:

> *"Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.."*

[108] TENA RAMÍREZ, Felipe: "Leyes fundamentales de México 1808-1995". 19ª edición, Porrúa, México, 1995, p.169.

El mecanismo constitucional para la elección de sus miembros estaba previsto en los artículos 11 y 12, al tenor de lo siguiente:

> *"Artículo 11.- Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado."*
>
> *"Artículo 12.- Un censo de toda la federación que se formará dentro de cinco años, y se renovará después cada decenio, servirá para designar el número de diputados que corresponda a cada estado. Entre tanto se arreglarán éstos, para computar dicho número, a la base que designa el Artículo anterior, y al censo que se tuvo presente en la elección de diputados para el actual congreso."*

La temporalidad en el ejercicio del cargo de senador fue fijado en el artículo 25 de acuerdo a lo siguiente:

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

La naturaleza representativa de ambas cámaras es distinta ya que, mientras la de diputados es representante de la población de todo el país, la de senadores obedece a la de cada uno de las entidades federativas, además de que su nombramiento es realizado por las legislaturas de cada una de las entidades federativas. En virtud de su naturaleza representativa es que cada cámara detenta facultades distintas.

Los requisitos que debía satisfacer una persona para tener el derecho a ser electo diputado estaban dispuestos en el artículo 19 constitucional, los que a la letra se insertan:

I. *"Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.*
II. *Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro."*

No podían ejercer el cargo de diputado, según el artículo 23:

> *"1. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadano;*
>
> *2. El presidente y vicepresidente de la federación;*
>
> *3. Los individuos de la corte suprema de justicia;*
>
> *4. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías;*
>
> *5. Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación;*
>
> *6. Los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los M. R. R. arzobispos, y R. R. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y vicarios generales, los jueces de Circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los estados o territorios en que ejerzan su encargo o ministerio."*

Sin embargo, reza el artículo 24,

> *"Para que los comprendidos en el Artículo anterior puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones."*[109]

C) Constitución Centralista de 1836

Con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, en enero de 1835, el Congreso inició la elaboración de las bases para una nueva Constitución, que pondría fin al sistema federal. La Constitución de 1836 fue dividida en siete estatutos, con el nombre de "Leyes Constitucionales de 1836", razón por la cual a esta Constitución centralista se le conoce también bajo el nombre de "La Constitución de las Siete Leyes".

---

[109] Ibíd., pp. 169-171.

El sistema bicameral subsistió en esta Constitución. En el artículo primero de la tercera ley se dispuso que:

> *"El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras."*

Como ya sabemos, se trata de las cámaras de senadores y de diputados. Toda vez que el Senado es una figura creada para la representación de los estados en los regímenes federales, carecía de justificación jurídico política dentro de un sistema centralizado. Además, en parlamentos como el inglés, la figura senatorial es aristocrática. Sin embargo, para el maestro Burgoa, en la Constitución centralista de 1836, el Senado no tenía ninguna de estas representaciones.

Para la conformación de la Cámara de Senadores se utilizaba un sistema mixto de designación, ya que intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo en junta de Ministros, y la Suprema Corte, quienes elaboraban por su cuenta una lista de candidatos recayendo la elección en las juntas departamentales. El Senado se integraba por veinticuatro miembros, renovándose por terceras partes cada dos años. El nombramiento recaía en aquellos candidatos que hubiesen obtenido la mayoría, según el escrutinio que al efecto realizaba el Supremo Poder Conservador.

El proceso para constituir el Senado se definía en la tercera ley mediante los siguientes artículos:

> *"Artículo 8. Ésta (la Cámara de Senadores) se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera siguiente:*
>
> *En cada caso de elección, la Cámara de diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.*
>
> *Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.*

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador.

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el Artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.

Artículo 9. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista: al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho más antiguos."

La renovación de la cámara de diputados era prevista en el artículo 3 de la misma ley, de acuerdo al siguiente mecanismo:

"Artículo 3. Esta Cámara se renovará por mitad cada dos años: El número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados, una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente."

D) Bases Orgánicas de la Constitución de 1843

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por el general Santa Anna, una vez que hubo reasumido el poder, el 12 de junio de 1843, en un marco convulso caracterizado por las confrontaciones entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador. El país estaba conmocionado por la separación de Texas, por el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, por la amenaza de invasión extranjera, y por el descontento popular ante las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

En abril de 1842 el Congreso elaboró un proyecto para una nueva Constitución, en el que se proponía un gobierno republicano,

representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos que llevaron a la disolución del Congreso. Calmadas las aguas, en junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas Bases, que sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirían un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía derecho de veto de leyes.

En el texto constitucional se marcó claramente la naturaleza aristocrática del Senado, como una figura de élite, toda vez que se componía de sesenta y tres individuos que tuvieran notorias rentas anuales, que no fuesen menores a dos mil pesos. Dos terceras partes eran electos por las asambleas departamentales de entre los agricultores, mineros, comerciantes y productores de bienes, que además tuvieran un bien inmueble cuyo valor no fuese menor de cuarenta mil pesos. El tercio restante lo componían distinguidos miembros de la iglesia y de la sociedad civil que serían designados, de acuerdo al mecanismo previsto en la Constitución, conjuntamente por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, integración que propició una tendencia aristocratizante.

La renovación de la cámara de diputados era prevista en el artículo 30, de acuerdo al siguiente mecanismo:

> *“La Cámara de diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número*

impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los Departamentos que nombraren un solo diputado, lo renovarán cada dos años."

Para la elección de sus integrantes seguían interviniendo los miembros de los otros dos poderes (ejecutivo y judicial), circunstancia que le restaba autonomía política a sus miembros, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 32, 33, 36, 38 y 39 del texto constitucional.

E) Constitución Liberal de 1857

La tendencia aristocratizante del Senado, desde la Constitución de 1843, motivó la dura crítica de los constituyentes de 1857, por lo que optaron por el sistema unicameral y decidieron la supresión del Senado. Esta es una Constitución cuya ideología rompió con la historia constitucional mexicana, al menos, en sus aspectos de mayor relevancia, siendo éstos el poder económico y político de la iglesia, y la desaparición de los fueros y privilegios de los militares y los miembros del clero.

El contenido del nuevo texto constitucional se debió a la participación de actores políticos liberales; consecuentemente, en su texto se vaciaron principios fundamentales de liberalismo político y económico. Sin embargo, el ideario liberal fue matizado por ciertas posturas conservadoras propuestas por los adversarios políticos.

Los principales postulados del nuevo texto constitucional fueron los que a continuación se enuncian:

- La igualdad y la libertad humanas;
- La separación de la iglesia y el Estado, y la desamortización de los bienes eclesiásticos,
- La libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta;
- La libertad de trabajo, industria y comercio;
- La propiedad privada frente a la propiedad comunal;
- El sistema federal;

- La división de poderes, y
- El juicio de amparo.

Tocante a la composición del Congreso debemos señalar lo siguiente. Olvera y Zarco defendieron la idea del bicameralismo por tratarse de un estado federal en donde la figura senatorial es representativa de todos sus miembros. Sin embargo, prevaleció el punto de vista de León Guzmán, integrante de la comisión que presentó el dictamen que hacía desaparecer la figura del Senado, además de ser autor de un celebre estudio sobre el sistema bicameral y sus consecuencias. Por tal motivo, en aquel momento el Congreso se compuso por una Cámara, cuyos miembros fueran electos, en su totalidad, cada dos años.

Al igual como ha ocurrido con todos nuestros textos constitucionales, el del 57 fue objeto de reformas y adiciones, entre los que destacan los relativos a las facultades del Congreso, cuyas materias fueron contenidas en el artículo 72. Por el desprestigio de que fuera objeto la figura senatorial, fue suprimida del texto constitucional, quedando la redacción del artículo 51 tal y como se transcribe a continuación: *"Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión, mismo que de conformidad a los artículos siguientes quedaba conformado por diputados, propietarios y suplentes.·*

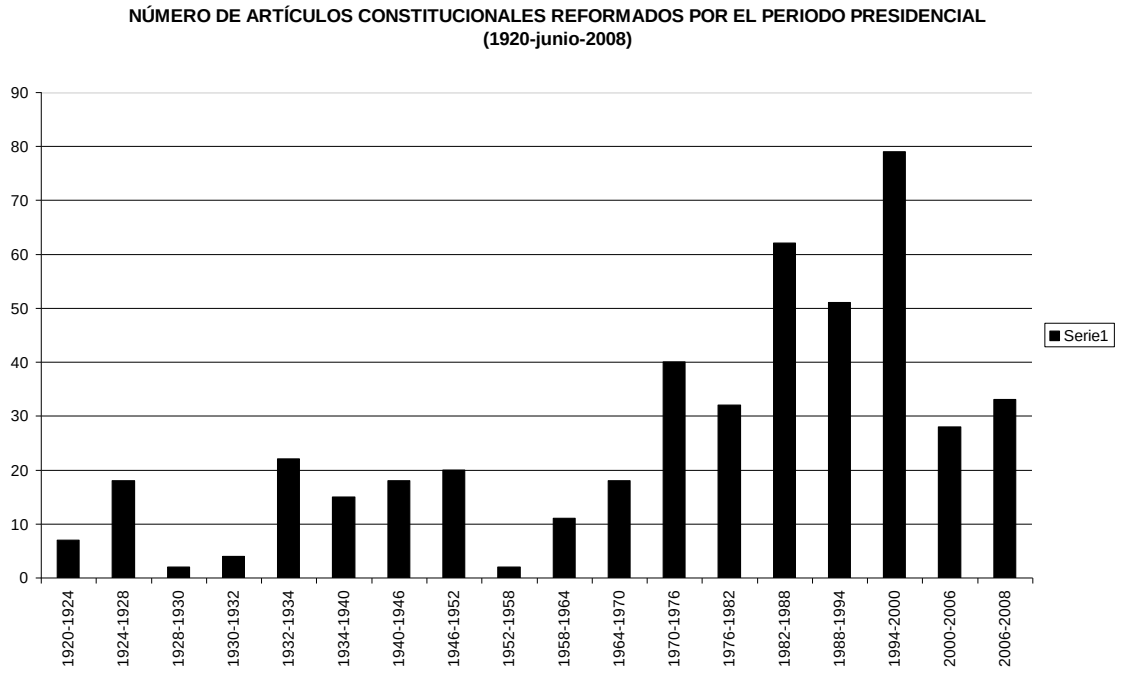
Sin embargo, en agosto de 1867, se inició el proceso de restauración del Senado, con la famosa "Ley de Convocatoria" del presidente Juárez, la cual provocó un debate nacional que se incrementó con la presentación formal de la iniciativa en diciembre de 1867. Ocho años duró el debate, que culmino con el Decreto de Reforma en noviembre de 1874, que vio su plena realidad después de la elección correspondiente, con la reinstalación del Senado el 15 de septiembre de 1875. Conforme a esta reforma, el Senado se componía con dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, con término de cuatro años y renovación por mitad cada dos años

F) Constitución Social de 1917

El Constituyente de 1916-1917 fue convocado por Carranza mediante decreto publicado el 19 de septiembre de 1916. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 conservó el sistema bicameral, así como la duración del encargo por cuatro años y renovación por mitad cada dos años; la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933 modificó la duración del encargo y la renovación, para establecerlos en seis años y por la totalidad de cada período, con renovación total del Senado. En 1986, se modificaron nuevamente las normas constitucionales para establecer la renovación por mitad cada tres años, conservando el término de duración de seis años.

La Constitución Mexicana de 1917 es la primera Constitución social del mundo (incluso antes de Weimar), cuyos postulados ya habían sido objeto de regulación en otros países, como Alemania; sin embargo, nadie los había elevado a rango constitucional. Su contenido es producto de las necesidades sociales de nuestro propio país, en donde el descontento de las clases campesina y obrera tuvo que ser atendido con una serie de garantías que les dieran mayor seguridad jurídica y económica.

Tuvo lugar un cambio importante en las instituciones jurídicas y políticas de los tres poderes de la Unión. La Cámara de Diputados se compondría por representantes de la nación, cuyos miembros serían electos en su totalidad, cada tres años. La elección de diputados pasó de la forma indirecta a la directa, y de nueva cuenta se disminuyó la edad mínima para aspirar a dicho cargo, pasando de 30 a 25 años.



II. ELECCIONES

El vocablo elecciones proviene de la voz latina *Electionem,* con la cual se quiere significar la acción de escoger.

Por elecciones entendemos la acción de seleccionar, que implica una preferencia, y hasta una libertad de actuar. El jurista mexicano Francisco Berlín Valenzuela concibe las elecciones como "…el proceso a través del cual los ciudadanos escogen a los individuos que deben ocupar los cargos de elección popular, conforme a los tiempos y formas que establezcan las normas jurídicas." [110]

El autor alemán Nohlen Dieter concibe las elecciones como "…una técnica de designación de los representantes ya que, el hecho de que existan elecciones es presupuesto de democracia; a través de éstas se sustituye a otros procedimientos como la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o nombramiento, por lo

[110] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Elecciones,* en "Diccionario universal de términos parlamentarios", 2ª. Edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 390

que, apunta, las elecciones representan el método democrático para designar los representantes del pueblo." [111]

Sin lugar a dudas, el sufragio es uno de los principales derechos humanos; es un elemento básico de la democracia; es el mecanismo legal por medio del cual se legitiman los gobiernos. Durante el siglo pasado, en México existieron tres clases de restricciones para el ejercicio de este derecho: uno de carácter censatario, con base en la propiedad privada; la otra, basada en el grado de instrucción académica, y, la tercera, en el género, ya que la mujer no tenía esta facultad. La evolución social y cultural hizo posible que el derecho al voto fuera incluyente, aunque aún existen restricciones constitucionales y legales para que unas personas con residencia en la Republica mexicana no lo puedan ejercer para elegir a nuestras autoridades gubernamentales; tal es el caso de los extranjeros, los que no han alcanzado la mayoría de edad, y los que no tienen un modo honesto de vivir (quienes están encarcelados).

Para la elección de los gobernantes vale la pena oír la voz del pueblo, para lo cual se pueden utilizar distintos sistemas, unos mejores que otros, unos más representativos que otros, y que han sido diseñados para que la voluntad del pueblo se vea reflejada en las políticas públicas que se adoptan para gobernar. Así, por ejemplo, la historia constitucional nos muestra sistemas indirectos y directos para la elección de los miembros del Congreso.

Giovanni Sartori afirma que los sistemas electorales producen fundamentalmente dos efectos: El primero incide en la figura del votante, y el segundo sobre el número de partidos que contienden; señala que este último efecto no depende exclusivamente del comportamiento de los votantes, sino, además, de la forma en que sus votos se convierten en escaños. [112]

Hacía finales de la década de los años setenta había la opinión generalizada de que las principales características del Estado y su sistema político eran la continuación política institucional derivada del

---

[111] NOLHEM, Dieter: "Sistemas Electorales y partidos políticos", UNAM, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

[112] SARTORI, Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada", Fondo de Cultura Económica; México,1999, p. 46

porfirismo y, paradójicamente, del movimiento social revolucionario de 1910,[113] que creó un Estado fuerte, regido por un sistema de gobierno presidencial que, con el trascurso de los años, se convirtió en un presidencialismo, que blindo al titular del ejecutivo del peso en su contra del legislativo, gracias a factores políticos y meta constitucionales. Estos factores meta constitucionales se pueden resumir en los siguientes: ser jefe de Estado y ser jefe de gobierno; cabeza del partido oficial; poder de nombramiento para el sucesor presidencial, para los gobernadores de los estados y de quienes se postularían para las diputaciones y más cargos de elección popular; el control sobre el gobierno del Distrito Federal.[114]

La legitimidad del gobierno no se debía a los procesos democráticos para su elección, sino más bien a su capacidad para dirimir conflictos sociales hacia el interior del partido hegemónico. Se convirtió en el árbitro de las contiendas nacionales, pues el partido oficial concentraba a los organismos empresariales, de trabajadores, organizaciones religiosas, y grupos que buscaban la lucha por el poder político; así, todo era manejable desde la cúpula.

Rafael Segovia escribe sobre las elecciones las siguientes palabras: "Nadie en su sano juicio se atrevería a negar que las elecciones han sido fundamentales para la vida política nacional en un régimen donde incluso el fraude y la violencia se realizan con estricto apego a la ley…"[115]

Cierto es que el principal papel de las elecciones era legitimar un poder y un proceso de toma de decisiones autoritario encubriéndolo bajo una fachada democrática [116] En razón de lo hasta ahora dicho, las elecciones son un medio y no un fin, con el cual los gobiernos se legitiman y los representantes populares encuentran respaldo en el voto del pueblo.

---

[113] RABAZA, Emilio, La constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política en México; 7 edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

[114] CARPIZO, Jorge: "El presidencialismo mexicano"; editorial siglo XXI, México, 1993; Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "El presidencialismo". UNAM, México, 1986, pp. 3-4; Cfr. GALVEZ BETANCOURT, Carlos. "Tiempo de cambios. Comentarios políticos y sugerencias". Editorial Diana, México, 1989, p. 35; Cfr.- CHANES NIETO, José: "La designación del Presidente de la República". Plaza y Valdés editores, México, 1993, p. 16.

[115] SEGOVIA, Rafael: "Estudios políticos electorales". H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002, p.70

[116] Ibíd., p. 71

III. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

Las incompatibilidades de los parlamentarios son el conjunto de cargos u ocupaciones que éstos no pueden ejercer durante su función como diputado o senador de la República. Persiguen la independencia del legislador de otros poderes del Estado y de cualquiera otra fuerza política y social, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones que se pone en sus manos.

Por el contrario, las causas de inegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con el propósito de producir la nulidad de la elección de las personas que hubiesen incurrido en alguna de ellas, como por ejemplo, no cumplir con el requisito de la nacionalidad mexicana. A su vez, las incompatibilidades se deben observar desde que se constituye la cámara o la toma de posesión del legislador y durante todo el tiempo que dure su encargo. La causa de incompatibilidad que se presente al momento de las elecciones no invalida la elección, pero es de aplicación durante el tiempo en que la persona se ostente como diputado o senador. En ese orden de ideas hay incompatibilidad cuando una persona que ocupa el cargo de senador también es gobernador, diputado local, o servidor público en cualquier esfera de gobierno.

La presencia de alguna incompatibilidad obliga al senador o diputado a optar por continuar en su encargo representativo y desvincularse de la actividad paralela, o renunciar al cargo de elección popular.

El artículo 62 de la Constitución Federal dispone que:

> ***"****Los diputados y senadores propietarios durante el período 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."*

Las incompatibilidades parlamentarias son circunstancias que imposibilitan el ejercicio del cargo de elección popular, como es el de senador, al poner a la persona en una situación de conflicto de intereses.

IV. INSTALACIÓN DE LA LEGISLATURA

El fundamento Constitucional de la instalación de la Legislatura lo podemos encontrar en el artículo 63 en sus cuatro párrafos.

> *"Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habérsele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de*

que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales (sic) que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones."

Es pertinente hacer mención del fundamento constitucional relativo a la instalación de la legislatura, toda vez que todos damos por hecho que este acto se tendrá que llevar a cabo forzosamente; incluso estamos acostumbrados a ver que el Congreso se instala en una ceremonia formal. Sin embargo, ya ocurrió que los diputados y senadores del Partido de la Revolución Democrática, sus aliados y los partidos que conformaban el Frente Amplio Progresista, a manera de protesta por su inconformidad con los resultados oficiales de la elección presidencial, decidieron no presentarse a la instalación del Congreso.

El artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) ordena que el presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, usando un

protocolo que reza: *"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones"*. Acto seguido, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del primero de septiembre del año que corresponda. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno. Constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el presidente de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

Asimismo, el artículo 59 del mismo ordenamiento obliga a los senadores electos a que se reúnan en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.

El inciso dos de este mismo artículo manda que: *"El Secretario General de Servicios Parlamentarios notificará a los integrantes de la nueva legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará difundir avisos en los diarios de mayor circulación nacional en torno al contenido de dicha disposición."*

De conformidad con el artículo 60 de la LOCGEUM y únicamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores, se formará una Mesa de Decanos, constituida por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.

La mesa de Decanos se integra por los senadores que tengan más antigüedad en el cargo; si hubiese un empate, será presidida por el de mayor edad. En el supuesto de que ninguno se hubiere desempeñado como senador, entonces será el que mayor tiempo lleve en calidad de

diputado federal y en su defecto, como diputado local. El senador electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la Mesa de Decanos y así sucesivamente se irán llenando los cargos.

Una vez presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el secretario general de servicios parlamentarios informará que cuenta con la documentación correspondiente y nombrará a quienes deban ocupar la Mesa de Decanos.

Acto seguido, el presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Una vez declarado el quórum, el presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, cumpliéndose los siguientes puntos:

I. Pase de lista;
II. Declaración del quórum;
III. Protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos;
IV. Protesta constitucional de los senadores electos;
V. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva;
VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
VII. Cita para sesión de Congreso General, y
VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

Enseguida, el presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie, lo mismo que el resto de la concurrencia, y prestará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido:

> *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (numero ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".*

Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el presidente de la Mesa de Decanos les tomara la protesta siguiente:

> *"¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (numero ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?".*

Los Senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido:

> *"¡Sí, protesto!"*. El presidente de la Mesa de Decanos contestará: *"Si no lo hicieren así, que la Nación se los (sic) demande".*

Para Paolo Biscaretti la Legislatura indica el periodo de existencia de una cámara desde el día en que se convoca por vez primera, hasta la fecha de su disolución. Señala que en Italia (Congreso federal) tiene lugar durante 5 años para la Cámara de Diputados y seis para el Senado; no importa que dicho periodo sea el normal o se disuelva anticipadamente. En la actualidad, en aquel país del viejo continente ya no hay una serie única de legislaturas como en el ordenamiento estatutario, en el cual toda disolución de la Cámara valía también como fin de la legislatura para el Senado. El sistema de la doble numeración permite que se mantenga una antigua denominación, bajo el supuesto de que una de las Cámaras fuese disuelta anticipadamente.[117]

Menciona que en Italia ya no existe la posibilidad de tener una carencia absoluta de los órganos parlamentarios, ya que el artículo 61 de su Constitución ha establecido, que, hasta que no se encuentren reunidas las nuevas cámaras, son prorrogados los poderes de las anteriores. Durante dicha prórroga sólo tienen facultad para realizar asuntos de particular urgencia; por lo que se debe estimar que esta

[117] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: "Derecho Constitucional", 3ª edición. Editorial Tecnos. Trad. Pablo Lucas Verdú. España; 1987, pp. 359 y 360.

situación cesa al proclamarse todos los nuevos elegidos.[118] Además señala que parece que esta secuencia no se ha tenido siempre presente por los constituyentes, debido a sus múltiples repercusiones. Cita, a manera de ejemplo, que, no se han precisado los efectos que habría producido la desaparición alterna de una de las cámaras sobre el trabajo legislativo en curso.

V. TRABAJO EN PLENO

El vocablo deriva del latín *plenus*; adjetivo que significa completo, lleno. Reunión o junta de corporación, con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

En el campo del derecho político parlamentario, recibe el nombre de Pleno la reunión a la que asisten los miembros integrantes de un órgano parlamentario en el número previsto por los reglamentos para la integración del quórum, con la finalidad de que pueda sesionar. Se le considera como el órgano de decisión de las cámaras por excelencia, y se encuentra teñido del tinte democrático, dada la forma de elección de sus miembros. Generalmente los trabajos del Pleno son dirigidos por el presidente y demás funcionarios de la Mesa Directiva de las cámaras, de conformidad con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea corresponde la deliberación sobre los asuntos de mayor importancia, y quienes lo conforman tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que le son sometidos por las comisiones o comités para su consideración.

En México, por lo que al Poder Legislativo concierne, el órgano de mayor jerarquía en las cámaras es el Pleno.[119]

Alonso de Antonio advierte que el alcance e importancia del Pleno ha evolucionado con el transcurso del tiempo. Apunta que el sentido individualista del liberalismo decimonónico, aunado al papel nuclear que tenían los parlamentarios como unidad de decisión, así como a la débil estructura de los partidos políticos, hacía del pleno de las

---

[118] Ibíd., p. 360.
[119] MOLINA PIÑEIRO, Luis J.: “Diccionario universal de términos parlamentarios”, 2ª edición, Miguel Angel Porrúa, grupo editorial, México; 1998, p. 733.

asambleas el órgano más importante de las mismas. Señala que en la actualidad se vive otra realidad, lo que hace que la tramitación así como la resolución final se hagan por otros órganos; lo cual –dice el autor- no le resta importancia a la figura que se comenta.[120]

VI. TRABAJO EN COMISIONES

El término proviene del latín *commissionis* y significa el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad.

De manera específica en el campo del derecho político parlamentario, los plenos de los actuales congresos, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos de carácter externo e interno, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, como con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

La compleja y especializada actividad desplegada por las asambleas nacionales modernas, han dado lugar a una división del trabajo parlamentario, con el objeto de dar celeridad y eficacia a las decisiones que se tomen.

Las palabras comisión o comités se utilizan en forma indistinta. La comisión es la integración de un cuerpo reducido de legisladores pertenecientes a las cámaras, quienes, por encargo de la misma, estudian con amplitud y de forma detallada los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva.[121]

Para Fernando Santaolalla, “las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de diputados y senadores, a fin de conocer a profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la

[120] ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “Derecho parlamentario”, J.M. Bosch editor; España, 2000, pp. 121 y 122.
[121] CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel: op. cit., pp. 170 y 171.

aprobación de las cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos".[122]

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define a las comisiones parlamentarias en los siguientes términos:

> *"Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."*

Para Mauricio Rosell, las Comisiones son la esencia del trabajo Legislativo y representan la forma que adoptan los Legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de Ley o Decreto presentadas por cualquiera de los sujetos facultados para ello, promoviéndose así la distribución de los trabajos y la especialización de los legisladores en determinadas materias del quehacer nacional.[123]

Las comisiones son un espejo de lo que ocurre en el pleno, y para su constitución se debe tomar en cuenta un criterio de proporcionalidad; es decir, si el Pleno de la cámara está integrado en un porcentaje mayoritario por miembros de un partido político, esta circunstancia se debe ver reflejada en la composición de las comisiones. Aquí cabe hacer el señalamiento de que no todos los partidos políticos tienen un número suficiente de diputados que les permite tener representación en todas las comisiones, en virtud de lo cual, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

Una ventaja técnica de las comisiones permanentes es la posibilidad de que los senadores que las conforman se especialicen en materias específicas; es decir, promueven la especialización y la experiencia en las respectivas ramas de trabajo. El número de las comisiones permanentes se debe a dos factores, principalmente: la

---

[122] SANTAOLALLA, Fernando: "Derecho parlamentario español". Editorial Espasa Calpe, España, 1990, p. 174.

[123] ROSSELL, Mauricio: "Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México, 2000, p. 224.

especialización del trabajo parlamentario y el crecimiento del número de sus miembros.

CAPÍTULO IV
EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

I. El Senado, como expresión fundamental del federalismo mexicano

Como se ha visto en los títulos y capítulos precedentes, la historia de la institución senatorial en México ha corrido pareja con la pugna entre un modelo centralista de Estado, y uno federalista, que es el que ha prevalecido.

Si bien en lo formal el federalismo mexicano se inspira en la Constitución estadounidense adoptada en 1787, en el plano histórico y sociopolítico, tiene antecedentes en la propia historia nacional, y tal vez en antecedentes incluso más remotos que el de la propia conquista. Formalmente entra en la historia oficial con el "Informe y plan de Intendencias para el reino de Nueva España", presentado por el Visitador José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix, y recomendado por el Obispo de Puebla y el Arzobispo de México, entre el16, el 20 y el 21 de enero de 1768.

En este informe aparecen por primera vez algunas de las que posteriormente pasaron a constituirse en las entidades federativas de la República mexicana. En efecto, además de "esta Capital de México", en ella figuran "Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche; Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis de Potosí, Guadalajara, Durango, La Sonora y Californias.

En las Cortes de Cádiz, durante el proceso que gestó la llamada Constitución del mismo nombre, reaparecieron estas entidades con el rango de provincias y asociadas todas a la ya entonces fuerte y común aspiración autonomista. Inicialmente las Cortes reconocieron sólo seis diputaciones: México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Guanajuato y San Luis Potosí, pero después fueron reconocidas las de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Querétaro, incluso las entonces ciudades de Tlaxcala –por sus servicios prestados a los

conquistadores-, Querétaro –por ser la tercera ciudad de la Nueva España- y Tabasco sin que se sepa porqué.

Con estos antecedentes de organización política local, después de la Independencia se fortaleció un sentimiento regionalista contrario al regreso del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el vasto territorio del antiguo virreinato.

Después del derrocamiento de Iturbide y su Imperio, la Constitución de 1824, "La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", estableció, en su artículo artículo cuarto, que "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.", y, en su artículo quinto, que "Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanaxuato (sic), el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala."

En su sección dedicada a definir la naturaleza del federalismo y su modo de ejercerlo, el texto constitucional de 1824 dispuso lo siguiente, en su artículo séptimo: "Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

Después de definir las características y funciones de la Cámara de Diputados, y de señalar que "por cada 80,000 almas se elegirá un diputado" (artículo 11), en cuanto a la Cámara de senadores, en su artículo 25 esa Constitución dispuso que "El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años."

Como puede observarse en el texto de la Constitución de 1824, la distinción sustantiva entre ambas cámaras radicaba en que, mientras la de diputados representa al pueblo en general, a partir de los principios: a. de que todos los individuos son iguales ante la ley, y b.

el de la proporcionalidad democrática; la de senadores representa a las entidades federadas, bajo el principio de la igualdad de todas y cada una de ellas ante la ley, independientemente de su volumen demográfico.

Se observa también que, en esta Constitución, las potestades y funciones de ambas cámaras son similares, sin que se establezca primacía de alguna sobre la otra, en contraste con la actual situación donde, sin duda, sólo por tener el encargo de definir la Ley de Egresos de la Federación, y la revisión de la cuenta pública, como lo ordena en su inciso IV el artículo 74 de la vigente Constitución, la importancia política y el poder acumulado en esa cámara supera con mucho los de la Cámara de Senadores.

II. Apogeo del Centralismo

La República federal colapsó en 1835, por diversas causas. La principal fue sin duda la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista. A esta causa se sumaron las sublevaciones de varios estados, el sistema electoral contemplado en la Constitución para renovar los poderes federales, y la extrema debilidad fiscal del Estado que motivó frecuentes problemas con el Ejército y con la burocracia federal.

Por éstas y otras causas, en 1835 dejó de estar vigente la Constitución federal de 1824 y, entre 1836 y 1847 rigieron al país dos constituciones centralistas: las llamadas “Leyes Constitucionales de 1836”, que entraron en vigor en ese año, y las “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, de 1843.

La característica fundamental de la República Centralista es la transformación de los estados en departamentos, bajo la autoridad de gobernadores designados por el gobierno central, la eliminación de los Congresos locales, mientras los ciudadanos de cada entidad eran representados por una Junta Departamental de carácter fundamentalmente consultivo.

Sus dos normas de rango constitucional, mantienen el carácter bicameral del Congreso, pero, en el caso del Senado, en lugar de la elección de sus integrantes por mayoría de votos de sus respectivas

legislatura, como lo establecía la Constitución de 1824, ambas normas establecieron mecanismos de consulta en los que prevalecía siempre el criterio definitorio del poder central. En el caso de la Constitución de 1843 (Bases Orgánicas), *"Dos tercios de senadores se elegirán por las Asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después."* (artículo 32). Por su parte, las "7 Leyes" señalaban al respecto *"Ésta* [la Cámara de Senadores] *se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera siguiente: En cada caso de elección, la Cámara de diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las juntas departamentales. Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el Artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales."* (Artículo 8).

El carácter elitista y conservador del régimen centralista se pone de manifiesto en sus dos textos de rango constitucional En ambos, para la elección de senadores y diputados, se restringía la posibilidad de ser candidatos, sólo a aquellos que, poseyendo una renta, considerable en la época, dejaban fuera a los que no la tuvieran; es decir, a la inmensa mayoría de la población. Las "Siete Leyes" exigían *"Tener un capital (físico o moral) que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales."* (Artículo 12, fracción IV), y las "Bases orgánicas" de 1843, promulgadas por Antonio López de Santa Anna, exigían: ***"……****tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil peso a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos."* (Artículo 42)

El sentimiento autonomista de las entonces provincias se expresó en generalizadso descontento popular y en dos importantes rebeliones provinciales. Los mexicanos no podemos olvidar que mientras una de éstas fue debelada: la de Zacatecas, la otra sirvió de pretexto para la separación de Texas.

III. La Reforma

El período que va entre 1846 y 1853 es conocido como la Segunda República Federal. En este período volvió a regir la Constitución Federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847.

La Segunda República Federal surgió y se desarrolló en medio de la mayor crisis política vivida por la nación mexicana, incluyendo el retorno de Santa Anna, la intransigente y beligerante oposición clerical y conservadora, y la invasión estadounidense, además de las enormes penurias fiscales. Sin embargo, fue un tiempo de transición generacional, donde un pasado de oprobio y anarquía dio paso a una nueva y vigorosa nueva generación que, superando las inmensas dificultades de la época supo plasmar una Constitución que, recogiendo principios liberales fundamentales, trazó el rumbo para la obra posterior de los mexicanos.

La Constitución de 1857 restableció el sistema federal, fortaleció al Poder Legislativo y, justamente para fortalecerlo, evitando al mismo tiempo el carácter aristocrático que los conservadores habían dado al Senado, lo suprimieron, creando un poderos Congreso Federal unicameral. Al respecto, el artículo 51 disponía lo siguiente: “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará congreso (sic) de la Unión.”

En 1867 el presidente Benito Juárez propuso al Congreso el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara.

Once años después, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, fundamentando la tesis de que en la República Federal son necesarias dos Cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal, de manera que *“…la*

*Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el "elemento popular", un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría a representar el "elemento federativo".*Con base en estos argumentos, el 13 de noviembre de 1874 el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.

Desde entonces, la función y la composición del Senado han tenido diversos cambios.

En 1917, la Constitución que expresó los ideales y aspiraciones que dieron origen a la Revolución de 1910, representó una profunda reorganización del poder político, pero, respecto al Senado, retomando la norma federalista de la Constitución de 1824, dispuso que: *"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa."* (Artículo 56)

IV. Hacia la reactivación del constitucionalismo democrático

En México, el constitucionalismo democrático es fruto de una íntima relación entre lo que podemos denominar la variable liberal, esto es, el establecimiento de un sistema de derechos individuales y libertades públicas, y la variable federal, esto es, el reconocimiento y la integración en el seno de un proyecto común, de espacios políticos, y no meramente administrativos, de autogobierno. Desde 1917, con el reestablecimiento de nuestra vida democrática, la sociedad mexicana y la totalidad de los partidos políticos han hecho suya la variable liberal y, por lo tanto, han asumido la defensa de los derechos y las libertades fundamentales. No se puede decir lo mismo, sin embargo, en relación con la variable federal. Desde la Constitución de 1857, el comportamiento de los diferentes actores políticos, nos hace pensar que no asimilan a la Federación con la idea de unir, sino más bien lo contrario. Es una curiosa alteración del concepto que probablemente viene motivada por la persistencia histórica de nacionalismos excluyentes de uno y otro signo. La perspectiva nacionalista se ha convertido, prácticamente, en el único punto de vista a través del que se contempla, interpreta y valora la estructura territorial de nuestro

Estado, lo que ha motivado un creciente clima de insatisfacciones políticas y reproches mutuos.

Los mexicanos vivimos en un Estado federal sin cultura federal. Son muchas y de diverso origen las causas que fundamentan la idea de que vivimos un federalismo inconciente. Entre ellas merece atención especial el hecho de no contar con un mecanismo de coordinación, orientación e integración de los estados de la Federación en el proceso de formación de la voluntad del Estado, lo que ha hecho que las grandes decisiones sobre nuestra estructural territorial y el funcionamiento real del modelo no fuesen institucionalmente adoptadas.

La revisión de la evolución de los instrumentos ordinarios habilitados por la Constitución para articular la distribución de competencias normativas entre la Federación y las entidades federativas (como vimos en el capítulo 1), ofrece un panorama poco halagador: Los estados se hallan cada día más controlados y reducidos en su esfera competencial. El reparto ordinario de competencias normativas entre la Federación y las entidades federativas se ha de canalizar, casi de modo necesario, en nombre de un dudoso "federalismo de colaboración", como se le llama. La justificación de este concepto, la encontramos en la fracción VII del artículo 116 de nuestra Constitución, la cual señala que: *"La Federación y los Estados (sic), en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (...)"*

En este precepto se reconoce la práctica de celebrar convenios de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en México, acerca de las más diversas atribuciones del poder público. Así, esa actividad contractual del gobierno ha permitido a la Federación reducir los pocos asuntos que aún competen a los estados.

V. La Reforma necesaria

Ante este contexto, contar con un órgano de integración y representación de las entidades federativas es una necesidad impostergable. Una buena reforma del Senado puede ser la mejor oportunidad para consolidar nuestro modelo territorial y recuperar para el discurso político la variable federal, tal como es concebida en nuestra Constitución.

Mucho es lo que se ha debatido sobre la reforma del Senado de la República, comenzando por el propio esfuerzo de los senadores para aproximar sus tareas a la idea de una representación territorial distinta de la que corresponde a la Cámara de diputados. Pero la realidad es otra. Sin una nueva reforma a la Constitución no es posible diseñar una Cámara de Senadores que pueda asumir con eficacia tan importante tarea política, y, en un sistema bicameral, reformar al Senado es también, aunque de forma indirecta, reformar la Cámara de diputados.

Existen soluciones y fórmulas técnicas para enmendar, desde la ciencia del derecho, las dificultades estructurales que en ese cometido se puedan plantear. Pero eso no salva la cuestión. Lo importante es acertar en la filosofía de esa reforma. Necesitamos un poder legislativo en el que sea posible conjugar democráticamente esas dos variables que recorren toda nuestra Constitución. Un Congreso de la Unión con un Senado que represente verdaderamente a las entidades de la República integrantes de la federación y una Cámara de diputados que represente a los ciudadanos. Desde esta perspectiva, no todas las leyes tendrían que transitar necesariamente y sucesivamente por ambas Cámaras como ahora ocurre, ni tampoco tendría que existir una obligada simetría funcional.

El Senado de la República no puede seguir siendo una figura que represente, por una parte, a los estados de la Unión y, por otra, a los partidos políticos con el principio de proporcionalidad y la formula de segundo lugar. Y por tanto, debe adquirir un peso político específico, asumiendo nuevas tareas como órgano de colaboración e integración entre las entidades federativas y los órganos constitucionales del Estado. Un Senado que represente a las entidades federativas podría

abordar cuestiones relativas a su financiación, dotar de fuerza normativa vinculante a los acuerdos alcanzados en la Conferencia Nacional de Gobernadores, en reuniones sectoriales; o a los grandes planes de infraestructuras que transcurren a lo largo del país, además de aprobar las leyes que concreten competencias legislativas compartidas entre el Poder Legislativo y los congresos locales. Un Senado concebido así como un espacio de diálogo multilateral entre las entidades federativas y el Estado o de aquellas entre sí, es una pieza imprescindible cuya ausencia es cada vez más costosa en el devenir de nuestro sistema constitucional. Porque mientras no llegue ese Senado reformado, la defensa de intereses territoriales inherente a nuestro sistema político seguirá siendo asumida en la práctica por la Cámara de Diputados, una tendencia cada vez más creciente desde la ampliación del número de legisladores en ambas cámaras.

Con una Cámara de Senadores así reformada, habrá veces en que los intereses de las entidades federativas, representados en el Senado, sean incapaces de alcanzar acuerdos, o en las que su decisión pudiera ser cuestionada por la Cámara de Diputados; en esos casos, y con independencia de las soluciones técnicas que se utilicen para solucionar el conflicto, no cabe la menor duda de que, en cualquier decisión adoptada, deberá de prevalecer, por encima de los estados, el beneficio de la sociedad mexicana.

La Constitución de 1917 nos ha traído el mayor período de paz, democracia y bienestar social. Está repleta de aciertos y contiene algunas omisiones que deberían ser suplidas. Una Constitución viva, como lo es la nuestra, siempre necesita ajustes como consecuencia del transcurso del tiempo. Pero antes que estas reformas convenientes, urge atender a la reforma necesaria y que, a mi juicio, ya no puede esperar: la reforma del Senado de la República.

Con este propósito propongo que se modifique el párrafo primero y sea derogado el párrafo segundo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que sólo sean elegidos los senadores por el principio de mayoría relativa; es decir, que no sean electos los senadores por el principio de primera minoría, y de representación proporcional, puesto que da lugar a una representación inequitativa que contraviene el Pacto Federal.

Por su parte, habrá que recordar el proceso que dio origen al Senado de la República y al actual artículo 56 constitucional, pues, de su establecimiento, a raíz del Congreso Constituyente de 1824, se estipuló que fuera un órgano de naturaleza republicana integrada con dos senadores por cada entidad federativa.

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1857, que eliminó el sistema bicameral y acordó su desaparición, ocasionó el desequilibrio del Pacto Federal. Posteriormente, el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, propuso restablecer la Cámara Alta, afirmando que en una República Federal son necesarias dos cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal.

En 1874, el Senado de la República fue reinstaurado e inició sus trabajos el 15 de septiembre de 1875, por lo que, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hubo diversas reformas a las funciones y composición del Senado de la República. A saber: en 1933 se reformó el artículo 56 Constitucional con el fin de renovar al Senado cada seis años, y por la totalidad de sus integrantes. En 1986 nuevamente el artículo 56 sufrió modificaciones, con la idea de regresar al sistema de renovación cada tres años del Senado por mitad, conservando el término de duración de seis años. El tres de septiembre de 1993 se publicó otra reforma, que estableció un Senado de 128 miembros, cuatro por cada entidad de la federación, de los cuales tres serían electos por el principio de mayoría relativa y, uno, por el principio de primera minoría de cada entidad. Por último, se produjo la reforma del 22 de agosto de 1996, la cual dispuso que el Senado estuviera integrado por dos senadores de cada entidad, electos por el principio de mayoría relativa; uno por entidad asignado por la primera minoría y 32 senadores más electos por el principio de representación proporcional.

La actual forma de integración contraviene el sentido histórico y federalista del Senado, adoptado en la Constitución de 1824, principalmente porque se decidió ampliar el número de senadores de 64 a 128 para permitir un más fácil acceso de la oposición a la Cámara de Senadores, a través de asignar un tercer escaño en la Cámara Alta al candidato del partido que obtenga el segundo lugar en las elecciones, y una cuarta curul mediante el principio de

proporcionalidad. El principio federalista de que todos los Estados son iguales, significa que su representación en el Senado debe ser paritaria y, particularmente, resultar de la voluntad democrática y directa de los ciudadanos de cada Estado.

CONCLUSIONES

Primera.

La Teoría del Estado es el conjunto de normas, procedimientos y organizaciones formales por medio de las cuales se coordina y manifiesta el poder público. De ahí que el punto de partida para estudiar al Estado sea el análisis de las instituciones del sistema político, de las relaciones entre éstas y los particulares, así como entre los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Conocer y analizar el funcionamiento y la evolución de aquéllas, es de vital importancia para entender su carácter, su comportamiento y el grado de importancia o influencia que tienen en el sistema político y en la toma de decisiones, así como la manera en que repercuten en las estructuras institucionales, en la democracia y en vida social.

Segunda.

Entre los principios y decisiones fundamentales que definen la naturaleza jurídica del Estado mexicano, plasmados en la Constitución de 1917, el federalismo está incrustado como idea primordial y existencial del orden jurídico mexicano, y es uno de sus pilares fundamentales. De conformidad con el artículo 56, la figura senatorial tiene una estrecha relación con el sistema federal adoptado por la Carta Magna. Además, la historia constitucional y política de México, especialmente la estabilidad republicana, a pesar de las guerras internas y las invasiones extranjeras, han mostrado paladinamente la funcionalidad del federalismo como principio rector de la unidad y el orden interno de la República. Producto del anhelo por el que las antiguas provincias lucharon y triunfaron, el federalismo que hemos vivido, no ha sido, sin embargo, un federalismo impoluto. Consagrada en la Ley, muchas veces la soberanía de las entidades federativas ha sido avasallada por el centralismo siempre presente en el ejercicio del poder, especialmente cuando éste recae en manos dictatoriales y autocráticas. El mismo régimen de *"partido en el poder*" –peor aun: el de *"partido del poder*"- ha sido causa y vía frecuente para violentar la norma y los principios que sustentan el régimen federativo. Por eso, parte sustancial de las reformas que en esta tesis se propone, es la de

depurar y fortalecer, en la necesaria e ineludible reforma del Estado, los instrumentos jurídicos que aseguren, no nada más que la vida de la nación se rija con claridad y firmeza por los medulares principios federalistas, sino que fortalezcan también la unidad, la igualdad y el sano equilibrio socio-económico de los desiguales estados que hoy integran la nación mexicana.

Tercera.

La permanente búsqueda de los parlamentos por afianzarse como entidades políticas con poder y facultades independientes, es la historia de la organización parlamentaria. En las actuales democracias existen diferentes aspectos y principios que permiten reconocer la independencia institucional de los parlamentos.

La forma en que se accede a la condición de parlamentario es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes que sostienen la independencia del Poder Legislativo o la restringen. Ciertamente el Parlamento ha dejado de constituirse con procedimientos dirigidos por la voluntad del Ejecutivo; se ha ido abandonando los privilegios hereditarios, y, al mismo tiempo, se ha dado paso a importantes cambios que han permitido la ampliación y aparición del sufragio activo y pasivo, y, con ello, el principio de elección popular que hoy en día es la mejor fuente de independencia y legitimación de nuestro sistema parlamentario.

Sin embargo, en nuestra historia parlamentaria, en el caso del Senado, su propia existencia ha estado condicionada por razones ideológicas y también coyunturales: unas veces por la pugna entre centralismo y federalismo, y, en otras, por el juego de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, e incluso entre las mismas cámaras. Hoy esas razones, aunque siguen exitiendo, ya no tienen el mismo peso que en su momento. En nuestros días la revisión y el fortalecimiento de la existencia y las funciones del Senado son partes contituyentes fundamentales de la reforma del Estado. Ya no tiene sentido acotar o mediatizar la composición y las atribuciones del Senado por razones político partidarias o ideológicas. Ahora se trata de reivindicar su condición de representación genuina, democrática y paritaria de los estados que integran la Federación y, en tal sentido, de reforzar sus

atribuciones o enriquecerlas; por ejemplo, asegurando su participación más decisiva en la definición y el manejo presupuestario de la República, funciones actualmente minimizadas a sólo definir el presupuesto de ingresos que no es nada más que la –aunque importante-, políticamente costosa función de aprobar los impuestos que financian el ejercicio fiscal del Ejecutivo. Desde 1857, la aprobación del Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, sin que exista razón alguna para tal asimetría.

Creo que hay que devolver al Senado su condición de Cámara Mayor; no en el sentido de la mayor edad o la supuesta mayor sabiduría de sus integrantes, sino de contrapeso y como una instancia más de reflexión sobre las decisiones, tanto de los otros poderes del Estado, como respecto a su cámara gemela, en beneficio de un mayor equilibrio y ponderación de los criterios y las acciones que deciden la marcha del Estado en su conjunto.

Prima en mi propuesta la noción de reformar y fortalecer el Senado en beneficio de un federalismo moderno que supere la contradicción ancestral entre centralismo y federalismo, fortaleciendo y garantizando, a través de la composición justa y equitativa en el Senado, y en el seno de uno de los tres poderes del Estado nacional, los intereses y la voluntad democrática de todas y cada una de las entidades federativas. El modelo a seguir es la Constitución federal de 1824, donde el Senado, compuesto por dos senadores por estado, electos democráticamente por mayoría absoluta, garantizaba la igualdad política entre las entidades federativas de la nación y la defensa de los intereses y las particularidades de cada una de ellas, independientemente de su tamaño, riqueza y población. Propongo también que se dé al Senado la facultad de participar en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación, así como en la revisión de la cuenta pública.

Cuarta.

No obstante las limitaciones señaladas, el Senado cuenta actualmente con potestades constitucionales que le aseguran un papel crecientemente importante en la conducción del Estado. Es el caso de

sus prerrogativas autónomas que garantizan su independencia institucional: El principio de autogobierno confirma la capacidad de la Cámara Alta para elegir a sus propios órganos internos de gobierno. Esto incluye la autonomía normativa, que es la capacidad del Senado de la República para elaborar los reglamentos por los que ha de regirse, los cuales son normas con valor de leyes materiales. También supone la autonomía administrativa que permite, por una parte, que el Senado determine el estatuto del personal al servicio de las misma, como es el personal propio o adscrito al Senado, y por otra, que el presidente y demás órganos de gobierno de la Cámara Alta, ejerzan todos los poderes administrativos y todas las funciones de policía en el interior de la misma. Éste es un principio cada vez más importante por la creciente actividad de organización y gestión administrativa que necesita desarrollar en la actualidad el Senado de la República. Sin embargo, el principio más importante entre los que dan fuerza y vigencia a la autonomía del Senado, es el reconocimiento de la potestad de la Cámara de aprobar su propio presupuesto.

La independencia institucional del Senado de la República, se expresa además en la duración del mandato de los Senadores y la excepcionalidad de la disolución de la Cámara. El cuerpo de representantes de la Cámara de Senadores desempeña sus funciones durante seis años[124]. período de tiempo establecido en el artículo 56 de la Constitución, a modo de garantía de continuidad. La posibilidad de sustituir a los senadores no existe en el caso de los sistemas de gobierno presidencialistas; en otros sistemas políticos, que en la actualidad son marcadamente diferentes al sistema mexicano que no contempla la sustitución de sus senadores, el único mecanismo democrático que puede hacer que el mandato parlamentario no llegue a su término es el ejercicio de la prerrogativa de disolución por parte del Poder Ejecutivo, concretamente mediante decisión del Jefe de Estado aplicable en los sistemas semipresidencialistas, o bien a propuesta del presidente del gobierno, aplicable en los sistemas parlamentarios. A pesar de esto, y con el objeto de no poner en peligro la independencia y continuidad del trabajo parlamentario, algunas

[124] En algunos países es de cuatro. El periodo más común es el de cinco años, pero históricamente ha variado en todos los países Así, en los primeros tiempos de liberalismo, el mandato era de dos años y era defendido desde las posiciones políticamente más avanzadas, mientras que desde las posiciones más moderadas o conservadoras se propugnaba un mandato más amplio de cuatro o de cinco años.

constituciones suelen imponer limitaciones lógicas al ejercicio de la disolución parlamentaria.

En México, un principio que consolida la independencia institucional del Senado de la República, es el de la inviolabilidad y la inmunidad. Con lo que respecta al primer aspecto, ha de interpretarse en tres campos: como inviolabilidad de los miembros, de las sedes y de las funciones del Senado. La inviolabilidad de los senadores se plasma ante todo en una prerrogativa de índole penal. Entendiéndose hoy el término penal en un sentido muy lato, garantiza que aquellos no están sujetos a responsabilidad jurídica alguna por las opiniones manifestadas, u otras actuaciones realizadas, en el ejercicio de sus funciones legislativas; una protección que, respecto a tales opiniones, persiste aun después de haberse extinguido el correspondiente mandato. Con lo que respecta a la inviolabilidad, significa la excepción a la vigencia de la norma penal sancionadora e impide consecuentemente toda sanción de carácter civil o penal, pero no así las sanciones disciplinarias internas que pueda imponer el respectivo presidente de la Cámara. Además, como una prerrogativa institucional que es, y no privilegio personal, únicamente ampara las actuaciones que realizan los legisladores en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente atribuidas. También gozan de inviolabilidad -en el sentido de intangibilidad- tanto las sedes del Senado -por ejemplo: edificios, oficinas, recintos oficiales, espacios o lugares donde se desarrolla su actividad- como las funciones que la Constitución le atribuye. Consecuentemente, con el principio de inviolabilidad, la prerrogativa de inmunidad parlamentaria protege a los miembros del Senado, durante su mandato, de posibles injerencias por intereses de los demás poderes del Estado. Así, entraña que un senador de la república no pueda ser detenido, salvo en caso de flagrante delito, como tampoco inculpado ni procesado, si no media la previa autorización de la Cámara a la que pertenece, por lo que las autoridades judiciales que deseen actuar contra algún miembro del Senado, por cualquier presunto delito, deberán presentar la correspondiente solicitud ante la Cámara respectiva y ésta habrá de conceder la autorización, si así lo cree oportuno, para que sea juzgado. En este aspecto, la inmunidad se entiende como prerrogativa no ya penal sino procesal, aunque en verdad rebasa el ámbito de lo procesal.

Finalmente tenemos que señalar que la independencia del Senado se ve reforzada por el régimen de incompatibilidades, regulado dentro de las Constitución. Éste se refiere a las situaciones profesionales, administrativas o políticas que no es posible, legalmente, ejercer simultáneamente con la condición de Senador, con objeto de preservar no sólo la independencia política sino también la debida dedicación en el desarrollo de las funciones propias del cargo, aunque nuestra legislación sólo es clara en actividades profesionales que tienen una responsabilidad de índole político-administrativo, por lo que, fuera de éstas no hay un marco específico. Normalmente, las causas de inegibilidad de los parlamentarios lo son también de incompatibilidad, pero a ellas se añaden otras específicas.

Quinta.

No obstante lo anterior, la crisis de la institución parlamentaria constituye un tema permanente en el debate político. Es indudable que en el contexto actual, la posición y funcionalidad del poder legislativo y más específicamente del Senado de la República, ha de ser contemplada desde nuevas perspectivas. La evolución de nuestra democracia y los cambios políticos que han vivido las instituciones de gobierno, nos impulsan a considerar las profundas transformaciones que se han experimentado en los últimos años.

El Senado de la República ha dejado de ser, en la mayoría de las veces, el arena en que se discuten y ajustan los conflictos de intereses. El neocorporativismo ha impuesto su presencia y ha puesto de relieve este fenómeno que provoca una redefinición radical del papel del Senado en el juego político y obliga a reflexionar sobre los mecanismos que hacen posible la defensa de los intereses generales frente a los de grupos o sectores que, por estar mejor organizados, tener más recursos económicos, ser más fuertes o disponer de mayores facilidades de acceso a los núcleos de poder y decisión, disponen de una situación de privilegio.

Por otra parte, no podemos ignorar que la radio, la televisión y demás medios de comunicación han irrumpido como espacios privilegiados para la conducción del debate político, para la definición de la prioridad e importancia de los asuntos y problemas de la nación, para la

comunicación de los grupos y líderes políticos con audiencias muy amplias; crean la agenda política de los partidos e incluso del propio gobierno, y representan un serio desafío para el Senado de la República al proponerse como ámbito e instrumento de expresión de las aspiraciones de la sociedad y de comunicación de los mensajes, posiciones y decisiones de los partidos y sus líderes, e **-**insisto**-** hasta del propio gobierno.

En el rediseño del propio Estado mexicano hacia la consolidación de su democracia, un factor de especial relevancia es el de los procesos de descentralización territorial y los de integración política nacional, que apuntan a la necesidad de nuevas líneas de orientación, en las que el Senado de la República tiene que tomar especial protagonismo por ser una figura que en primer instancia representa los intereses de los estados y de la Federación.

Por todo esto, queda claro que el Senado de la República es una institución que tiene que evolucionar y adaptarse a sus nuevos y complejos entornos. Habrá que recordar que**,** a lo largo de los años, la estructura formal del sistema democrático, de la que el Poder Legislativo es una de sus piezas fundamentales, se ha mantenido inalterada, mientras que sus funciones han ido cambiando con el tiempo en número, forma y contenido, así como en el número de sus integrantes. Por ello, es necesario verificar en cada momento en qué medida nuestros senadores operan de acuerdo con la cambiantes necesidades y requerimientos del sistema en su conjunto, y conocer hasta qué punto y de qué manera la tarea que realizan y el papel que desempeñan son o no convenientes, necesarios o imprescindibles para el adecuado funcionamiento del régimen democrático, así como hasta qué punto y por qué razones su labor puede considerarse insuficiente o entenderse incluso que ha dejado de ser útil o relevante.

Sexta.

Desde esta perspectiva podemos afirmar que el Senado de la República sigue siendo una institución fundamental para el sistema democrático, representa el pluralismo político, expresa e integra los intereses y puntos de vista que coexisten en la sociedad, y controla críticamente al gobierno a través de toda una variedad de

mecanismos**.** Su capacidad potencial, conjuntando las distintas funciones que posee: de representación, integración, expresión, gobierno y control, es probablemente la clave de su vitalidad y significación en cada momento y en cada lugar. Pero para hacer efectiva y más eficaz esta capacidad, el Senado requiere, entre otras cosas, una dotación suficiente de medios, recursos y servicios de apoyo a los senadores y a los grupos, aunque el hecho de que en ocasiones no cuenten con ellos no tiene por qué ser considerado como una prueba incontrastable de sus crisis, sino simplemente como una deficiencia subsanable que puede ser corregida.

Séptima.

Por lo anteriormente expuesto, se propone una nueva redacción para el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 56**. La Cámara de Senadores se integrará por 64 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa.*
>
> *La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."*

Octava.

Concluyo señalando nuestra convicción de que, en el sistema político mexicano, siendo el Senado de la República una institución básica en el desarrollo de nuestra democracia y de la estructura federal del Estado-nación, lo cual es la razón de su existencia y de su propia naturaleza, necesita actualizarse y perfeccionarse, reforzar su independencia, pero, principalmente, ganar más fuerza decisoria y prerrogativas, en su condición de tercer pilar, soberano y complementario, del sistema político administrativo de México.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “Derecho parlamentario”, J.M. Bosch editor. España, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur: “Derecho constitucional”, Oxford University Press, México; 1998.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José: “Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)”, Universidad de Guadalajara, México, 1994.

BÁTIZ VÁSQUEZ, Bernardo: “Teoría del Derecho parlamentario”, Oxford University Press, México, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador): “Diccionario Universal de términos parlamentarios”, Instituto de Estudios parlamentarios “Eduardo Neri”, 2ª edición, Miguel Angel Porrúa, grupo editorial, México, 1998.

BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo: “Derecho parlamentario”, Oxford University Press, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio: “Derecho constitucional mexicano”, 16ª edición, Porrúa, México, 2003.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús: “Derecho constitucional electoral”, Porrúa, México, 2000.

COVIÁN ANDRADE, Miguel: “Teoría constitucional”, 2ª edición, México, 2000.

DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo: “Diccionario de derecho electoral”, Porrúa, México, 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor: “Derecho constitucional mexicano y comparado”, 2ª edición, editorial Porrúa, S.A., México, 2001.

GALVÁN RIVERA, Flavio: “Derecho procesal electoral mexicano”, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: “Introducción al estudio del derecho”, 32 edición, Porrúa, México, 1984.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Gemi José: “El sistema electoral mexicano”, Porrúa. México, 2004.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor: “Teoría del Estado”, Porrúa, México, 1987.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio: “Derecho legislativo o derecho parlamentario, Obras político constitucionales”, UNAM, México, 1992.

NACIF, Benito: “La Cámara de Diputados en México”, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial y LVII legislatura, México, 2000.

NOHLEN, Dieter: “Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”, Tribunal Federal Electoral, México, 1999.

OROZCO GÓMEZ, Javier: “El derecho electoral mexicano”, Porrúa. México, 1993.

PATIÑO CAMARENA, Javier: “Nuevo derecho electoral mexicano”, 5ª edición. Editorial Constitucionalista e IFE, México, 1999.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía: “El Congreso de la Unión, integración y regulación”, UNAM, México, 1997.

SEPÚLVEDA IGUIÑIZ, Ricardo: “Derecho parlamentario constitucional mexicano”, Themis, México, 1999.

SERNA DE LA GARZA, José Maria: “Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario”, McGraw Hill, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe: “Leyes fundamentales de México 1808-1995”, 19ª edición, Porrúa, México, 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe: “Derecho constitucional mexicano”, 34ª edición, Porrúa, México, 2001.

TOSI, Silvano: “Derecho parlamentario”, Porrúa, México, 1996.

Legislación

Constituciónes Políticas de los Estados Unidos Mexicanos
Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Pág.

1. Diagrama del proceso legislativo 91
2. Organigrama de la Cámara de Diputados (gráficos 1 y 2) 95
3. Organigramas de la Cámara de Senadores -2005- (gráficos 1 y 2) 118
4. Gráfico: Las funciones del Senado 119
5. Gráfico: Función Legislativa del Senado 120
6. Cuadro: Las vías del ejercicio de la función de control por el senado 130
7. Gráfico: Número de artículos constitucionales reformados, por período presidencial, entre 1920 y julio del 2008 141