

301809

11
Jaj.



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL SISTEMA FEDERAL Y EL SENADO DE LA REPUBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
IRMA ARCINIEGA ROMERO

PRIMERA REVISION: LIC. ALICIA ROJAS RAMOS

SEGUNDA REVISION: LIC. MARIA CARMEN ISLAS SIERRA

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	6
Capítulo I. EL SISTEMA FEDERAL.- Sus Antecedentes	8
1.- El Estado Federal y los Estados Unidos de Norteamérica	9
2.- Características de un Estado Federal	13
A) Alexis de Tocqueville	13
B) Teoría de Calhoun y Seydel	14
C) Jellinek	15
D) Wilson	16
E) Jean Dabin	16
F) Hans Kelsen	17
G) Jorge Carpizo	18
Capítulo II. EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO	19
1.- El Régimen Federal en México	20
2.- Historia de la Situación de las Provincias como Causa y Efecto de Nuestro Federalismo	22
3.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal según la Constitución de 1917	26
4.- Autonomía y Soberanía.- Sus Diferencias	28
5.- La Separación de Poderes en el Orden Constitucional Mexicano	30
Capítulo III. ANTECEDENTES DEL SENADO	32
1.- El Senado en el Derecho Romano	33
2.- Constitución de Cádiz	45
3.- Constitución de Apatzingán	47
4.- Junta Provisional de Gobierno	51
A) Plan de Iguala	53
B) Los Tratados de Córdoba	53
5.- Plan de Constitución de la República	54
6.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	56
7.- Constitución Federal de 1824	57
8.- Leyes Constitucionales de 1836	59

9.- Bases Orgánicas de 1843	64
10.- Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	68
Capítulo IV. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1857	72
1.- Esencia y Génesis de la Constitución de 1857	73
2.- De la División de Poderes	77
A) Del Poder Legislativo	77
B) Del Periodo de Sesiones Ordinarias	77
C) De la Diputación Permanente	78
3.- Supresión y Restauración del Senado Mexicano	78
Capítulo V. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917	88
1.- Promulgación de la Constitución	89
2.- División de Poderes	92
3.- El Poder Legislativo.- El Congreso de la Unión	93
4.- Periodo de Sesiones Ordinario y Extraordinario	96
5.- Integración de la Cámara de Diputados.- Integración de la Cámara de Senadores	97
6.- El Colegio Electoral	98
7.- Facultades Exclusivas.- Cámara de Senadores	100
8.- Las Instituciones del Senado de la República	102
A) La Gran Comisión	102
B) La Comisión Permanente	103
C) El Gran Jurado	104
D) Comisiones del Senado	106
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFIA	112
LEGISLACION	114

INTRODUCCION

La historia de nuestras instituciones políticas, en el contexto universal, no siempre ha sido clara, sencilla y fácil; a menudo se nos presenta oscura, difícil y llena de escollos en la lucha constante de propósitos antagónicos, no acorde con los intereses creados y sujeta a factores imprevistos.

NACE EL SENADO COMO INSTITUCION, dentro del DEBER SER, con la necesidad humana de SERVIR, siguiendo o conduciendo o representando o defendiendo intereses sociales y políticos de grupos o regiones similares o heterogéneos, con el objeto de armonizarlos entre sí, de acuerdo con la prudencia de la experiencia, la conveniencia de lo justo y el prestigio de la sabiduría.

Ahora bien, si este nacer dentro de este deber ser se nos presenta impulsado por el desprendimiento, la virtud y el honor, cualquier institución, por modesta que sea, se tornará ante el público —además de patriótica— venerable y hasta aplaudible.

Es así como se presenta ante nosotros EL SENADO DE LA REPUBLICA, como una institución política importante que goza de gran respetabilidad en nuestro pueblo y en nuestro tiempo, desde su aceptación y aprobación formal y definitiva en el Acta Constitutiva del 31 de enero y la Constitución del 4 de octubre, ambas de 1824, que en sus artículos 10º y 7º respectivamente expresan que: "El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un SENADO, que compondrá el Congreso General" (art. 10º) y "Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores" (art. 7º).

Y así ha sido desde entonces a través de su evolución histórica, perdurando aún en las Leyes Constitucionales de 1836 —centralistas— para suprimirlo después en la Constitución de 1857 —federalista. Posteriormente, en 1875, fue restaurado para luego enriquecerlo, concediéndosele atribuciones y facultades formales

específicas, otorgadas por los mismos Congresos Constituyentes respectivos, formalizándose ya, con todas sus facultades y atribuciones, en la Constitución Mexicana de 1917, que es la que nos rige actualmente.

Podemos agregar que EL SENADO DE LA REPUBLICA no fue obra de la creación fácil de los pueblos, ni producto de la simple casualidad de la voluntad de los hombres. Nace porque es una necesidad socio-política, como se dio en el Derecho Romano; y en el pueblo mexicano, nace como una necesidad de representatividad equitativa y justa por parte de nuestros propios Estados en el PACTO FEDERAL y no por el libre arbitrio del legislador en su afán de sobresalir o llevar a cabo intereses personales o egoístas.

Nuestras instituciones y el Senado como tal, están a la vista, sin doblegarse ante el tiempo, con un contenido ambicioso en proyectos y magnánimo en metas y objetivos; y junto con las instituciones, sus representantes.

Muchas veces no será imputable a los hombres que al llegar a las instituciones vean truncados sus buenos propósitos; y no por las instituciones mismas, sino por factores externos que estos hombres en la lucha por sus ideales no pueden enfrentar por su misma pequeñez, porque si lo hacen pierden en un grito solitario ante lo grande y complejo que está por encima de ellos, que bien podría ser la estructura misma de nuestro sistema o el contexto mundial de los países (no vivimos aislados), con su política INTERNACIONAL cada vez más compleja y en ocasiones hasta incomprensible.

Creo que es muy válida la expresión que del Senado de la República nos heredara FRAY SERVANDO TERESA DE MIER, al llamarlo BALUARTE INEXPUGNABLE DE LA LIBERTAD NACIONAL, CONCILIO AUSTERO DONDE BROTA LA SABIDURIA POLITICA QUE AQUILATA Y RIGE EL DESTINO Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS.

Capítulo I

EL SISTEMA FEDERAL.- Sus Antecedentes

1.- El Estado Federal y los Estados Unidos de Norteamérica	9
2.- Características de un Estado Federal	13
A) Alexis de Tocqueville	13
B) Teoría de Calhoun y Seydel	14
C) Jellinek	15
D) Wilson	16
E) Jean Dabin	16
F) Hans Kelsen	17
G) Jorge Carpizo	18

1.- El Estado Federal y los Estados Unidos de Norteamérica

"La idea moderna del sistema federal, ha sido determinada por los Estados Unidos de Norteamérica"⁷.

"El federalismo de los demás países, cualquiera que sea su forma, se mide por una aproximación o alejamiento al modelo norteamericano"⁸.

Los estudiosos de la materia consideran las diferencias con Inglaterra como el punto de partida y el principal motivo del Federalismo Norteamericano, pues la lucha contra Inglaterra, al constituirse las Colonias en un frente común para defender sus intereses, dan como resultado este claro y puro Federalismo Norteamericano.

El federalismo nació en Estados Unidos y se desarrolló hasta la consumación de la Independencia, por virtud del juego de dos fuerzas aparentemente desarticuladas: "la independencia entre sí de las Colonias y su dependencia de la Corona Inglesa"⁹ Para debilitar esta última era necesario debilitar la primera, es decir, las Colonias se vieron precisadas a unirse y fortalecer su unión, a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra.

"La unificación de las Colonias, no era una finalidad en sí, sino en medio de desunirse de Inglaterra"¹⁰.

Por iniciativa de la Cámara de Massachussets, en octubre de 1765 se reunió en Nueva York el primer Congreso Intercolonial, de tendencias revolucionarias. Brotó allí, una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando un representante de Carolina del Sur expresó: "Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de los Derechos Naturales. Aquí no debe haber ciudadanos ni de Nueva Inglaterra, ni de Nueva York, sino que todos nosotros somos Americanos".

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachussets, las demás colonias hicieron causa común con ésta, y a instancias de Virginia se reunieron en Filadelfia

7 Frase pronunciada por K. C. URHEASE, *Gobierno Federal*, Oxford University, 1947; pp. 1 a 3.

8 Idem.

9 Idem.

10 Idem.

el 5 de septiembre de 1774 los delegados de doce colonias, para formar el primer Congreso Continental.

“Por las ARBITRARIEDADES que las colonias atribuían al Parlamento inglés, y que escapaban a todo control Constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a lo que dijera el Parlamento, se pensó en una Constitución fija, por encima de todos los poderes, aún del Legislativo. Es decir, que los limitara a todos. En virtud de que la autoridad del Poder Legislativo Supremo, deriva de la Constitución, afirmaba Massachussets, no cabe admitir de que aquel poder se desprende de los lazos de ésta, sin destruir sus propios cimientos”.

Frenada de este modo la soberanía del Parlamento Inglés sobre Norteamérica, los norteamericanos entienden que pueden coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más Legislaturas coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución. Es aquí donde nace la estructura del federalismo, fundamento Constitucional en Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo imitaron¹¹.

Sin embargo, faltaban otras características fundamentales del fortalecimiento del sistema federal en los Estados Unidos de Norteamérica, plasmado en la Constitución de 1787.

El 2º Congreso Continental se reunió nuevamente en Filadelfia el 10 de mayo de 1775, formulando la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la guerra contra Inglaterra. La aportación que este Congreso hizo al sistema federal fue señalar a las Colonias para que se convirtieran en Estados independientes, uniéndose en una Confederación. SE CREAN NUEVOS ESTADOS, PERO TAMBIEN SE CREA LA CONFEDERACION.

El Consejo del Congreso para que las Colonias formaran nuevos gobiernos pronto se siguió por todos, redactando nuevas Constituciones, una por cada Colonia, o sea, una ya por cada Estado.

En julio de 1776, se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua, largamente discutidos por el

11 Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, “La Forma de Gobierno”, Cap. VII, Editorial Porrúa, México, 1992; pp. 101 a 103.

Congreso. No se aprobó hasta noviembre de 1777 y, previa la ratificación de los Estados, entró en vigor en 1781. "Los Estados conservan su soberanía, pero buen número de atribuciones se otorgaban al Congreso". Sin embargo, para que se fortaleciera más este sistema federal, se requería que el Congreso tuviera el control de las contribuciones; que existieran como poderes federales el Ejecutivo y el Judicial y que el desacato de los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

Aún faltaba una característica muy importante dentro de este federalismo.

En mayo de 1787, se reunió en el palacio del Estado de Filadelfia una Convención Federal, con el objeto de enmendar los artículos de la Confederación que trajo como resultado una genuina Constitución Federal: la Constitución Norteamericana de 1787. Esta convención fue asistida por hombres rectos y notables en el campo del Derecho y demás ámbitos y presidida por J. Washington.

LA EXPERIENCIA DEBE SER NUESTRA UNICA GUIA, EL RACIOCINIO PODRIA DESVIARNOS. Así se expresó uno de los virtuales Convencionistas.

Dentro de esta asamblea se dieron dos tendencias principales: LA DE LOS ESTADOS GRANDES Y LA DE LOS ESTADOS PEQUEÑOS. Los primeros presentaron al inicio de la deliberación el Plan de Virginia; los Estados pequeños, por su parte, presentaron un contraproyecto que fue el Plan de Nueva Jersey. En el plan llamado de Virginia, se propone la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas: La Legislatura estará dividida en dos cuerpos, designando a sus miembros proporcionalmente a la población, y con facultad para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados.

En el llamado Plan de Nueva Jersey se adoptaba de la Confederación el sistema de cámara única, en representación igual para todos los Estados; al mismo tiempo, la coacción armada para imponer el Derecho Federal. Algo muy importante también se daría dentro de este Plan. **Hubo un artículo que iba a ser el eje del Sistema Federal.**

Este artículo instituyó la supremacía del Derecho Federal expedido de acuerdo con la Constitución: **la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar esa nulidad.**

Por lo tanto, faltaba el último factor determinante en la estructura pura del sistema federal:

a) El Plan de Virginia no fue aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grande mayor número de votos.

b) El Plan de Nueva Jersey fue rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que al contar con voto legal cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes.

c) Un tercer plan, integrado por un representante de cada Estado, fue muy buena solución pues conciliaba los intereses de cada grupo de Estados. Aceptado por la Asamblea, IBA CON EL TIEMPO A SER LA CARACTERISTICA MAS REPRESENTATIVA DEL ELEMENTO FEDERAL.

Del Plan de Virginia se toma la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes. (La materia financiera sería exclusividad de esta Cámara). Del Plan de Nueva Jersey se tomó el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara: EL SENADO. Así nació EL SISTEMA BICAMARAL, base central del sistema federal, en la que la Cámara de Representantes representa directamente al pueblo y la Cámara de Senadores representa a las Entidades Federativas. Como complemento del sistema, en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las Legislaturas de los Estados. Este plan unificador se conoce en la historia del federalismo con el nombre de TRANSACCION DE CONNECTICUT.

"Así fue como la Asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional"¹².

"Si el sistema federal fue en el país de donde es oriundo un producto de la propia existencia, con el tiempo se consideró factible de ser utilizado en pueblos que no tenían la misma trayectoria histórica que los Estados Unidos"¹³. Es bien cierto que en Estados Unidos, como lo hemos analizado, el sistema Federal fue producto de su propia historia, por lo que se dio como un fenómeno resultante de un proceso natural y espontáneo; pero también es cierto que nos llega a México

¹² Idem.; pp. 106 a 110.

¹³ Idem.

tomado, sí de Estados Unidos, pero que nos sirvió para enderezar el cauce de nuestra historia sin necesidad de que haya sido México el país que lo descubre y lo lance al mundo.

Dice Tena Ramírez: "entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de fe en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824"¹⁴.

"Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre con premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos persistentes que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional"¹⁵.

"Consideramos — dice Tena Ramírez — por nuestra parte, que si el federalismo ha servido para descentralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, como ha sucedido con Estados originariamente unitarios como México".

2.— Características de un Estado Federal

Para hablar sobre la naturaleza jurídica, es decir, de lo que es en sí, en esencia, el sistema federal, tendremos que circunscribirlo en el panorama de las instituciones jurídico-políticas.

Tenemos seis teorías que nos podrían explicar la idea de lo que es el sistema federal: Tocqueville, Calhoun y Seydel, Jellinek, Wilson Dabin y Kelsen.

A) Alexis de Tocqueville

Francés, se encontró en Norteamérica con la existencia de Estados federales soberanos, ya que dentro de su competencia eran la instancia decisoria suprema; pero además halló que había otro soberano y que era también, dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego, la soberanía se hallaba dividida: una parte de ella correspondía a la Federación y la otra parte a las Entidades Federativas.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

Tocqueville afirmó que "en América existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes"¹⁶. "Uno de estos gobiernos era el que correspondía a las veinticuatro pequeñas naciones soberanas que en conjunto integraban la Federación, la que a su vez era soberana"¹⁷.

A esta teoría se le da el nombre de COSOBERANIA, ya que tanto la federación como las Entidades Federativas son soberanas dentro de su competencia.

"Se señala a la Federación cuáles con sus atribuciones y todas las demás competencias recaen en los Estados, ya que ellos son los titulares originarios del poder público". Esta forma de distribución de competencias era, para Tocqueville, la más completa.

Estados Unidos de Norteamérica, siguió este sistema en su Constitución (México, tomó también este sistema).

B) Teoría de Calhoun y Seydel

La base de su teoría es la indivisibilidad de la soberanía. "Si la Federación es la soberana, los Estados no existen; pero si al contrario, los Estados son los soberanos, la Federación no es. Luego, el Estado Federal no puede tener existencia"¹⁸. Afirieron que el Estado Federal no existía; luego entonces tenían que atribuir la soberanía a una de las dos posibilidades: Federación o Estados particulares. Y se inclinaron a favor de los Estados particulares. Esta aseveración les permitió concluir que las competencias federales no son más que competencias delegadas por los Estados particulares y ejercidas por ellos, de lo que se derivan las dos consecuencias: el Derecho de Anulación y el Derecho de Segregación.

a) Por el Derecho de Anulación los Estados pueden anular todos los actos de la Federación que consideren contrarios al Pacto Federal.

b) Y por el Derecho de Segregación un Estado puede decidir libremente cuándo va a abandonar la Unión.

¹⁶ Alexis de TOCQUEVILLE, *La Democracia de América*, México, 1963; p. 77.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ M. MOUSKHELLI, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931; p. 191.

C) Jellinek

Para este autor hay Estados soberanos y no soberanos. Para él, soberanía no es nota esencial del Estado, pero sí son las relaciones de dominación. Pero un Estado no soberano sólo podrá existir asociado a otro que sea soberano.

Define al Estado Federal, como "un Estado soberano formado por una variedad de Estados"¹⁹, pero estos Estados miembros, son no soberanos, a pesar de que la Constitución atribuya a los órganos de esos Estados una participación mayor o menor en la soberanía, o sea, en el ejercicio del poder.

Los Estados particulares, son Estados únicamente dentro de la esfera en que están libres del Poder Federal. "Dominar es una actividad necesaria al Estado. Sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El Estado miembro, por tanto, es Estado si no se halla sometido al poder del Estado Federal y pierde el carácter de tal, como de otra parte reconocen los que tienen un exacto concepto del Estado Federal, en cuanto queda sometido al poder de éste"²⁰.

"En el campo de acción, en que domina el Estado Federal, el Estado miembro sólo existe cuando tiene derecho a exigir prestaciones de aquél y a participar en el ejercicio de su soberanía..."²¹.

Los miembros del Estado Federal son, como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la Federación, no Estados, sino órganos del Estado Federal y por tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente. Son agrupaciones no estatistas.

Para Jellinek, el Estado Federal es el **único soberano**; pero los miembros de la Unión sí son Estados porque poseen derecho de dominación y, en ciertos límites, poseen libertad de acción.

A fines del siglo pasado, Wilson escribió el libro *El Estado*, donde expuso una teoría nueva sobre el Estado federal²².

19 Jorge JELLINEK, *Teoría General del Estado*; p. 621.

20 Idem.

21 Idem.

22 Jorge CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*, "El Sistema Federal", Editorial Porrúa, México, 1990; pp. 235-236.

D) Wilson

Afirma que al crearse la Constitución Federal se quería una unión débil, no se deseaba sacrificar la autonomía de los Estados particulares. Pero los acontecimientos que en el siglo XIX sufrió la nacionalidad norteamericana, le dieron otro perfil a la manera de ser de sus hombres.

La idea de la importancia de los Estados miembros fue sustituida por el concepto de Nación.

La idea de Nación como unidad fue lo que permitió formar un vínculo de solidaridad entre hombres de pensamientos, costumbres, religiones, regiones y razas diferentes.

Y esta idea de Nación realizó el cambio. En lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empezamos a considerar como dos partes de un mismo gobierno.

Plantea al Estado Federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado Federal es un solo gobierno pero doble, es decir, "la naturaleza de un Estado Federal es un gobierno doble"²³.

E) Jean Dabin

Un grupo de selectos juristas europeos han expuesto la teoría del Estado Federal como una forma de descentralización. Entre ellos Jean Dabin.

Para Dabin, el poder está descentralizado "cuando se admite que grupos más o menos naturales que existen dentro del Estado, poseen en propiedad determinados atributos del poder público que ejercen por órganos que estos mismos grupos escogen"²⁴. El rasgo esencial de la descentralización es participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado²⁵. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el Estado en la realización del bien público.

Lo descentralizado es el poder, ya que el sistema federal es régimen complejo de Gobierno en que se hallan combinadas dos soluciones enlazadas, dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de descentralización

²³ Idem.

²⁴ Jean DABIN, *Doctrina General del Estado*, México, 1946; p. 314.

²⁵ Idem.

muy amplia en beneficio de las actividades componentes (Estados-Paises); por la otra, una solución de participación de las colectividades mismas, en el gobierno del Estado Federal²⁶.

Es decir, "que los Estados particulares en los límites de su competencia actúan con independencia, pero además intervienen en el gobierno central, como en el caso de la integración de los poderes de la Federación"²⁷.

Dabin especifica que los Estados particulares **no son soberanos**, ya que numerosas materias del bien público que interesan a sus habitantes y a su territorio, están completamente sustraídas a su competencia.

Pero además, lo que caracteriza al Estado Federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución, obra del pueblo; luego, es el pueblo quien atribuye las competencias federales y locales.

F) Hans Kelsen

El profesor vienés Kelsen es de los juristas que afirman que la nota esencial del Estado Federal es la descentralización. Es importante al respecto su teoría de los tres círculos estatales, a saber, que en el Estado Federal hay que distinguir tres elementos:

a) La Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta Norma Suprema es válida en toda la República.

b) El Orden Jurídico Federal.

c) El Orden Jurídico de las Entidades Federativas.

La Constitución divide la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas, y estas dos esferas son órdenes parciales delegadas. La Constitución es el todo jurídico; es quien señala las atribuciones y límites de la Federación y de las Entidades Federativas, otorgándole a la primera validez normativa especial, sobre todo el territorio, y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes del territorio²⁸.

²⁶ Idem.

²⁷ Jorge CARPIZO, *Obra citada*; p. 237.

²⁸ Hans KELSEN, *Teoría General del Estado*; p. 262.

"Luego, la Federación y las Entidades Federativas están coordinadas y no hay entre ellas ningún vínculo de subordinación; y tanto la una como las otras deben su existencia a la Constitución"²⁹.

El Estado Federal, un orden total, posee órganos propios, como el poder revisar la Constitución, que no es órgano ni de la Federación ni de las Entidades Federativas, sino del Estado Federal. Es órgano de la Totalidad.

Luego entonces, para Kelsen el Estado Federal es similar al unitario, siendo la noción de descentralización lo que diferencia a un Estado de otro.

G) Jorge Carpizo

Las características de un Estado Federal, de acuerdo al doctor Jorge Carpizo, son las siguientes:

a) Una Constitución, que crea dos órdenes, delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas.

b) Las autoridades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley Fundamental para su régimen interno.

c) Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

d) Las Entidades Federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Más bien pienso que son principios para determinar si un Estado es federal o no, ya que no se puede pedir a cada Estado que presente necesariamente las características señaladas como indispensables. Dejan en qué pensar las características c) y d); no obstante, creo que el doctor Carpizo se está ubicando en el DEBER SER.

²⁹ *Idem.*; p. 263.

Capítulo II

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO

1.- El Régimen Federal en México	20
2.- Historia de la Situación de las Provincias como Causa y Efecto de Nuestro Federalismo	22
3.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal según la Constitución de 1917	26
4.- Autonomía y Soberanía.- Sus Diferencias	28
5.- La Separación de Poderes en el Orden Constitucional Mexicano	30

1.- El Régimen Federal en México

“El Régimen Federal en México, es uno de los PILARES de todo el orden jurídico. Es parte esencial de nuestro sistema. Sigue siendo una idea fuerza, que identificamos con el principio de la libertad”³⁰.

Comenta Carpizo que sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española tuvo un Gobierno Central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse y que el sistema federal servía para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad para unir lo que estaba desunido y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que contribuyó al germen del Sistema Federal Mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac, en la época prehispánica, se organizaban de acuerdo con la idea del Régimen Federal, que existió desde entonces una Confederación de Estados de Tenochtitlan, Tezcoco y Tlacopan, que se estructuraron como Federación.

Entre los autores que siguen la primera interpretación están: Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1963, pp. 100 a 103; Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1991, p. 279.

Entre los autores que siguen la segunda interpretación se encuentran: Mario de la Cueva, *La Constitución del 5 de febrero de 1857, el centralismo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, T. II, pp. 1238 a 1240; Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, Tomo I, México, 1957, pp. 358 a 372; Ignacio Burgoa, *La Evolución de la idea federalista*, México 50 años de Revolución, T. III, México 1961, pp. 153 y 154.

La tercera interpretación la sostienen: Ignacio Romero Vargas, *Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, 1967, cap. I, p. 11.; Agustín Cué Cánovas, *El Federalismo Mexicano*, México, 1960, pp. 10, 11, 13 y 14.

Para Cué Cánovas, el Federalismo Mexicano tiene varias causas, entre las que se encuentra la organización política y social de los pueblos prehispánicos: “El

³⁰ Jorge CARPIZO, *Estudios Constitucionales*, “Sistema Federal Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1991; pp. 83 y sig.

Federalismo Mexicano resulta en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política" y "el Federalismo Mexicano, tiene a su vez, también su raíz primigenia en la Federación, más precisamente Confederación de varios Estados indígenas del Centro de México, unidos en alianzas, como la de Tenochtitlan-Tezcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agrupaban numerosos señoríos; lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la Confederación de Mayapán".

Jorge Carpizo, en su libro *Estudios Constitucionales*, "El Sistema Federal", expresa que se adhiere a los autores de la segunda interpretación³¹, y expone sus razones:

El germen del sistema federal mexicano lo encontramos en las Diputaciones Provinciales y nos remonta a la Constitución de Cádiz de 1812: "que el rey nombrará en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habrá una Diputación Provincial para promover su prosperidad". Siete diputados formaban una Diputación Provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1823, las cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis Diputaciones Provinciales en la Nueva España. La primera que se creó fue la de Mérida; después la siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la Diputación Provincial de la Ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

Este nuevo gobierno que implantó la Constitución Española abolió la persona del Virrey.

Comenta al respecto Benson: "El jefe político era el único funcionario de la jurisdicción en que la Diputación Provincial tenía autoridad y sería directamente responsable de las Cortes de España. El jefe político de hecho, en la Ciudad de México, reemplazó al Virrey y carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás"³².

31 *Idem.*, pp. 83 a 87.

32 Nettie BENSON, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, 1955; p. 20.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se aumentan estas Diputaciones Provinciales y se restablecen las ya creadas.

“En 1822 existían 22 Diputaciones Provinciales y un año después, 23”³³. “Circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México”³⁴.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

ME ADHIERO concientemente a esta afirmación al estudiar cada una de las Constituciones, así como el desarrollo de la realidad social que dio origen a las mismas. Claramente se deduce que fue la exigencia de las provincias de México de tomar el sistema federal, hartos creo yo de los regímenes centralistas, tal vez no tipificados como tales, pero sí con un centralismo insostenible para las provincias.

Aunque de hecho, no obstante decir que de derecho, este centralismo, si no con las mismas características, sigue existiendo; y por esta causa, las personas que habitamos fuera de la Gran Capital, ya quizás estemos bastante cansados, muy fastidiados. ¡A ver hasta cuándo! Me refiero específicamente al norte de la República.

2.- Historia de la Situación de las Provincias que fueron Causa y Efecto de Nuestro Federalismo

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México, y camino parecido siguió Tabasco.

El Aguila Mexicana, en el número 68, dio la noticia de la Constitución de la República Federativa de Yucatán.

El 1º de junio de 1823, Oaxaca manifestó que era independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal. Se separaba del Gobierno Central de México, con un consejo de guerra propio.

³³ Jorge CARPIZO, *Estudios Constitucionales*; p. 84.

³⁴ Idem.

Querétaro y Zacatecas declararon que el Congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribufan el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaron de acuerdo a sus conveniencias³⁵.

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un Congreso para que organizara el país "bajo los auspicios de un Gobierno de República Federada"³⁶. Don Emilio Rabasa reconoce que la rebelión en las provincias obligó a la solución federal, ya que éstas confiaban más en sí mismas, por lo que en ellas había dejado la guerra de separación y las impulsaba a obtener mayor suma de libertades posibles, para atender a su propio desenvolvimiento político³⁷.

"Del 1º de enero de 1823, fecha en que se proclamó el Plan de Casamata al 17 de junio de 1823, día en que el Congreso expidió la ley electoral para la nueva Asamblea Constituyente que debía instalarse el 7 de noviembre, fueron cuatro meses y medio de incertidumbres que bastaron para que pareciera desgranarse la nación y se pensara que las provincias se declararían a favor del centralismo"³⁸.

En abril eran las provincias internas de Oriente —Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Texas— las que por influjo de Ramos Arizpe, escribía Mier el 23 de dicho mes, querían formar "un Estado soberano confederado de la República Mexicana"³⁹; y a fines de mayo, las diputaciones federales de dicho Estado y los ayuntamientos se declararon a favor de una República Federal, pero con tendencias separatistas, en junta del 26 de mayo en Saltillo, para formar "un Estado Federal centralizado", como después fue propuesto al Congreso por el padre Mier, el 5 de julio de 1823.

En mayo, la diputación de Nueva Galicia proclamó con fecha 12, que favorecía una "confederación de provincias similar a la de Nueva Jersey y Pensilvania, en la que cada una gozase de un gobierno representativo popular y declaró defenderla con las armas y suspender el envío de fondos"⁴⁰.

35 Anastasio BUSTAMANTE, *Diario Histórico de México*, p. 603.

36 Emilio RABASA, *La Constitución y la Dictadura*, México, 1956; p. 67.

37 Idem.

38 *Águila Mexicana*, 20 de junio de 1823.

39 Padre MIER, "Diez cartas hasta hoy inéditas"; p. 9.

40 *Águila Mexicana*, 23 de mayo de 1823.

El 16 de junio la diputación proclamó la Constitución del Estado Libre de Jalisco en 20 artículos, bajo los preceptos de la Constitución de Cádiz, pidiendo expedir pasaportes. Declaraba tiranos a Iturbide y al Primer Congreso Constituyente restablecido, renegando la existencia de un gobierno central en México⁴¹. El 22 de junio de 1823 quedó instalado el Gobierno de Jalisco. Se reservaba, además, el derecho de aceptar, rechazar o modificar las órdenes y decretos de Gobierno Central⁴².

El 7 de mayo de 1823 se reunieron diputaciones de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro, para tratar de formar una Federación⁴³. Guanajuato ratificó el 23 del mismo; y el 11 y 12 de junio, Querétaro se unió al sistema de la República Federal adhiriéndose a los pronunciamientos hechos por Santa Anna en Celaya y San Miguel, y declarando que "el país estaba a las puertas de la anarquía"⁴⁴.

Dicen los historiadores que "los anteriores ejemplos se extendieron en el país como un reguero de pólvora"⁴⁵ y el 4 de junio de 1823, San Luis declaraba que quería ser República Confederada⁴⁶. En la misma fecha, Nuevo León se declaraba por una República Federativa⁴⁷.

Nueva Santander votó por la República Federal el 17 de junio de 1823, mientras que Zacatecas, siguiendo el ejemplo y a invitación de Jalisco, se declaró "Estado libre" con un Congreso autónomo provincial el 18 de junio de 1823⁴⁸. Veracruz y México se expresaron a favor de una República Federal, pero pidiendo que se apoyara el Gobierno central para beneficio común de la Nación.

Guatemala se había unido al Imperio en 1821, por lo que combatió; México ayudó para su liberación de España, separándose después de México, con aprobación del Congreso, el 1º de julio de 1823.

Chiapas se decidió a formar parte de la República el 24 de marzo de 1824.

41 *Gaceta del Gobierno Supremo de México*, 14 de junio de 1823.

42 *Manifiesto del Capitán General a los habitantes del Estado libre de Jalisco*, Guadalajara, 21 de junio de 1823.

43 *Aguila Mexicana*, 23 de julio de 1823: "Acta de las sesiones del 20 de julio en Celaya".

44 *Aguila Mexicana*, 28 de julio de 1823.

45 *Gaceta Extraordinaria del Gobierno Supremo de México*, 28 de mayo de 1823.

46 *Aguila Mexicana*, 28 de julio de 1823.

47 *El Sol*, 3 de julio de 1823: "Acta de Monterrey".

48 *Aguila Mexicana*, 20 de junio de 1823.

En conclusión, las Diputaciones Provinciales tomaron una actitud separatista y hostil: las más fueron Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán; las demás fueron menos hostiles, pero sí tomaron medidas para evitar la anarquía dada la tardanza del Congreso para expedir la ley Electoral, lo cual las inclinaba por una República Federal.

Analizado lo anterior, la exigencia de las provincias, fue causa y efecto de que se estableciera en México el sistema federal, como muy claramente lo expresa el doctor Jorge Carpizo: "Fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el Régimen Federal, no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron"⁴⁹.

Entonces la idea de establecer en México el sistema federal fue una solución, una necesidad urgente, que de no haberse hecho así, el caos y la anarquía hubiesen hecho presa al Estado mexicano. Y sobre todo, hubiera empezado el desmembramiento del mismo, ineludiblemente.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana. Esta, en su artículo 5º, señalaba que México tomaba la forma de gobierno federal; mientras que en su artículo 6º, señala que la federación se integraba por Estados independientes libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior. En el artículo 7º, se enumeran los Estados de la Federación⁵⁰.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se comenzó a discutir el 1º de abril y se firmó el 4 de octubre de ese año. En su artículo 4º indica que México adopta el sistema federal; en el 5º, se enumeran las Entidades Federativas.

⁴⁹ Jorge CARPIZO, *Estudios Constitucionales*; pp. 85-86.

⁵⁰ ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA 1824, facsimil, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, México, 1957.

3.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal según la Constitución de 1917

"La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país"⁵¹.

En este artículo, se afirma que el Estado Federal está compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y el artículo 41 dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos; y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"Según los dos preceptos citados, el Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su propia competencia"⁵².

Si bien es cierto lo anterior, nos configura muy bien la estructura federal del sistema mexicano lo establecido en el primer párrafo del artículo 115 Constitucional.

Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Por consiguiente, la Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe por esencia identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas⁵³.

El artículo 41 indica que en el Estado Federal Mexicano, existe una división de competencia entre los dos órdenes, que la propia Constitución crea: la Federación y las Entidades Federativas. El artículo 124 nos precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los Estados, quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Esto

51 Jorge CARPIZO, *Estudios Constitucionales*; pp. 87 a 90.

52 Idem.

53 Idem.

lo encontramos al establecerse que todo aquello que no esté expresamente señalado a la Federación son facultades de los Estados y la Constitución nos indica además qué es lo que puede hacer el Poder Federal; todo lo demás, *a contrario sensu*, es competencia de las Entidades Federativas.

De acuerdo con lo anterior, el Estado Federal Mexicano posee los siguientes principios:

a) Existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas (art. 40).

b) Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (arts. 40 y 115).

c) Las Entidades Federativas se dan 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 (art. 41).

d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas (art. 124)⁵⁴.

Para Kelsen, en lo general el Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía Constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad. "De tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de sus leyes, cambios en su propia Constitución"⁵⁵.

Para Kelsen y para Mouskheli, el federalismo es una forma de descentralización. Tres son de acuerdo con lo anterior, los grados de descentralización.

a) La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado central.

b) La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política, pero cuya constitución es impuesta por el Estado dominante.

c) El Estado miembro o federado que goza de autonomía Constitucional.

⁵⁴ Idem.; p. 90.

⁵⁵ Hans KELSEN, *Op. cit.* por Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*; p. 130.

Analizando estas tres categorías tendremos que: si el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las Entidades integrantes de darse y revisarse su propia constitución, presenta de hecho, "las características propias de un fenómeno de descentralización"⁵⁶.

De acuerdo con lo establecido por Kelsen, cualquiera que sea el número de las facultades que se descentralizan, mientras la autonomía no exista, no aparecerá el Estado Federal.

Tena Ramírez opina que "es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada Entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación"⁵⁷.

Sin embargo, el imperativo de que cada Estado se de a sí mismo su propia Constitución, que la teoría reconoce como característica esencial en el sistema federativo, es impuesto a su vez (como ya lo analizamos), por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, al expresar que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos primero por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual se deben adherir las Constituciones particulares de los Estados.

4.- Autonomía y Soberanía.- Sus Diferencias

Autonomía.- Competencia de que gozan los Estados para darse sus propias normas, culminantemente su propia Constitución.

Soberanía.- Para algunos autores, es la autodeterminación plena; es la facultad de autodeterminación de los pueblos.

La soberanía no acepta factores extrínsecos a la voluntad del soberano. La autonomía, en cambio, es al mismo tiempo "una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo"⁵⁸.

Otro ejemplo de factor extrínseco para las Constituciones de los Estados, es en relación a las garantías sociales que, como dice Tena Ramírez, "implican

56 Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, "La Forma de Gobierno", Cap. VII, Editorial Porrúa, México, 1992.

57 *Idem.*; Cap. VIII, "Los Estados de la Federación"; pp. 132 y 133.

58 *Idem.*

restricciones a las garantías individuales consagradas por la Constitución Federal, de donde deriva la conclusión de que no pueden ser creadas ni aumentadas en las Constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las que ya constan en la Constitución Federal⁵⁹.

El artículo 41 dispone expresamente, que las Constituciones particulares de los Estados, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, al expresar que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”⁶⁰.

CASTILLO VELASCO, constituyente y exégeta del Código Supremo de 1857, escribió:

“La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de sus derechos”.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 2º, 3º y 11, se expresan los conceptos más profundos sobre soberanía y sobre todo humanos: “La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía” y “ésta es, por naturaleza, imprescriptible, inalienable e indivisible”.

El artículo 11 completa al 2º: “la soberanía tiene como atribuciones el dictar, ejecutar y aplicar las leyes”.

La soberanía es la facultad de hacer ELDERECHO; soberanía como esencia de un pueblo, que tiene por finalidad alcanzar la libertad y la felicidad de los hombres.

59 Idem.

60 Jorge CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*.

5.- La Separación de Poderes en el Orden Constitucional Mexicano

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía, "la facultad de dictar leyes; la facilidad al hacerlas ejecutar y la facultad al aplicarlas a los casos particulares"⁶¹.

El artículo 44 estipuló: permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, con el nombre del Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones: la una, con el titular del Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo) y la otra con el del Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).

El Artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, decía: "El Poder Supremo de la Federación, se divide para su Ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

Este artículo marca el cauce que, desde aquel entonces, han seguido nuestras Constituciones, respecto al principio de la separación de Poderes. Y así encontramos, los correspondientes, en el historial de nuestras Constituciones:

- a) Constitución de 1824, artículo 6º.
- b) En las Bases Constitucionales de 1834, artículo 4º.
- c) En los Proyectos de Constituciones de 1842: en el proyecto de la mayoría, en el artículo 5º; y en el de la minoría, artículo 27.
- d) En las Bases Orgánicas Política de 1843, artículo 5º.
- e) En la Constitución de 1857, artículo 5º.
- f) Y en la Constitución de 1917, artículo 49.

El Artículo 49 de la Constitución de Querétaro ha sido reformado varias veces. En la actualidad su texto dice: "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

61 Idem.; p. 189.

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades para legislar”.

“Artículo 29.– En los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación”.

Artículo 131, párrafo 2º.– “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente”.

Capítulo III

ANTECEDENTES DEL SENADO

1.- El Senado en el Derecho Romano	33
2.- Constitución de Cádiz	45
3.- Constitución de Apatzingán	47
4.- Junta Provisional de Gobierno	51
A) Plan de Iguala	53
B) Los Tratados de Córdoba	53
5.- Plan de Constitución de la República	54
6.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	56
7.- Constitución Federal de 1824	57
8.- Leyes Constitucionales de 1836	59
9.- Bases Orgánicas de 1843	64
10.- Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	68

1.- El Senado en el Derecho Romano

La historia tradicional asienta la primitiva Constitución ciudadana sobre la realeza indígena de Rómulo. "El fundador de la ciudad fue un latino, nacido de la estirpe de los reyes albanos"⁶³. Latinos fueron también los tres reyes que le sucedieron inmediatamente: Numa Pompilio, Tulio Hostilio y Anco Marcio. "Rómulo no sólo había fundado la ciudad, sino que le hubo de dar los dos órganos que, juntamente con la realeza, integraban la Constitución: El Senado y el Comicio"⁶⁴.

Para algunos autores, resulta dudoso el origen de Roma. La disyuntiva estriba en que si los extranjeros o etruscos dominaron algún tiempo sobre una ciudad latina preexistente, o si fue Roma la fundada por ellos; toman como basamento, que fueron los etruscos, como lo demuestra el material arqueológico conocido, el pueblo que introdujo en Italia el tipo de ciudad Estado, mientras que las estirpes ITALICAS (Umbríos-Sabelios y Latinos) permanecieron más tiempo en la fase de aldeas (*pagui*) confederadas. "Tras de haber fundado los etruscos la primera ciudad en la moderna Toscana, extendieron sus dominios y con ello esta organización ciudadana tanto hacia el norte, donde fundaron Felsinia (Bolonía), Melpo (Milán) y Mantua, como hacia el sur, donde fundaron Fideres, Capua y Nola"⁶⁵ y en esa expansión hacia el mediodía, que los arqueólogos creen tuvo lugar en los siglos VIII o VII a.C., puede muy bien situarse la fundación de Roma, que según la tradición acaeció al tenor de los distintos cálculos, en los 754 o 753 a.C.⁶⁶.

Analizando aparte esta forma de gobierno en una forma muy general, de acuerdo a lo establecido por Eugéne Petit, única y exclusivamente para ubicar la institución del Senado en el Derecho Romano, tendremos que hacer referencia a las figuras siguientes: el rey, el Senado y los Comicios por curias, como primeras instituciones representativas del pueblo romano.

63 Vicente ARANGIO RUIZ, *Historia del Derecho Romano*, "La Monarquía Latina y Etrusca y los Comicios de la Historia Constitucional", traducción de la 2ª edición italiana, Biblioteca Jurídica de Autores Extranjeros, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1980; pp. 18 a 20.

64 *Idem*.

65 *Idem*; pp. 21 y 22.

66 *Idem*.

EL SENADO aparece en la historia del Derecho Romano como un órgano que asiste al rey. Tal parece haber sido compuesto de los *patres* o *seniores*, es decir, de los más viejos entre los jefes de las familias patricias⁶⁷. Es posible que su origen en número fuera de 100 senadores. Bajo Tarquino el Antiguo, su número alcanzó 300⁶⁸. El Senado como tal forma un consejo al que el rey debe de consultar, sobre todo, las cuestiones que interesan al Estado. "Las leyes *Curiatae* no son perfectas si no tienen la sanción del Senado, esto es la *autoritas patrum*"⁶⁹.

Los *Comitia Curiata* son una especie de asamblea —dice Petit— que constituyó entre los romanos la forma más antigua del Poder Legislativo. Sus decisiones se convertían en leyes: las *Leges Curiatae*. Precedían a la elección y a la investidura del rey. La decisión de los comicios no era obtenida por el sufragio directo de los individuos. La unidad del voto fue la curia. Dentro de cada curia se votaba por cabeza, para obtener la opinión de la curia. 16 curias, pronunciadas en el mismo sentido, formaban la mayoría

a) Curia.— Parece que proviene de *curia*, reunión de hombres; de ahí proviene, sin duda, *quirites* = ciudadanos romanos, que componían la curia.

b) 16 curias: tres razas integraron la formación de Roma: los Ramneses, que tenían por jefe a Rómulo; la raza sabina, de los titenses, bajo el gobierno de Tatio; y la raza etrusca de los luceres, cuyo jefe llevaba el título de Lucivio. "La reunión de estos tres pueblos, agrupados en tres tribus distintas, establecidos sobre las colinas que bordean la ribera izquierda del Tíber, bajo la autoridad de un rey, constituyó la ciudad romana"⁷⁰. "Cada una de estas tribus estaba dividida en 10 curias, cada curia comprendía un número de gentes. De aquí que la mayoría fueran 16 curias"⁷¹.

La curia no fue más que una división artificial.

La *gens* parece haber sido una agregación natural, teniendo como base el parentesco (E. Petit).

67 Eugène PETIT, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, "La Fundación de Roma", Cap. II, Editora Nacional, 1ª edición, 1892; pp. 29 a 31.

68 Idem.

69 Idem.

70 Idem.; p. 31.

71 Idem.

“Desde época primitiva hasta el siglo III d.C., la base de la organización política del pueblo romano fue la *civitas* o ciudad Estado; la esencia de este concepto es la idea de una agrupación de hombres libres instalados sobre un pequeño territorio, como propietarios y soberanos, todos ellos dispuestos a defenderla contra cualquier injerencia extranjera, conjuntamente partícipes, con mayor o menor intensidad, en las deliberaciones sobre medidas a adoptar por el interés común”⁷².

En fin, toda ciudad, cualquiera que fuera su forma de gobierno, constaba políticamente a la antigua de tres órganos fundamentales: uno o varios jefes, un consejo de nobles ancianos y una asamblea popular.

La verdadera y propia función del Comicio Curiado y del Consejo del Rey, en la que coinciden Arangio Ruiz y Eugéne Petit fueron:

a) Comicio curiado.— Autorizar que un padre de familia pudiese adoptar a otro *pater* (*adrogatio*), o lo que en aquel tiempo era lo mismo, su testamento. El rey convocaba quizás a esta asamblea, como era lo usual en las monarquías ciudadanas primitivas, según se nos recuerda en los poemas homéricos, para anunciar los acontecimientos de mayor interés público y para obtener la adhesión de la opinión de su pueblo, al iniciar una guerra o al celebrar un tratado de alianza.

b) El Consejo del Rey.— En cierto modo el copartícipe del poder real fue la asamblea de los *patres*, o como más tarde se llamará, el Senado. Difícil es decir cómo “se entraba a formar parte de este organismo y si realmente estaba constituido por un número fijo de miembros”. La tradición que pretende que los *patres* eran nombrados por el rey, podría reputarse una anticipación de su posterior designación por los cónsules o por los censores, pero es más correcto considerarla como una normal derivación de la amplitud del poder real. Es muy probable que con el nombre de *patres* se designe esa clase de ciudadanos revestidos de cierta autoridad, a quienes se denominó *patricii*, en el sentido de que únicamente entre los patricios podían ser elegidas aquellas personas que, por los servicios prestados a la Ciudad, se consideraban dignos de formar parte del Consejo del Rey.

c) Los *patres*.— Antecedente inmediato del Senado, representantes de la estirpe dominante, son considerados tradicionalmente como copartícipes, en

72 Marco Tulio CÍCERON, *De Republica*, 1-39; *Op. cit.*

potencia, del poder real, ya que en los casos en que el poder quedaba vacante, detentaban por turno el Poder Supremo con el nombre de *interreges*. "Es difícil señalar cuáles fueron las prerrogativas de que gozaban frente del rey, pero aún aquí y aparte de la gran importancia que se debió conceder a los ancianos, en unas condiciones sociales tan primitivas, no es probable que en la conciencia popular de la necesidad de escuchar el parecer u opinión de los ancianos, constituyere una verdadera limitación jurídica al poder Real"⁷³. La figura del rey, en estos tiempos de la monarquía romana, lejos de ser un señor o amo, como pasaba en las monarquías territoriales de Oriente, éste era rey de la monarquía ciudadana. El monarca representa y personifica la comunidad misma, por cuya razón no es *Rey romae*, sino *romanorum*, representa un anticipo, de lo que serán las *Magistratus Real Publicae* del régimen posterior. La facultad de disponer y ordenar del rey, no se halla sujeta a limitaciones jurídicas debidamente establecidas. Los otros órganos políticos son sólo, para él, un cuerpo consultivo que no coarta la discrecionalidad de su actuación. La forma como se nombraban los reyes, de acuerdo al relato tradicional, fue la sucesión hereditaria o la designación en el trono por el predecesor. En ambos casos, se le comunicaba simultáneamente al pueblo, a través del *Comitio Curiata*, que investía de poder al nuevo monarca: *Lex Curiata de Imperio*.

La República alcanzó su esplendoroso apogeo en los siglos II y III a.C. Los poderes de los magistrados republicanos se condensan en dos nombres o conceptos: *potestas* e *imperium*. La *potestas*, que en su significado más amplio y antiguo, es la facultad de disposición atribuida jurídicamente a alguien sobre otras personas y las eventuales adquisiciones de éstas. En Derecho Público, es la competencia de expresar por su propia voluntad la del Estado, generando para éste derechos y obligaciones. *Imperium* es la supremacía del Estado que se personifica en el Magistrado y exige de todo ciudadano o súbdito la debida obediencia y cuya supremacía sólo puede verse limitada por los derechos esenciales del ciudadano o por aquellas garantías individuales concedidas por una *lex publica*.

"La creación de una clase dominante y rectora, en la cual las tradiciones familiares se confundían con la historia de la Ciudad, sabiendo admitir, dentro de

73 Teodoro MOMMSEN, *Derecho Público Romano (Römisches Staatsrecht)*, (1871-1888); *Op. cit.*

su actividad, a aquellos hombres nuevos capaces de prestar a la Patria la contribución de su fresca originalidad, despertaba ya entonces la admiración de los extranjeros y — expresa el romanista Mommsen — que sigue figurando aún hoy, la institución de la república, entre las más admirables obras, de la civilización romana”⁷⁴.

Las Magistraturas Republicanas surgieron todas del trono mismo de la antigua realeza, y ello más por exigencias repentinas surgidas de cuando en cuando, que de acuerdo con un plan preestablecido⁷⁵.

Asambleas populares.— Nos encontramos tres formas de asambleas populares:

a) Comicio centuriado.— Convocado por los Magistrados Superiores de la República, ordinariamente por los Cónsules y del cual formaban parte todos los ciudadanos. Su importancia política era variable, según las clases del censo a que pertenecían, y a la edad.

b) Comicios plebeyos.— Reunidos por los tribunos e integrados exclusivamente por los plebeyos, cuyos miembros son llamados a votar, con igualdad de derechos.

c) Comicios por tribus.— Convocado por los Magistrados Curules, no según la clase del censo, sino según las tribus.

Hay discrepancia al pensarse que el concilio de la plebe y el *comitio* por tribus, en esencia, era lo mismo. En las obras ciceronianas, que son de la más pura expresión de la realidad social de los últimos decenios de la República, cuando se habla del *Comitium Tributum*, un examen atento revela que se refieren unas veces a la Asamblea de la Plebe, convocada por los Tribunos, y otras veces se alude a una asamblea en la que interviene todo el pueblo⁷⁶.

El patriciado y la plebe son el fundamento de la distinción entre estas dos clases:

Plebeyos.— Son los emigrantes se establecieron, por alguna razón, en el territorio romano después de la fundación de la Ciudad, así como los habitantes de las primitivas aldeas, del Palatino y del Esquilino.

⁷⁴ Idem., Tomo III; pp. 75 y sig.

⁷⁵ Vicente ARANGIO RUIZ, *Obra citada*, “La República”; p. 49.

⁷⁶ Marco Tulio CICERON, *De Republica*, I-41; *Op. cit.*

Patricios.— Son los etruscos que conquistaron el *septimotium* y fundaron Roma.

De aquí podemos deducir que, para Arangio Ruiz, patricios son los conquistadores etruscos y la plebe la identificación con los residentes latinos⁷⁷.

La nacionalidad latina de la plebe se argumenta en lo relativo a los cultos: mientras había dioses tradicionalmente reconocidos como divinidades oficiales de todo el pueblo —es decir, para los patricios— otros eran propios de la plebe. Por ejemplo, las divinidades que se adoraban en el Aventino: Diana y Ceres. Diana era la diosa tutelar del *Foedus Latinum*, que la tradición recuerda que Anco Marcio, atribuyó el Aventino a los latinos supervivientes de la destrucción del Alba Longa, siendo este monte el preferido por los plebeyos para sus sucesiones.

DENTRO DE ESTE CONTEXTO DE INSTITUCIONES ROMANAS ENCONTRAMOS EL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA HISTORIA DEL DERECHO ROMANO.

Este Consejo de Ancianos subsistió en la nueva Constitución, con la circunstancia de que al quedar circunscrita la autoridad del Rey a la esfera religiosa, era natural que este Consejo desempeñara su función cerca de los Magistrados Superiores. “En la misma forma que en la época primitiva, eran nombrados los senadores por el Monarca; se cree que en este periodo, debieron de haberse nombrado, por lo menos durante algún tiempo, por las Magistraturas que ostentaron el mando supremo del *Imperium*”⁷⁸.

“Son de mucho interés las innovaciones que se introdujeron en la competencia del Senado durante los siglos IV y III a.C.”⁷⁹. “De un simple asesor del Rey o del Magistrado Supremo, llamado a dar su opinión cuando se le consultaba, sin obligar jurídicamente con ella, a los jefes de Estado se transformó a consecuencia de una concentración de poderes, en el organismo Constitucional más elevado e influyente”⁸⁰. Una de las funciones del Senado Patricio fue la *autorictas*.

Autorictas.— En Derecho Público y en Derecho Privado, “poder exterior que tutelaba y dirigía la voluntad del individuo agente”⁸¹. Por medio de la *autorictas*,

77 Vicente ARANGIO RUIZ, *Obra citada*, “La Organización de la Plebe”; p. 53.

78 DE SANCTAS, *Estudio de Roma*, Tomo I; pp. 224 y sigs.

79 Idem.

80 Idem.

81 Eugène PETIT, *Tratado Elemental de Derecho Romano*; p. 100.

se daba fe a toda ley que fuese votada en los comicios CENTURIADOS y a toda ley en general. Esta *autoritas* senatorial era una ratificación de la votación fiscalizadora de su constitucionalidad. Sin ella, la ley no entraba en vigor, lo que representaba un arma poderosísima para evitar los golpes de mano, derivados eventualmente del predominio de los plebeyos en la asamblea popular. Esta función, que originalmente se reservó a los miembros patricios de este Consejo, perdió valor cuando esa *autoritas* se transformó en ratificación de ley votada, a manera aprobación preventiva, de la propuesta del magistrado.

a) En la época de la República el Senado se transformó, a consecuencia de una concentración de poderes, en el órgano más elevado e influyente⁸². Motivos muy fundamentales se tuvieron para que se presentara esta evolución:

b) La incompetencia de las masas populares, llamadas a votar en los comicios, y de quienes apenas se podía esperar que con verdadero conocimiento expresaran su opinión favorable, o contraria, sobre leyes consideradas muy precisas para la época, técnicamente elaboradas por personas muy competentes.

c) La anualidad de las magistraturas, impedía a los más capacitados desarrollar vastos planes de política exterior o interior.

d) La temporalidad de algunos magistrados y la participación directa del pueblo en la confección de las leyes.

Esto estuvo adecuado, comentan los romanistas, mientras los romanos tuvieron un reducido horizonte ciudadano y sus necesidades eran las elementales, producto de sus actividades agrícolas, en un reducidísimo territorio y constreñidos a defenderse constantemente de las asechanzas vecinas. Sin embargo, lo constituido anteriormente resultó completamente inadecuado ante el engrandecimiento del Estado Romano en los siglos III y II a.C. En este *status quo*, pasa al Senado la dirección del Estado, de cuya voluntad los senadores fueron ejecutores y ministros, mientras que la participación del pueblo quedó reducida a una mera formalidad.

82 Idem.

Considera Arangio Ruiz, que esta evolución en el Senado de la República fue trascendental, si bien es cierto que fue más consuetudinaria que legal; y queda aparentemente intacta la estructura constitucional⁸³.

Asegura Mommsen que esto fue una prueba más de la ductilidad de las instituciones republicanas y de la tendencia del espíritu romano a buscar siempre, en el libre juego de las instituciones romanas tradicionales, la solución a todo problema que se presentase, por nuevo que pudiera parecer⁸⁴. Sin embargo, fue anteriormente, a mediados de siglo 4 a.C., aproximadamente en la época en que tuvieron acceso a los cargos públicos todos los ciudadanos sin distinción de clases, cuando se admitió que los plebeyos pudieran formar parte del Senado y se atribuyó a los censores la elección de los senadores.

Al principio, la situación de los senadores plebeyos debió ser inferior a la de los patricios, pero al denominárseles PATRES CONSCRIPTI, expresión equivalente a senadores, se equiparó la función de ambos, que originariamente se oponían las dos categorías distinguibles en la alta asamblea: los PATRES = SENADORES PATRICIOS, CONSCRIPTI = QUE SE HABIAN AGREGADO DESPUES.

Suele afirmarse también, con frecuencia, aunque sin fundamento sólido, que la *autoritas* a los plebiscitos fue reservada a los senadores patricios. La elección de los senadores por los CENSORES no fue cumplida al pie de la letra, pues pronto se impuso el principio de que, en cuanto se hubiese desempeñado la cuestura, se tenía derecho a ser nombrado senador. Se denomina PRINCEPS SENATUS al más anciano, entre los excensores.

Al pasar al Senado la dirección del Estado, de cuya voluntad los senadores fueron ejecutores y ministros en la época de la República, quedando la participación del pueblo reducida a una mera formalidad, encontramos al Senado de la República, con las funciones siguientes, de acuerdo a su alta investidura:

a) Como rector y director de la política exterior:

1) Los Censales, antes de proponer al pueblo una declaración de guerra, consultaban al Senado. Ya la práctica ancestral de esta asesoría u opinión era tan

83 Vicente ARANGIO RUIZ, *Obra citada*.

84 Teodoro MOMMSEN, *Obra citada*.

frecuente, que ningún Magistrado se hubiera atrevido a obrar en contra de la opinión de este Cuerpo Senatorial, ni encontró por lo general oposición en los Comicios.

2) En los tratados de paz, aunque el pueblo era reunido para saber su opinión en relación a determinada alianza, era el Senado el que ya había fijado, oportunamente, las condiciones políticas y militares.

3) En materia internacional, la competencia fue exclusiva y con una SUPRAORDENACION de este Cuerpo Senatorial sobre la magistratura.

4) Maneja también las relaciones de diplomacia entre los Estados, como por ejemplo, recibiendo y disponiendo a las embajadas extranjeras y enviando comisiones a otros países.

b) En el ámbito bélico, el Senado tenía injerencia en los siguientes aspectos: vigilaba las operaciones guerreras, distribuyendo los mandos militares entre los magistrados; enviaba a sus representantes directos como ayudantes de los generales en campaña; coordinaba las operaciones militares en los combates, en distintos frentes a la vez, cuando ninguno de los comandantes compartía su resolución.

c) En la política interior, tenía una facultad de extraordinaria importancia: LA ASIGNACION DE LAS PROVINCIAS. Decidía sobre los mandos militares y las administraciones provinciales, entre los Magistrados en ejercicio. Está al pendiente, para intervenir y corregir, de las consecuencias más peligrosas de las elecciones populares.

d) En materia de política fiscal, interviene en la Administración Financiera. Emite una disposición: los Cuestores no podrán disponer del tesoro público sin su previa autorización, a menos que se tratara sobre consignaciones para las operaciones militares conferidas a los cónsules.

e) Función legislativa.- En esta época, el Senado interviene en materia legislativa de las formas siguientes:

1) Dando la *autoritas* a las leyes, y más tarde a los plebiscitos.

2) Discutiendo previamente los proyectos que habrán de ser sometidos al pueblo y haciendo a los magistrados las indicaciones que estimase conveniente, a fin de que éstas propusieran ciertas reformas; pero en todo caso, la proposición

correspondía siempre al magistrado y la aprobación quedaba reservada a las asambleas. En el último siglo de la República, es de la competencia del Senado la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. Y aún cuando desapareció la exigencia constitucional de su previa anuencia para cualquier proposición y de la necesidad de que sancionara las deliberaciones o resoluciones de los comicios, perduró no obstante, entre los magistrados, la costumbre de consultar al Senado, por reputarlo una garantía para ellos, contra las posibles responsabilidades o censuras futuras. Por otra parte, este órgano de los *Optimates*⁸⁵ logró, en los últimos años de la República, comprobar la constitucionalidad de las leyes y hasta dispensar de su observancia a algunos ciudadanos. "Si para determinar enjuicamos en su conjunto los poderes que esta alta Asamblea tuvo, podremos ver en el Senado de los últimos tiempos de este periodo, el órgano supremo del Poder Ejecutivo"⁸⁶.

Según Arangio Ruiz, "de esta época, parece ser, datan los *SENATUS CONSULTA*"⁸⁷. *SENATUS CONSULTA* = "Las normas aplicativas a un caso específico de resolución jurisprudencial, de acuerdo a las indicaciones del Senado"⁸⁸, "como si el magistrado hubiera sido, en los todos casos, un mero instrumento de la voluntad del Senado"⁸⁹.

Un ejemplo.— El pretor tiene la necesidad de incluir, en su edicto, las reformas dictadas por el Senado, en el caso particular siguiente (por citar alguno): "Se tendrá que negar la *PROCLAMATIO IN LIBERTATEM*, como merecido castigo al hombre libre que se hubiese dejado vender como esclavo, con el objeto de hacer reivindicar después su libertad y compartir con el vendedor el precio obtenido". En síntesis: *EL SENADO CONSULTO* viene a ser la opinión o parecer del resultado de las deliberaciones del Senado, aún después de habersele reconocido, una eficacia normativa. De ordinario, el texto comenzaba indicando la cuestión sometida al parecer de la Asamblea, así como a las personas que la habrían planteado. A esto seguía la característica frase: *De Careitu Senatus Censuil o ita censuerunt* seguida de contenido de la deliberación.

85 Senadores del poder conservador representantes de la *real nobilitas*.

86 Vicente ARANGIO RUIZ, *Obra citada*, "Las Magistraturas"; p. 135.

87 *Idem.*; p. 134.

88 *Idem.*, "La Monarquía Latina Etrusca"; pp. 21 y 22.

89 *Idem.*

Al texto se antepone la fecha, así como los nombres de los senadores encargados de vigilar la fiel redacción de las decisiones adoptadas. Al pie del documento, se repetía a modo de confirmación la palabra CENSUERE.

La abreviatura usual del Senado Consulto fue SC⁹⁰. Fue designado técnicamente por la fecha consular y por su objeto, pero con más frecuencia para mayor comodidad en las citas y, a imitación de la práctica seguida en las leyes, se le dio el nombre del proponente.

Dentro de los juristas clásicos, se hallan abundantes noticias de los SC que han contribuido al progreso del Derecho Privado, como por ejemplo:

a) SC MACEDONIANO. Prohibía dar dinero en mutuo a los hijos de familia, invitando al pretor a denegar la acción legal correspondiente a los acreedores.

b) SC UALEYANO. Prohibía a las mujeres obligarse en favor de otro, ya fuera como garantía, como codeadoras solidarias o como personas interpuestas.

c) SC CLAUDINO. Convertía en esclava a la mujer libre amante de un esclavo, cuando no renunciase a sus relaciones ilícitas después de la triple advertencia del dueño del esclavo.

Los SC también contribuyeron a la evolución del DERECHO HEREDITARIO. Por ejemplo, los SCs tertuliano y orfitiano, que hubieron de llamar respectivamente a la madre a la sucesión de los hijos y a los hijos a la sucesión de aquélla.

Ejemplo del primer Senado-Consulta que conocemos en la actualidad: Epoca imperial, año 4 a.C., publicado en CIREDAICA, al pie del conocido EDICTO DE AUGUSTO. SC CALVISIANUM DE PECUNIIS Repetundis, año 4 a.C., votado a propuesta de los cónsules C.CALVISIO Y L. PASSIENO; está recogido en la parte final de la estela que contiene el EDICTO DE AUGUSTO a los habitantes de CIRENE, con un DECRETO imperial que ordena su publicación.

El texto griego es, sin duda, una versión del latín: renueva y simplifica el procedimiento REPETUNDARUM. La acusación se hace ante el Senado, el cual

⁹⁰ SC = Abreviatura para designar los SENADO CONSULTO o SENATUS CONSULTA, Vicente ARANGIO RUIZ, *Obra citada*, "Principales Leyes y Senado Consultos Republicanos Conservados Epigráficamente"; p. 250.

sortea, entre sus distintas categorías, nueve jueces que quedan reducidos a cinco, mediante recusaciones sucesivas del acusador y del acusado.

Preside el Tribunal Recuperatorio así constituido, uno de los cónsules, siendo su misión establecer la responsabilidad y ordenar la restitución de lo apropiado indebidamente, sin posteriores consecuencias penales⁹¹.

En este sentido, asegura Mommsen, puede considerarse que "se trata de un retorno al SISTEMA REPRESIVO, anterior a la *lex Gulpurnia*"⁹².

Expresa Arangio Ruiz que el nombre SENATUS CONSULTA, poco a poco es desplazado por el de ORATIO PRINCIPIS IN SENATUS HABITA. En la época de CLAUDIO, ORATIO PRINCIPIS era el discurso que el emperador pronunciaba ante el SENADO. En el reinado de los Antoninos, se utilizaban ambas denominaciones. En la época de los Severos, el nombre de SENADO CONSULTA se empleó únicamente para las normas más antiguas.

Esta fue la línea que en toda la época del Imperio conservó la institución del SENADO, en el pueblo romano.

"Roma nació con una misión, la cumplió y con ella acabó. Esa misión fue la de reunir las civilizaciones que le habían precedido: la Griega, la Oriental, la Egipcia y la Cartaginesa, fusionándolas y difundiéndolas a toda Europa"⁹³ y heredándolas a todo el mundo.

Como nos heredara también la institución del SENADO, que nace en Roma — con su historia misma, en los siglos VII y VI a.C. — al lado de sus reyes, dentro de su especial monarquía, se fortalece en el contexto de las instituciones de la República y viene a menos en la época del Imperio Romano. Pero ha servido de prototipo, como una institución jurídico-política, para todo país democrático o que se precie de serlo, cuyas instituciones sean por el pueblo y para el pueblo, con sus propias características y particularidades, de acuerdo a la organización de cada gobierno.

91 Idem.; pp. 250 y sigs.

92 Teodoro MOMMSEN, *Obra citada*, "Bases"; p. 98.

93 MONTANELLI, Indro.— *Historia de Roma*, Cap. XLIX, Plaza Janes Editores, Barcelona, 1991; p. 365.

2.- Constitución de Cádiz

Puede decirse que en la historia política española, sin temor a equivocarse, y por la repercusión política que nos trajera a los mexicanos, en la época de la Independencia de nuestro país, pocas fechas hay tan importantes como los 18 meses comprendidos entre el 24 de septiembre de 1810 y el 19 de mayo de 1812, periodo en que se fraguó la Constitución de Cádiz.

En México, mientras que don José María Morelos y Pavón luchaba a brazo partido, lleno de fe e ideales por su mexicanidad, por la independencia de su América Mexicana, desde el sur, don Ignacio López Rayón, abogado, quien fuera secretario en vida de don Miguel Hidalgo desde Zitácuaro Michoacán, en una misión que le confiriera el propio Hidalgo, hacía las gestiones con su grupo, incluso queriendo involucrar a Morelos, para que la Nueva España fuera un gobierno de criollos al servicio de la Corona Española o de Fernando VII. "Mientras una parte de los mexicanos luchaba contra el gobierno virreinal con palos, piedras y lo que podía, otra aceptaba la invitación del nuevo gobierno peninsular (España) nacido de la lucha contra Napoleón, para elegir diputados para un Congreso que se reuniría en Cádiz en 1811"⁹⁴.

El 24 de septiembre de 1810, a escasos ocho días de la proclamación de la Independencia de México, se instalaban las Cortes de España en la isla de León, para luego trasladarse a Cádiz, con la asistencia de 102 diputados de ambos continentes, para redactar y discutir la Constitución, con minoría de población ultramarina⁹⁵.

A pesar de que antemano las Cortes, como dice Romero Vargas, tuvieron que pasar por la intolerancia religiosa y por la monarquía, predominó en ellas el pensamiento de Rousseau, en cuanto a la teoría del contrato social como base de la soberanía popular. Y el de Montesquieu, en cuanto a la división de poderes, que fue adoptada en esta Constitución en sus artículos 15, 16 y 17. Estas ideas fueron tomadas, a su vez, de la Constitución Francesa de 1791. La representación mexicana fue de 17 integrantes, sólo uno nacido fuera del país, quienes iban electos

⁹⁴ F. CALZADA PADRON, *Derecho Constitucional*, "La Revolución de Independencia", Editorial Harla, 1992; p. 90.

⁹⁵ DECRETOS DEL 1º Y 2 DE ENERO DE 1810, propiedad del Senado de la República.

por provincia o regiones: el doctor José Bello Cisneros, por México; el canónigo José Simeón de Urfa, por Guadalajara; el canónigo José Cayetano de Foncerrada, por Valladolid; Joaquín Miniau, por Veracruz; el coronel Florencio Barragán, por San Luis Potosí (no fue); el canónigo Joaquín Pérez, por Puebla; el presbítero Miguel González Lastiri, por Yucatán; Octavio Obregón, por Guanajuato; Mariano Mendiola, por Querétaro; el presbítero Miguel de Godoa, por Zacatecas; el presbítero José Eduardo de Cárdenas, por Tabasco; el canónigo Juan José de la Garza, por Nuevo León; Manuel María Moreno y Juan José Güereña (no fue) por Durango; el presbítero Miguel Ramos Arizpe, por Coahuila y el licenciado Juan María Ibáñez de Corvera, por Oaxaca⁹⁶. Como puede verse, en su mayoría fueron sacerdotes y no fue a un Congreso Jurídico sino un solo licenciado.

Los representantes mexicanos presentaron a las Cortes 11 proposiciones, entre las que pedían: "igualdad jurídica de españoles, extinción de castas, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, establecimientos de jesuitas (habían sido expulsados en la época de la Colonia), libertad de imprenta, declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo y la petición de la igualdad de representación de las Cortes para España y las Colonias. Esta última fue negada, aunque se concedió por las Cortes siguientes, a razón de un diputado por cada setenta mil gentes de la población" (art. 31, Constitución de Cádiz).

Se presentó un proyecto, llamado después Reglamento de Provincias, el 4 de marzo de 1811, aprobado el 16 y publicado el 28 de los mismos, exclusivo para España, pero Ramos Arizpe insistió en que se hiciera extensivo a las provincias ultramarinas... En las discusiones del 12 de febrero de 1812, expresa que los representantes españoles manifestaron sus temores de que la constitución en Diputaciones Provinciales diera lugar a una federación, ya que cada provincia gozaba de una independencia completa respecto a las otras, y que se otorgarían ciertas libertades a los Ayuntamientos⁹⁷. En las Cortes también se propuso la

⁹⁶ Julio ZARATE, *México a través de los siglos*, Tomo III; p. 87.

⁹⁷ DIARIO DE ACTAS Y DISCUSIONES DE LAS CORTES, Tomo XI, propiedad del Senado de la República; p. 241.

creación de dos Cámaras, pero se rechazó por temor a que la Cámara, representante del clero y la nobleza, trajera desequilibrio Estatal⁹⁸.

La Constitución fue jurada el 19 de marzo de 1812 en Cádiz; en la Nueva España, se publicó el 4 de septiembre de 1812 y se juró el 30 de los mismos. "La Constitución de Cádiz era el cadáver de la monarquía, que había llegado a México cuando el pueblo vibraba con más fuerza en busca de libertad y de independencia"⁹⁹.

La Constitución de Cádiz auguraba un cambio radical en la política obcecada y oscurantista de España, pero el rey Fernando VII, al volver a España, de una plumada acabó con toda esperanza al firmar el decreto del 4 de mayo de 1814, por el que dicha Constitución queda abolida. Este decreto fue publicado en México el 17 de septiembre de 1814, siendo Virrey Calleja. La vigencia teórica de esta constitución en México fue de un año, siete meses y cuatro días¹⁰⁰.

A la plaza mayor de la ciudad de México se le dio el nombre de Plaza de la Constitución en honor de esta Constitución española (don José María Marroquf).

3.- Constitución de Apatzingán

Ya con el conocimiento de las Constituciones de Cádiz y de las constituciones francesas de 1793 y 1795, el 14 de septiembre de 1813 Morelos organiza un Congreso en Chilpancingo, declarando que "se reúnen por la provincias de la América Septentrional"¹⁰¹, formado por seis diputados que él designó: Rayón por Guadalajara, Liceaga por Guanajuato, Verduzco por Michoacán, como propietarios; Bustamante por México, Coss por Veracruz y Quintana Roo por Puebla como suplentes; y dos de elección popular, José Murguía por Oaxaca y José Lleprera por Tecpan.

En 23 puntos previos a la Constitución, Morelos redactó un anteproyecto conocido en la historia, como *Sentimientos de la Nación*. Al leerlo, nos damos cuenta que es de gran importancia porque refleja el avanzado pensamiento intelectual

98 Ignacio ROMERO VARGAS, *La Cámara de Senadores*, Ediciones del Senado de la República, Cap. IV; p. 27.

99 F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 55.

100 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; p. 29.

101 DECLARACION DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 1813; p. 31.

tual mexicano de la época, así como el gran amor del autor por su país y por su causa y por su gente. En su punto 15 expresa "que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todas iguales, y sólo distinguirá a un americano del otro el vicio y la virtud"¹⁰². Este Congreso proclamó, el 6 de noviembre de 1813, su "Acta Solemne de Declaración de Independencia" (previa a la de Iturbide de 1821). Esta Acta de Independencia, proclamada en Chilpancingo por el Congreso de Anáhuac, declaró rotos los lazos con la Corona Española y apto al Congreso para representar a la Nación ante las naciones extranjeras. Morelos, con el objeto de unificar el movimiento insurgente en forma jurídica y presentar al pueblo una Constitución propia, frente a la española que se había publicado en México casi dos años antes, convocó a un nuevo Congreso: el Congreso de Anáhuac, que se reunió a fines de agosto de 1814 en Apatzingán.

El Congreso de Anáhuac tuvo carácter Senatorial¹⁰³, reuniendo representantes de provincias, quienes fueron por razones de guerra teóricamente elegidos. Estuvieron representadas las provincias de Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Tecpan, Zacatecas, Durango, Tlaxcala, Querétaro, Coahuila, Sonora y San Luis Potosí, más dos secretarios.

En este Congreso estuvieron cinco licenciados, dos doctores, tres coroneles y un sacerdote¹⁰⁴. El 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anáhuac sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, redactado según la declaración del propio Morelos, por Herrera, Quintana Roo, Sotero de Castañeda, Verdusco y Argandar. Decreto que ha pasado a la historia con el nombre de Constitución de Apatzingán. Los constituyentes de Chilpancingo, al igual de los de Cádiz, tomaron como modelo la Asamblea Francesa y las Constituciones de 1793 y 1795. Ambas constituciones, la de Cádiz y la de Chilpancingo, se basan en el más moderno sentimiento liberal de la época¹⁰⁵.

Se declaró asimismo, que este decreto sería provisional mientras no se convocara, y ya convocada, no sancionaría la Constitución permanente de la Nación.

102 Don José María MORELOS, "Sentimientos de la Nación", artículo 15, propiedad del Senado de la República.

103 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Tomo II, p. 33.

104 *Idem*.

105 Jesús REYES HEROLES, *El Liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; p. 24.

Dice Romero Vargas que quienes la redactaron comprendieron muy bien su idea tradicionalista y que, de hecho, no tuvo vigencia práctica en el país.

Sin embargo como lo señala Calzada Padrón, el valor histórico de la Constitución de Apatzingán es indiscutible, no sólo porque fue la primera carta magna propia que conociera nuestra Patria, sino porque permitía vislumbrar la vida del México soberano e independiente que, haciendo eco de los pronunciamientos más avanzados de la jurisprudencia francesa, establece la soberanía como facultad fundamental del pueblo y declara que la autonomía del país en su gobierno no es absoluta y señala también que la ley es igual para todos¹⁰⁶.

Del análisis del pensamiento que del concepto de representación tuvieron los constituyentes, se puede decir que estuvo influida por las doctrinas de Rousseau, al expresar que la soberanía reside en el pueblo y que consiste en la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad. De Montesquieu, se tomó la tesis de la división de poderes, estableciendo los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo, integrado por diecisiete diputados y colocado por encima del poder Ejecutivo; el Ejecutivo, compuesto por tres titulares; y el poder Judicial, comandado por un Supremo Tribunal compuesto por cinco integrantes (arts. 11, 12, 44 y 45)¹⁰⁷.

“Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo en el nombre del Supremo Congreso Mexicano” (art. 44¹⁰⁸). Le dan gran importancia al Congreso.

“El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos por cada provincia, iguales todos en autoridad” (art. 48, tipo senatorial).

“Las provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno ni menos enajenarse en todo o en parte” (art. 43, republicano).

“Para ser diputado, se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, treinta años, buena presentación, patriotismo acreditado” (art. 52).

¹⁰⁶ F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 62.

¹⁰⁷ CONSTITUCION DE 1814, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.

¹⁰⁸ Este artículo y los que siguen están tomados de: CONSTITUCION DE APATZINGAN, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.

"Los diputados no funcionarán por más tiempo de dos años" (art. 56). "Tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación" (art. 57).

Fue esta una Constitución "republicana, centralista y tributaria, tres poderes, tres presidentes"¹⁰⁹; "esta carta política, de escasa vigencia, muestra ya lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana y del espíritu jurídico que lo animaba"¹¹⁰.

Fue más bien esta Constitución un símbolo ideológico, un testimonio valioso para conocer el pensamiento político de los próceres de la Independencia, en su afán de consolidar con sus armas un régimen jurídico constitucional para la América Mexicana del gran Morelos, que desde mi particular punto de vista es el mejor hombre de nuestra historia mexicana, congruente a sus principios y sus principios a su realidad, a la realidad sociopolítica de la época. Influidos por supuesto por las Constituciones emanadas de la revolución francesa de 1789 y sin pasar por alto, como expresaba al empezar, la influencia que sobre ellos ejerció la Constitución de Cádiz, la asistencia al Congreso, la participación de los propios congresistas mexicanos y, sobre todo, la preparación de nuestros hombres en los aspectos políticos de la época.

Las noticias de la actividad legislativa de Morelos pronto llegaron a la Ciudad de México, mas el decreto no fue conocido hasta principios de 1815, según se desprende de una carta del Virrey Calleja, quien condenó a las llamas el documento renovando el juramento de fidelidad al monarca español. Por otra parte, la Autoridad Eclesiástica prohibía su lectura bajo pena de excomunión.

En diciembre de 1815, un año dos meses después de suscrita la Constitución de Apatzingán, Mier y Terán, en Tehuacán, disolvió los tres poderes, por lo que quedó sin vigencia.

Sin embargo, permanecerá para México como un gran ejemplo a seguir, el patriotismo a todas luces que demostró siempre don José María Morelos, "el Siervo de la Nación", quien fue, tras perder una batalla, fusilado en San Cristóbal

109 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; p. 35.

110 Daniel MORENO, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa; p. 77.

Ecatepec el 22 de diciembre de 1815, con un verdadero Sentimiento de la Nación por parte de los que aún estamos vivos en su América Mexicana.

4.- Junta Provisional de Gobierno

Un periodo absolutista y de lucha fue el que vivió la Nación del 17 de diciembre de 1814, fecha en que Calleja proclamó en México la abolición de la Constitución Española, al 31 de mayo de 1820, día en que la estableció Apodaca¹¹¹.

El pueblo siguió sufriendo la opresión, la explotación y la angustia, con la injusticia impuesta por un grupo de explotadores detentadores de la fuerza y del poder, "y sin posible apelación, todo ello llevado a cabo con furia hispánica y crueldad ibérica"¹¹².

Fue la Junta Provisional de Gobierno la primera asamblea existente en México, a partir de la Independencia, que operaba sin experiencia y dentro de la confusión de ideas en sus atribuciones, no obstante haber sido nombrada por Iturbide, militar de carrera con experiencia política. Esta junta, formada por 38 personas, fue proclamada el 24 de septiembre de 1821¹¹³, iniciando dos días después sus sesiones y proclamando otra acta de independencia mexicana, llena de adulación para Iturbide, primer jefe del Ejército Trigarante. En ella se empezó a elaborar un procedimiento electoral para constituir El Primer Congreso Mexicano.

El 10 de noviembre de 1821 y días siguientes, se adoptaron las medidas relativas a las diputaciones, señalando la urgencia de hacer la división de provincias¹¹⁴.

En la Nueva España se habían reinstalado los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales en el curso de 1820. Todo esto causó gran descontento al elemento conservador y, como era de esperarse, desde el inicio de la Independencia en la Nueva España estaban en pugna, como ya lo hemos visto, dos

111 *Gaceta del Gobierno de México*, 1º de junio de 1820.

112 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. IV; p. 43.

113 *Noticioso General de México*, 1º de octubre de 1821, propiedad del Senado de la República.

114 DIARIO DE LAS SESIONES DE LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA DEL IMPERIO MEXICANO, propiedad del Senado de la República; pp. 54 y 55.

grandes tendencias extremistas francamente opuestas, que dividían los Sentimientos de la Nación, como lo dijera el gran Morelos:

a) Los conservadores, hispanistas, tradicionales, convenencieros, absolutistas clericales y centralistas, quienes olvidando las antiguas tradiciones del Anáhuac, pretendían perpetuar la sujeción del pueblo a los intereses españoles¹¹⁵.

b) Los progresistas, insurgentes, nacionalistas, que pretendían la reivindicación y resurrección de su patria de Anáhuac y veían como instrumento de liberación del yugo español, las ideologías democráticas norteamericanas y de la Revolución Francesa, por lo que eran republicanos y constitucionalistas, pugaban contra el alto clero monárquico y español, profesaban las doctrinas de Rousseau, Montesquieu y William Penn y proclamaban la soberanía popular con la representación política, la división de poderes y, algunos, un federalismo similar al de Estados Unidos de Norteamérica¹¹⁶.

Don Agustín de Iturbide, entre estas dos tendencias, tomó una solución intermedia, buscando una conciliación en beneficio del país y también de él mismo. Y es el 1º de enero de 1821, cuando le escribe una carta a Guerrero, quien sigue peleando por las causas de la Independencia en los montes del sur, buscando una reconciliación (Iturbide).

Guerrero contestó a Iturbide que "los gobiernos de España sólo pensarán en mantenernos sumergidos en la más vergonzosa esclavitud y privarnos de las acciones que usaron los de la península para someter su gobierno durante la actividad del Rey"¹¹⁷.

Finalmente, Iturbide y Guerrero llegaron a un acuerdo, como lo sabemos por la historia, con el abrazo de Acatempan, proponiéndose ambos a sostener un plan para la Independencia, llamado Plan de Iguala, que se firmó en la población de Iguala, Guerrero, el 24 de febrero de 1821, y fue ratificado y jurado el 1º y el 2 de marzo de 1821, respectivamente, por el Ejército Trigarante.

115 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; pp. 39 a 55.

116 *Idem*.

117 *México a través de los siglos*, Tomo III; p. 672.

A) Plan de Iguala

Art. 3º.- "Gobierno Monárquico templado por una Constitución análoga en el país".

Art. 5º.- "Habrá una junta interin, se reúnen en Cortes que hagan efectivo este Plan".

Art. 10º.- "Las Cortes decidirán si ha de continuar esta Junta o sustituirse por una regencia mientras llega el Emperador".

Art. 23.- "Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto. La Junta determinará las reglas y los tiempos necesarios"¹¹⁸.

B) Los Tratados de Córdoba

El 24 de agosto se firmaron los Tratados de Córdoba. En ellos se aprobaba el Plan de Iguala, pero ya con algunas modificaciones. Se habla de la formación de un gobierno provisional que iba a gobernar mientras llegara el Infante Español que habría de hacerlo en forma definitiva. Así fue como resulta la Junta Provisional de Gobierno de la que ya hablamos (formada por 38 personas la cual proclamó otra acta de independencia mexicana).

Instituido el Congreso Constituyente en 1822, que fue realmente el primer Constituyente Mexicano, se tuvo en mente la idea de una sola Cámara, no obstante que la ley ordenaba la existencia de dos Cámaras: "La Regencia del 17 de noviembre de 1821, había expedido un decreto sobre la convocatoria a las Cortes, en donde se establecía" (art. 20) luego "que se reúna el Congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas, con igual número de diputados y facultades... las propuestas de una sala serán revisadas por la otra". Se pretendía, tal parece, que una fuera la de origen, y otra la revisora¹¹⁹.

También la Regencia presidida por Iturbide pugnaba por el sistema bicamaria, que "el Senado se formará de representantes del clero, y de las ciudades y de las provincias, en tanto que la Cámara Baja se integrará de ciento veinte repre-

¹¹⁸ MONTIEL Y DUARTE.- *Derecho Público Mexicano*, Tomo I; p. 47.

¹¹⁹ DECRETO DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821, DUBLAN Y LOZANO.- "Legislación Mexicana", Tomo I, propiedad del Senado de la República, Tomo I; p. 563.

sentantes de las clases sociales y gremios representados, a su vez, por personas instruidas"¹²⁰.

Desde la sesión de apertura de dicho Congreso, el 24 de febrero de 1822, "los representantes proclamaron que representaban a la Nación Mexicana se declaran legítimamente constituidos y que reside en el Congreso la soberanía nacional"¹²¹.

Este mismo Congreso declara, inmediatamente después (al que habían asistido 102 representantes), a Iturbide emperador (19 de marzo de 1822); Iturbide, a su vez, convoca la Junta Nacional Instituyente, con dos diputaciones para cada una de las provincias (a modo de Senado), con el propósito de convocar a elecciones para un nuevo Congreso y redactar las bases para la Constitución del Imperio. Estos planes se vieron entorpecidos por haberse proclamado el 1º de febrero de 1823 el plan de Casamata y por la abdicación de Iturbide el 19 de marzo del mismo año. Precisamente con ese propósito es que fue elaborado el Plan de Casamata por Ramos Arizpe y Michelena y proclamado por José Antonio Echevarri. Con ello, expresa don Ignacio Romero Vargas, "se inicia un periodo de relajamiento de la unidad nacional y una verdadera anarquía que puso en peligro a la Nación y dio margen al establecimiento del federalismo el 24 de octubre de 1824, que encauzó francamente la vida política de las provincias"¹²².

5.- Plan de Constitución de la República

Las provincias nada más reconocían en el primer Congreso, la facultad a convocar a elecciones. Este Congreso acordó, el 14 de mayo de 1823, que se expusieran las bases para una nueva Constitución y que después se hiciera la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente¹²³. Se le da aquí mismo un proyecto, conocido con el nombre de "plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana". Este plan, en su primer punto, define a la Nación Mexicana como una Sociedad de Provincias de Anáhuac, que forman un todo político y que es una República representativa y federal. "La soberanía de la Nación, única, inalienable e im-

120 CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1824; pp. 41 y 42.

121 DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1822.

122 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, "Periodo Anárquico Preconstitucional", Cap. X; p. 50.

123 MATEOS, *Op. cit.*, Tomo II; p. 369.

prescriptible, puede ejercer sus derechos de diversos modos, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno”.

En el segundo punto señala la existencia de cuatro cuerpos de elección: el Legislativo, por número de habitantes (60 mil por cada diputado); el Congreso Nacional del Senado, con tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia; los Congresos Provinciales; y los Ayuntamientos.

En el tercer punto, sólo atribuyen al Senado facultades ejecutivas y jurisdiccionales como juzgar a los integrantes del Ejecutivo, Legislativo y Magistrados.

Este proyecto ni llegó a discutirse, mucho menos a tener vigencia, por no responder a las exigencias de las demandas de la provincias, que era lo que se pretendía unificar, por querer cada provincia, en esta época, ser autónoma y valer cada una por ella misma. Tenían en este tiempo ideas separatistas y hostiles, pero este proyecto tiene importancia porque dio lugar a que por vez primera en la historia de nuestro Derecho Constitucional Positivo, fueran expuestas en el Congreso las bases de nuestro Senado actual, por Fray Servando Teresa de Mier, que a juzgar por Ignacio Romero Vargas, es el verdadero Padre de nuestro Senado actual¹²⁴.

También se puede señalar como antecedente inmediato del establecimiento del Senado el Acta Constitutiva de la Federación, un proyecto de Esteban F. Austin formulado en inglés en el año de 1822, llamado “Plan de Organización del Congreso”, en el que propone el sistema bicamaral, poco después acogido por Lorenzo de Zavala. El mismo Austin escribió el 20 de marzo de 1823 un proyecto de Constitución para México, en el que combina los principios de la Constitución Norteamericana con los de la española de Cádiz, el cual entregó a Ramos Arizpe, alma de la Constitución de 1824, quien lo hizo traducir por Mercado y envió copias del mismo a Guadalajara y Monterrey en junio de 1823, donde sirvió como base para la organización de la Constitución de la República Mexicana¹²⁵.

La instalación del segundo Congreso Constituyente se realizó el 7 de noviembre de 1823 y don Miguel Ramos Arizpe fue nombrado presidente de la

124 Estudio sobre el Senado de la República en México, incluido en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Miguel Angel Porrúa Libro Editor, LII Legislatura; pp. 59 y 60.

125 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; pp. 68 y 69.

comisión de la Constitución, en cumplimiento de los acuerdos estipulados en el Plan de Casamata.

En julio del mismo año, las provincias centroamericanas se habían declarado independientes de México, con excepción de Chiapas que prefirió continuar perteneciendo a México¹²⁶.

Dentro de este Congreso surgen dos partidos muy claramente definidos: el de los centralistas, compuesto principalmente por los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, doctor Mier, Ibarra y Paz, y el de los federalistas por Ramos Arizpe, Vélez, Gordon Gómez Farfás, García Godoy y otros¹²⁷. Los federalistas se hacen escuchar dentro del propio Congreso, lo que facilitó votar el Acta Constitutiva Provisional, donde se establece la forma de Gobierno Federal, mientras se dictaba la forma de gobierno para el país, también Federal. Es que la autonomía por la cual luchaban las provincias y la mejor intención por permanecer unidas, solamente a estas alturas de la historia podría ser posible a través de un régimen federal que las integrara, respetando a cada una de ellas. Cué Cánovas señala "que en tales momentos se formulaba rápidamente el proyecto de bases constitutivas de la Federación. Entre las usurpaciones del poder central y las provincias declaradas adversas al Centralismo, que tan amargos frutos habría de producir más tarde, iban a asegurar su soberanía interior estableciendo con la organización federal del país, las condiciones de un gran desarrollo social y político en las distintas regiones del territorio"¹²⁸.

6.— Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

El 3 de febrero de 1824, se juró el Acta Constitutiva Mexicana, sancionándose el 31 de enero de 1824, la que debía tener igual fuerza obligatoria que la Constitución que proviniera de ella, formado ambas, una unidad inseparable.

Del Senado hablan los siguientes artículos:

Art. 10.— El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado que compondrá el Congreso General.

¹²⁶ F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 70.

¹²⁷ Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*; p. 153.

¹²⁸ Agustín CUE CANOVAS, *Op. cit.*; p. 29.

Art. 11.- Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados, en la forma que prevenga la Constitución.

Art. 12.- La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados, será la población de cada Estado la que nombrará dos senadores, según prescriba la Constitución.

Art. 13.- Pertenece al Congreso General dar Leyes y Decretos.

Art. 14.- En la Constitución reflejarán otras atribuciones generales especiales y económicas del Congreso de la Federación y modo de desempeñarlas¹²⁹.

Es el primer documento que habla formalmente en México sobre el establecimiento de la Cámara de Senadores; desde aquí se estableció el número de dos senadores por cada Estado, como sucede actualmente. En esta acta quedaron establecidas las bases para la Constitución de la Cámara de Senadores de la República Mexicana.

7.- Constitución Federal de 1824

A partir del mes de abril de 1824, se puso a discusión el "Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos", formulado por la comisión de Constitución integrada por Ramos Arizpe, Jesús Huerta, Manuel Argüelles, Rafael Mangino y Tomás Vargas.

Después de haber discutido dicho proyecto en lo general y en cada uno de sus artículos en lo particular, el Congreso General Constituyente sancionó el 4 de octubre de 1824, La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución fue abrogada el 23 de octubre de 1835, con la aprobación de las "Bases para la nueva Constitución", expedidas el 15 de diciembre del mismo año. Rigió sin haber sido reformada de hecho (aunque hubo algunas modificaciones desde el año de 1826), durante 11 años. Lo fundamental para el estudio de la Cámara de Senadores se encuentra establecido en los siguientes artículos:

Art. 5º.- Establece como partes de la Federación 19 Estados y 4 Territorios.

¹²⁹ ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA 1824, facsímil. Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1957.

Art. 7º.- Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

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

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

Art. 28.- Edad de 30 años cumplidos al tiempo de la elección.

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

Art. 53.- Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras.

Art. 113.- Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por Estado¹³⁰.

Un comentario: actualmente se compone exactamente la Cámara de Senadores de dos representantes para cada Estado, pero no los nombra la Legislatura estatal sino la población, al igual que a los diputados. En la votación para la XLV Legislatura, se hizo la innovación de la que nos habla el artículo 26 de esta Constitución. En relación al artículo 113, referente al Consejo de Gobierno, también existe en la actualidad, pero se llama Gran Comisión, donde queda integrada la mitad de los senadores, uno por cada Estado, y no es en el receso, sino en funciones. En el receso se le llama Comisión Permanente, pero se integra indistintamente, a como se decida, a veces está un representante por Estado, en ocasiones no le toca a ninguno de los dos de un Estado.

Esta Constitución consta de siete títulos subdivididos en secciones y 171 artículos. Divide a México en 19 Estados y cinco Territorios y faculta a cada Estado para elegir Gobernador y Asambleas Legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos y en la Constitución de Cádiz¹³¹. Se adoptó un sistema de gobierno

¹³⁰ CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1957.

¹³¹ *Op. cit.* por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*; p. 96.

representativo, republicano, popular y federal. Se hizo la división de poderes de Montesquieu: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, instituyéndose también el cargo de Vicepresidente. El Poder Legislativo estaba compuesto por dos Cámaras: Diputados y Senadores, y el Judicial que se le atribuye a la Suprema Corte de Justicia. La religión católica, apostólica y romana sería la oficial y se prohibía cualquier otra. La Ciudad de México fue declarada sede de los Poderes de la Nación, llamándosele Distrito Federal desde entonces. Se fijaba un periodo de cuatro años, para los cargos de Presidente y Vicepresidente¹³².

8.— Leyes Constitucionales de 1836

La vigencia de la Constitución de 1824 alcanzó hasta el año de 1835, estableciéndose en la misma que no podía ser modificada hasta el año de 1830; sin embargo, las Legislaturas de los Estados propusieron algunas reformas casi de inmediato, que se fueron aplazando para respetar aquel precepto¹³³. Sin embargo hubo propuestas que no se aplicaron, ni siquiera las que se enunciaban para el año de 1830.

Esto no quiere decir que el país estuviera en paz. Ahora, la pugna entre liberales y conservadores era ya una lucha. Lucha de clases, lucha de principios, lucha por el progreso de México, entre más puro más liberal y menos conservador, entre más moderado menos liberal y más conservador. Resulta que la multiplicación de la logias yorkinas (las del rito escocés eran exclusivas para la aristocracia), fueron el punto de partida para la organización política de las clases media y baja, y también de la clase alta con ideas liberales. "En ellas se discutían asuntos de carácter público, como las elecciones, los proyectos de ley, las resoluciones del gabinete, y todo aquello que afectaba la vida del México independiente"¹³⁴.

Los liberales puros, entre ellos Valentín Gómez Farías y el doctor José Luis Mora, deseaban hacer reformas enérgicas y prontas a la reforma eclesiástica y militar; los moderados también pretendían estas reformas, pero paulatinamente.

132 F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 71.

133 Don Daniel MORENO, *Obra citada*, cap. VII; p. 131.

134 F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 73.

Por otro lado, el alto clero, la milicia y los hispanistas integraban la reacción contra la Constitución y se agrupaba, como era de esperarse, en el partido conservador. Disfrazaban sus tendencias monárquicas absolutistas y dictatoriales, propugnando por un centralismo destructor de la soberanía de los Estados¹³⁵.

Había intranquilidad en el país, siendo varios los factores:

a) Los centralistas o conservadores, que fueron vencidos en los primeros Congresos, iban uniéndose en su afán de volver.

b) El gobierno del presidente Guadalupe Victoria, terminó sus cuatro años, pero sufrió atentados de don Nicolás Bravo, conservador.

c) Las logias masónicas del rito escocés, grupos políticos organizados con carácter conservador.

d) El Plan de Jalapa, que en 1829-1830 llevo al poder un Gobierno resueltamente reaccionario, con el general Anastasio Bustamante, y con los ministros Alamán y Forcio.

e) El 1º de abril de 1833, llegan al poder Santa Anna como Presidente y Valentín Gómez Farfás como Vicepresidente, ocupando alternativamente la Presidencia.

Dice don Manuel Moreno que "el Gobierno centralista, que con el Plan de Jalapa se había establecido *de facto*, en 1835 se estableció *de jure*".

En 1835, el Gobierno se decidió a terminar con el Sistema Federal. "El Congreso, que de limitarse a reformar la Constitución legalmente debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la Legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse Constituyente, para dar una carta nueva de todo a todo"¹³⁶.

En el año de 1835, los conservadores unidos al clero y a la milicia obtuvieron un triunfo aplastante en las elecciones. El Gobierno les confirió a los representantes la autorización de reformar la Constitución, sin modificación alguna para lo establecido en el artículo 171 de la misma, el que prohibía cambiar la forma de gobierno eminentemente federal.

135 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. XV; p. 79.

136 Emilio RABASA, *Obra citada*, "La Organización Política de México", Cap. I.

Levantamientos movidos por Santa Anna dentro del ala conservadora, empezaron a manifestarse para presionar al Congreso que se declarara convocante y así poder modificar el estatuto Federal, del cual habla el artículo 171 mencionado anteriormente. Expresa el licenciado Tena Ramírez, que fue la tesis de Lucas Alamán, centralista, quien sirvió de base a los nuevos Constituyentes¹³⁷.

Las Cámaras se reunieron el 4 de enero, la de Diputados y el 29 de abril (1835) la de Senadores, para revisar la Constitución, teniendo en cuenta la limitación del artículo 171, a pesar de los conservadores.

“El Presidente sustituto, Barragán, propuso al Congreso el 16 de julio que resolviera acerca de las solicitudes de los pueblos para la adopción de un sistema centralista unitario”¹³⁸.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Montiel Sánchez de Tagle. Al último de ellos se le atribuye la intervención principal¹³⁹.

El 9 de septiembre de 1835, el Congreso expidió una ley declarando la reunión de la Cámara en una y con amplias facultades para variar la forma de Gobierno y constituir la de nuevo, quedando reunidas el 22 de septiembre del mismo año¹⁴⁰.

El Congreso empezó la discusión de unas “Bases para la Constitución” que la comisión de reorganización propuso el 2 de octubre de 1835. Se proclamaron estas bases como Ley Constitutiva con las que quedó abrogada la Constitución Federal de 1824¹⁴¹. Y la denominación, después de arduas discusiones, quedó como Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835¹⁴².

“El Congreso de la Nación se declaró en calidad de constituyente, y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las Siete Leyes”. El viraje en la forma de Gobierno es sumamente radical, al disponerse que los

137 Felipe TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México*; p. 201.

138 *Idem*.

139 MONTIEL Y DUARTE, *Obra citada*, Tomo III; p. 20 y sig.

140 *Idem*.

141 *Idem*.

142 Daniel MORENO, *Obra citada*, Cap. IV; p. 137.

Gobernadores estarían sujetos al poder central y se suprimían las Legislaturas de los Estados. "Los Estados se llamarían Departamentos. El periodo presidencial duraría ocho años y se creaba el cuarto Poder, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución"¹⁴³.

La Constitución Centralista se dividió en siete leyes: la primera, promulgada el 15 de diciembre de 1835, habla sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; las seis restantes se aprueban hasta el 6 de abril de 1836. Sin embargo, "la Constitución sólo quedó terminada el 6 de diciembre de 1836, se aprobó el 21, se firmó el 29 y se publicó el 30 de los mismos"¹⁴⁴.

La innovación de esta Constitución fue el establecimiento de El Supremo Poder Conservador, que se encuentra tipificado en la segunda ley: "No fue fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del Centralismo vigoroso. El Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Poder Ejecutivo que había de subordinarse a un Poder Conservador, en donde suponía investir algo de sobrehumano intérprete infalible de la voluntad de la Nación"¹⁴⁵.

El artículo 1º de la sexta ley, establecía el centralismo, que indicaba que la República se dividiría en Departamentos, los Departamentos en Distritos y los Distritos en Partidos.

ANÁLISIS DE LA 2ª Y 3ª LEY.

2ª Ley, Art. 1º: "Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos en que se renovará, uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez. El que designará la suerte sin entrar en el sorteo los que hayan sido nombrados para reemplazar de la quinta vez en adelante, saldrá el más antiguo"¹⁴⁶.

Entre las atribuciones del Supremo Poder Conservador se encuentran en el artículo 12 de esta 2ª ley, las facultades siguientes:

143 F. CALZADA PADRON, *Obra citada*; p. 77.

144 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; p. 82.

145 Emilio RABASA, *Obra citada*.

146 LAS SIETE LEYES, propiedad del Senado de la República, México.

III.- Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, o resolver si llama a ellas a los suplentes cuando convenga al bien público.

X.- Dar o negarse la sanción a las reformas de Constitución que acordara el Congreso.

XI.- Calificar las elecciones de los senadores.

Art. 17: Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones, más que a Dios y a la opinión pública; y no podfan en ningún caso ser reconvenidos por sus opiniones¹⁴⁷.

Ley 3ª, en su artículo 8, establece que ésta se compondrá de 14 senadores, nombrados en la manera siguiente:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegirán cada uno, a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que 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 de nombrar de senadores y remitir la lista, específicamente de su elección, al Supremo Poder Conservador. Este las examinará y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría¹⁴⁸.

El artículo 9º señala un periodo de seis años para el Senado, el que debe renovarse por terceras partes en cada bienio.

El artículo 22 dice, a su vez, que aunque el Congreso General cierre sus sesiones, la Cámara de Senadores continuará las suyas particulares mientras haya pendientes de su revisión. El artículo 25 establece que toda ley iniciará precisamente en la Cámara de Diputados; a la de Senadores, sólo le corresponderá la revisión.

II.- En el receso del Congreso General, entender de las acusaciones de que habla el artículo 47 (acusación contra el Presidente de la República, Ministro de

147 Idem.

148 Idem.

la Suprema Corte de Justicia, funcionarios del Ejecutivo y gobernadores de los Departamentos).

III.- Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa.

Artículo 57.- La Diputación Permanente se compondría de cuatro diputados y tres senadores, que al finalizar cada bienio de las primeras sesiones, nombraron sus respectivas Cámaras.

Un comentario.- El nombramiento de la Cámara de Senadores fue *sui generis*, fue antidemocrático, fue nombrado directamente por los gobernantes. En su esencia no fue el Senado representante genuino de los Estados. No fue soberano ya que estuvo supeditado a la Cámara de Diputados y al Supremo Poder Conservador.

Careció de su función primordial o esencial, la de la iniciativa y formulación de leyes, quedando reducidas sus atribuciones a Cámara de revisión; en síntesis, este Senado, es diferente al Senado Mexicano en la actualidad.

Como dijera Romero Vargas Iturbide, "no constituye un antecedente a nuestro Senado actual, instrumento indispensable y característico del federalismo".

Concluyendo: en un sistema centralista, donde desaparecen las Entidades Federativas, las que pasaron a ser departamentos administrativos, nunca debió de haber existido la Cámara de Senadores.

9.- Bases Orgánicas de 1843

La etapa centralista fue aún más intranquila que cuando estuvo vigente la Constitución de 1824, pues apenas tuvieron vigencia "Las Siete Leyes" y comenzó la hostilidad de los federalistas que en muchos casos llegaron a rebelarse en luchas armadas.

La pugna en la guerra civil y las agresiones extranjeras propician el retorno de Santa Anna, que tan deshonroso papel, como se sabe en la historia, hiciera en Texas.

De acuerdo a las bases de Tacubaya, vuelto a la presidencia Santa Anna el 10 de diciembre de 1841, se convocó a elecciones del quinto Congreso Constituyente Mexicano, que se instaló el 10 de junio de 1842, en donde Santa Anna abiertamente manifestó su oposición al federalismo.

“La separación momentánea de Yucatán por las agresiones de Santa Anna, hizo que la Legislatura de Yucatán elaborara una carta política obra de Manuel Rejón, estableciendo un auténtico sistema representativo, democrático y federal”¹⁴⁹.

En las elecciones de este 5º Congreso Constituyente triunfaron los liberales moderados —que constituyeran la mayoría— entre los que estaban: José María Lafragua, Macario Riva Palacio, Manuel Gómez Pedraza, Juan B. Ceballos, José Espinoza de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo. Una minoría eran de liberales puros, entre los que estaban: Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla¹⁵⁰.

Santa Anna se retiró a su hacienda Manga de Clavo, tomando la presidencia Nicolás Bravo. La Comisión de Constitución del Congreso elaboró un proyecto de Constitución que no llega a su final por un golpe de Estado, propiciado por Santa Anna en complicidad con Valencia, por lo que el Presidente Nicolás Bravo desconoció al Congreso, y el 23 de noviembre de 1842 nombró —a manera de Iturbide— 80 notables para integrar una Junta Nacional Legislativa con el general Valencia como Presidente. Esta Junta Legislativa elaboró lo que se denominaron las Bases de la organización política de la Nación. Mientras las Juntas Departamentales, a su vez, elegían a Santa Ana Presidente.

“La nueva constitución Centralista, suprimía al Supremo Poder Conservador, establecido por la Constitución de 1836. Vigorizaba de tal modo al Poder Ejecutivo, que los poderes Judicial y Legislativo quedaban subordinados a él, depositando el Poder Legislativo en un Congreso dividido en dos Cámaras”¹⁵¹.

Esta Asamblea Nacional Legislativa designó una Comisión Constitucional, integrada por el Arzobispo de México, Manuel Baranda, Gabriel Valencia, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Simón de la Garza y Manuel de la Peña y

149 Daniel MORENO, *Obra citada*; p. 141.

150 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; p. 87.

151 Agustín CUE CANOVAS, *Op. cit.*; p. 364.

Peña, quienes presentaron un proyecto de Constitución, que empezó a discutirse el 8 de abril de 1843 y fue firmado el 12 de junio del mismo año por Santa Anna, y publicado el 14 de junio de 1843, con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana¹⁵².

Escribe el licenciado Tena Ramírez: "Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atacar las discordias internas, parecía avivarlas la guerra con Norteamérica y las facciones internas seguían luchando entre sí por la forma de Gobierno"¹⁵³.

Estas Bases vuelven a tomar como punto de partida la división territorial, lo ya expresado en el Acta Constitutiva de la Constitución de 1824: "El territorio de la República comprende lo que fue antes el Virreinato de la Nueva España, Capitanía General de Yucatán, Comandancia de las antiguas Provincias de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y la de Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes, en ambos mares"¹⁵⁴.

Respecto a la Cámara de Senadores, se establece en estas Bases Orgánicas de 1843 lo siguiente:

Artículo 31.- "Se compondrá de sesenta y tres individuos".

Artículo 32.- "Dos tercios de senadores se elegirán por las Asambleas Departamentales, el tercio restante por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia".

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

Artículo 40.- "Las Asambleas Departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de las clases siguientes: agricultores, mineros propietarios y comerciantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho por más de un año,

152 MONTIEL Y DUARTE, *Obra citada*, Tomo III; p. 430.

153 Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*; p. 404.

154 ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA 1824, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1957.

senador del Congreso General, diputado al mismo en dos Legislaturas, antiguo Consejero de Gobierno, General de División u Obispo”.

Artículo 42.- “Para ser senador se requiere ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años. Tener una renta anual notoria o sueldo que no baje de los dos mil pesos. Con los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, comerciantes o fabricantes, los que deben de tener una propiedad que no baje de 40 mil pesos”.

Artículo 43.- “La Cámara de Senadores se renovará por tercios cada dos años, eligiéndose estos por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por las Asambleas Departamentales, la parte que les corresponda”.

Artículo 55.- Toda iniciativa de ley, se presentará en al Cámara de Diputados.

Artículo 56.- Los proyectos de ley o decretos pasarán al Senado para su revisión.

Artículo 70.- Toca a la Cámara de Senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y las de los oficiales superiores del Ejército y Armada desde coronel inclusive.

Artículo 76.- La misma Cámara se erige en Gran Jurado de hecho para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los Ministros y los Gobernadores de los Departamentos, si son o no reos de los delitos por los que fueron declarados con lugar a formación de causa.

Artículo 80.- El día antes de cerrarse las sesiones de cualquier periodo del Congreso, la Cámara de Senadores elegirá cuatro individuos y la de Diputados cinco.

Un comentario.- Fue un Senado antidemocrático, aristocrático por una parte y elitista por otra (expresidentes, exministros, obispos, militares y los particulares con una renta). Lógicamente no podía ser de otra manera: un régimen centralista con un Senado de parapeto, hablando metafóricamente, que hasta la Cámara de Diputados estaba por encima del mismo. Con relación al Poder Ejecutivo, como lo expresa el mismo Cué Cánovas, gozaba de un poder magnánimo. Creo yo que de ahí hereda nuestro Poder Ejecutivo actual un superhombre, un sabelotodo cuya palabra es ley, a tal grado que estudiosos y eruditos de los temas que él toca, o que con su conducta involucra, aunque no estén de acuerdo, su silencio y su

manifestación de ideas reprimidas los hace parecer ante una mente pensante unos pobres hombres. Los justifico pero no disculpo su calladismo. Es una garantía tipificada en el artículo 6º Constitucional la manifestación de las ideas, y más aún cuando podrían servir para beneficiar a nuestra patria.

10.- Acta Constitutiva y de Reforma de 1847

En 1843, el general Paredes ya había proclamado un nuevo Plan de Guadalupe donde se podía reformar a la Constitución Centralista de 1843, pero tuvo poco éxito. No obstante, en 1845 triunfó con el Plan de San Luis y, en enero de 1846, convocó a un sexto Congreso Nacional Extraordinario, con funciones de Constituyente, siempre con auxilio y consejo del nebuloso Lucas Alamán...¹⁵⁵

Este Congreso se reunió el 9 de junio de 1846, siendo Presidente el general Nicolás Bravo quien lo mandó al receso y se declararon vigentes, nuevamente, las Bases Orgánicas de 1843.

El Presidente Herrera gobernó conforme a estas Bases, de diciembre de 1844 a diciembre de 1845. El 4 de agosto de 1846, el general Mariano Salas, en compañía de Don Valentín Gómez Farfás, se pronunciaron en la Ciudadela, pidiendo la elección de un séptimo Congreso Constituyente, de acuerdo con las leyes de 1824 y llamaron a Santa Anna, que estaba expatriado en La Habana. Santa Anna regresa, convertido al liberalismo democrático antimonárquico, federalista y anticlerical; desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846 en compañía de don Manuel Crescencio Rejón, pidiendo Santa Anna el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras se formulara una nueva¹⁵⁶.

El general Salas, posteriormente, convoca al Séptimo Congreso Constituyente, el que quedó instalado el 6 de diciembre de 1846.

En este Séptimo Congreso, la mayoría fue de liberales moderados como Espinoza, Ceballos, Lafragua, Cardoso, Muñoz Ledo, Comonfort, Herrera, Mariano Otero y Zubieta. Luego en número estaban los liberales puros tales como: Gómez Farfás, que ocupaba la Vicepresidencia en reemplazo de Santa Anna, Manuel Crescencio Rejón, Benito Juárez, Guillermo Vale, Bernardino Carvajal,

¹⁵⁵ Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. XV; p. 95.

¹⁵⁶ *Idem*.

Vicente y Eligio Romero. Como conservador sólo figuraba Ignacio Aguilar y Morucho.

"En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la Constitución a Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardozo y Zubieta, según el orden en que se favoreció la votación"¹⁵⁷.

Ya en 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por Estados Unidos, durante la inminente invasión a nuestro país, se restauró el federalismo con el Plan de la Ciudadela, por el que cayó Paredes de la Presidencia y con él el centralismo.

El Plan de la Ciudadela, en su artículo 1º, establece que "en lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro con sus representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de Constituir a la Nación, adoptado la forma de gobierno que le parezca, conforme a la voluntad nacional"¹⁵⁸.

"Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824 en cuanto no se oponga a la del Plan proclamado en la Ciudadela de esta Capital el día 4 del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la República"¹⁵⁹.

"En 1846, por la propia disposición, se disolvieron las Asambleas Departamentales y los Estados sustituyeron a los Departamentos, es decir, se vuelve al federalismo"¹⁶⁰.

"Con el movimiento de la Ciudadela se da fin al periodo de vigencia de las Constituciones centralistas, que constituye como un paréntesis dentro de la historia del Senado, en el que tan sólo fue de nombre"¹⁶¹.

Y por el movimiento de la Ciudadela se estableció el 7º Congreso Constituyente, el cual dada la vigencia, se vio en la necesidad de abreviar trámites y discusiones, por lo que el 5 de abril de 1847 la mayoría de la comisión rindió un dictamen donde se declara que el Pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima en el país cuya observancia obliga estrictamente a los actuales Supremos Poderes de la Unión, a

157 Felipe TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México*, p. 440.

158 *Idem.*

159 *Idem.*

160 Emilio RABASA, *Obra citada*.

161 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. XV; p. 950.

los Estados, y a cada uno de los habitantes, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.

Este séptimo Congreso aprueba el Acta Constitutiva y de reformas del 18 de mayo de 1847, elaborada el 21 y publicada el 22 de mayo del mismo año.

En relación al Senado, dentro de esta acta se ubica la posición del mismo en sus artículos 8, 9, 10, 13 y 14, que a continuación cito:

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

Artículo 9.- El Senado se renovará por tercios cada dos años.

Artículo 10.- Para ser senador se necesita edad de 30 años además haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses, Secretario de Despacho, o gobernador de Estado, o individuo de las Cámaras, o por dos veces de una Legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático o Ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años Juez o Magistrado o jefe superior de Hacienda o general efectivo.

Artículo 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa (contra los altos funcionarios) cuando el delito fuese común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia y se limitará si el acusado es o no, culpable.

Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes y hecho que sea la Suprema Corte, designará la pena según prevenga la ley.

Artículo 14.- En ningún caso podrá tenerse por aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes de cada una de la Cámaras¹⁶².

162 Todos los artículos enunciados, 8, 9, 10, 13 y 14, están tomados del ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DEL 18 DE MAYO DE 1847, edición facsimilar, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, México, 1957.

"Y en esa lucha terrible que dividía a los mexicanos en dos partes irreconocibles, la Libertad y la Justicia no hallaron jamás un apoyo, ni el pueblo aceptó decidida y resueltamente alguno de tantos cambios; ni podía en verdad aceptarlos, porque en ninguno de ellos, se reconocían los **Derechos del Hombre**; porque en ninguno de ellos se hacía efectiva la Libertad, que es la condición de vida de la Humanidad"¹⁶³.

¹⁶³ José María CASTILLO DE VELASCO, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1879, propiedad del Senado de la República.

Capítulo IV

LA CONSTITUCION POLITICA DE 1857

1.- Esencia y Génesis de la Constitución de 1857	73
2.- De la División de Poderes	77
A) Del Poder Legislativo	77
B) Del Periodo de Sesiones Ordinarias	77
C) De la Diputación Permanente	78
3.- Supresión y Restauración del Senado Mexicano	78

1.- Esencia y Génesis de la Constitución de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857¹⁶⁵, "sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el día 5 de febrero de 1857", "en nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano, los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y de los Territorios que componen la República de México, llamados por el Plan, proclamado de Ayutla el día 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo año, por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1853, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática representativa y popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos cumpliendo con su alto encargo, decretando la siguiente Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821".

La norma fundamental de 1857, que es sin duda la que mayores elogios justificados ha merecido, expresaba en su artículo 1º que "Los Derechos del Hombre son la base y el origen de las Constituciones"¹⁶⁶.

"Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates"¹⁶⁷.

Se firmó esta Constitución el día 5 de febrero de 1857, y el 12 de febrero el Presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgó con toda solemnidad. "Aunque los liberales avanzados no habían logrado el triunfo completo de sus ideales, habían realizado notables avances. En cambio, el grupo conservador, y particularmente el clero, la veían con gran desconfianza"¹⁶⁸.

Los Constituyentes, en un manifiesto dirigido a la Nación, expresaban que "queda hoy cumplida la gran promesa de la regeneradora revolución de Ayutla, de volver al país al orden Constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos, tan enérgicamente expresada por ellos, cuando se alzaron para quebrantar

165 Transcripción de CONSTITUCION DE 1857, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.

166 Don Daniel MORENO, *Obra citada*, "La soberanía", Cap. XI; p. 270.

167 *Ibidem*.

168 *Ibidem*.

el yugo del más ominoso despotismo. El voto del país clamaba por una Constitución que asegurara las garantías del hombre, los derechos de los ciudadanos y el orden regular de la sociedad¹⁶⁹.

“La igualdad será hoy, más, la gran ley en la República: no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana. El domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales; ni confiscación de bienes, ni penas infamantes; ni se pagará por la justicia; ni se violará la correspondencia; y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía¹⁷⁰.”

“El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema Constitucional fuese consecuencia lógica, de esta verdad luminosa e inconstructible¹⁷¹.”

Todos los poderes se derivan del pueblo, el pueblo se gobierna por el pueblo, el pueblo legisla, al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero es preciso por la organización, por la extensión de las sociedades, recurrir al sistema representativo en México. No habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo¹⁷².

Y para cerrar, un comentario de don Daniel Moreno con respecto a que nuestros constituyentes dieron rienda suelta a sus altos principios de justicia y libertad, así como a los anhelos de un pueblo, que ya no quiere ser sojuzgado por el clero y el centralismo que tanto daño le hicieron al pueblo mexicano.

169 EL CONGRESO CONSTITUYENTE, *A la Nación*, manifiesto del 5 de febrero de 1857, Cámara de Diputados, Ediciones del Congreso de la Unión, México.

170 Idem.

171 Idem.

172 Idem.

“Mucho se ha insistido, sobre todo en los primeros lustros, en que estuvo vigente la carta liberal, que se trató de una norma suprema, puramente idealista, ajena a las realidades nacionales, que los legisladores, en su afán por establecer principios generales, olvidaron las necesidades mexicanas”¹⁷³.

En síntesis, la Constitución de 1857 se apego más a las necesidades espirituales, producto del yugo y la opresión, que a las necesidades materiales, inherentes a la vida cotidiana.

Génesis

a) El 30 de mayo de 1848, fue nombrado Presidente de la República el general José Joaquín Herrera, del Partido Moderado, en medio de un desorden general, auspiciado principalmente por los conservadores monárquistas capitaneados por Don Lucas Alamán¹⁷⁴.

b) En enero de 1851, el general Herrera entregó el poder al moderado general Mariano Arista.

c) En enero de 1852, triunfaron los conservadores en el Senado y los liberales en la Cámara de Diputados.

d) Por los pronunciamientos que se realizan en Jalisco y Michoacán, renuncia a su encargo el general Arista, tomando a su vez la Presidencia el Presidente de la Suprema Corte Juan B. Ceballos.

e) Ceballos disuelve el Congreso y renuncia al poder por la adhesión de los militantes (todos conservadores) al Plan del Hospicio.

f) En 1853, el general Lombardini sustituye a Ceballos en el cargo.

g) Lombardini, junto con los insurrectos de Jalisco y Michoacán, llaman a Santa Anna para que viniera a tomar el poder, quien se encontraba en Tubarco, en su destierro.

h) El 1º de abril de 1853 vuelve Santa Anna, conservador y monárquico; lo llaman, dice Agustín Romero Vargas, “para que viniera a ejercer una dictadura de un año, sin Constitución, mientras se elige un nuevo Congreso Constituyente”¹⁷⁵.

173 Don Daniel MORENO, *Obra citada*, “La soberanía”, Cap. IX.

174 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. XVI; p. 103.

175 *Idem*.

i) "Santa Anna confió a Gutiérrez de Estrada y a José María Hidalgo, la misión de buscar en Europa un monarca que viniera a regir en México; mientras tanto, el se declaraba «Alteza Serenísimas» y dispuso que le hicieran acatamientos reales. Fue decretada paulatinamente la extinción del federalismo, para sustituirlo por una dictadura centralista"¹⁷⁶.

j) Contra la dictadura y abusos de Santa Anna, el general conservador Florencio Villarreal, proclamó en Ayutla, el 1º de marzo de 1854, el Plan de Ayutla precisamente. Santa Anna, por esta causa, abandonó el poder el 9 de agosto de 1855.

k) Por el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 y sus reformas en Acapulco del 11 de marzo del mismo año, se organizó a la Nación bajo la forma de República democrática representativa y popular, que trae como resultado, la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, sancionada y jurada por el Congreso General y Constituyente el día 5 de febrero del mismo año.

l) El 17 de febrero de 1856, en la Ciudad de México, se reunió el Congreso Constituyente; la apertura solemne de sus sesiones fue al día siguiente.

m) "La Comisión que produjo el proyecto de Constitución, fue integrada por siete propietarios: Ponciano Arriaga, quien fungió como presidente y que firmó el dictamen el 23 de junio de 1856; Isidro Olvera y León Guzmán, liberales puros, Mariano Yáñez, José María Romero Díaz, Joaquín Cardozo y Pedro Escudero y Echánove, liberales moderados; y a los suplentes, José María Mata, liberal puro, y José María Cortez Esparza, moderado"¹⁷⁷. ENTRE MAS PROGRESISTA Y MAS FEDERAL, MAS PURO.

n) El 5 de febrero de 1857, la Constitución fue firmada por los diputados y por el Presidente de la República, don Ignacio Comonfort¹⁷⁸. "Más de noventa diputados la firmaron entonces, siendo llamados por Estados"¹⁷⁹. La juró el

176 Idem.

177 *Leyes Fundamentales de México*; p. 999 y sig.

178 FRANCISCO ZARCO, *Op. cit.* en *Por la razón de las leyes*, edición de la XLIII Legislatura, Senado de la República, Libro I, Cap. II, p. 910.

179 Idem.; p. 911.

vicepresidente del Congreso León Guzmán, luego don Valentín Gómez Farfás presidente del mismo, y siguieron todos los diputados.

o) El 17 de febrero fue clausurado el Congreso y el 11 de marzo se promulgó la Constitución de 1857¹⁸⁰.

2.- De la División de Poderes

En lo fundamental, la nueva carta se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa. El Sistema de Gobierno establecido era de carácter republicano, representativo y federal, dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A) Del Poder Legislativo

Se deposita éste en una sola Asamblea (Artículo 51). Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una sola Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Del Congreso de la Unión (Artículo 52).— El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos (Artículo 53). Se nombrará un diputado por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado (Artículo 54). Por cada diputado Propietario, se nombrará un Suplente (Artículo 55). La elección para diputados será indirecta en primer grado.

En los Artículos 51 al 55, ya citados, del Poder Legislativo, entendemos que se suprimió en esta Constitución Federalista la Cámara de Senadores.

B) Del Periodo de Sesiones Ordinarias (Artículo 62)

El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero empezará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre.

Y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de abril y terminará el último de mayo.

180 CONSTITUCION DE 1857, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.

Artículo 63.— A la apertura de las sesiones del Congreso, asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso, contestará en términos generales.

C) De la Diputación Permanente

En los artículos 73 y 74 de esta Constitución se nos habla sobre la **Diputación Permanente**:

Artículo 73.— Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una **Diputación Permanente** compuesta de un diputado por cada Estado, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

En el artículo 74 enuncia las atribuciones de la misma, tales como:

- a) Acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- b) Dictaminar sobre todo los asuntos que queden sin resolución en los expedientes.
- c) Prestar su consentimiento por el uso de la guardia nacional.

Todos los artículos enunciados anteriormente, fueron tomados de la Constitución de 1857, edición facsimilar, que está en el Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación. México, 1957.

3.— Supresión y Restauración del Senado Mexicano

Refiere años después, León Guzmán, que “aunque en su mayoría la Comisión fue de moderados, él, junto con los puros, se pusieron de acuerdo para presentar las ventajas del sistema UNICAMARAL, a pesar de preferir el BICAMARAL, por dos propósitos de necesidad inmediata para su partido”¹⁸¹, “para que por medio de una sola asamblea tuviese gran poder la Reforma Social, y que su acción fuese expedita”¹⁸². Para los puros, era evidente que PROGRESO Y FEDERALISMO caminaban tomados de la mano.

181 León GUZMAN, *Cuestiones Constitucionales*, “El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias”, propiedad del Senado de la República, México; pp. 75 a 86.

182 *Idem*.

El 5 de febrero de 1857, "la Constitución fue firmada por los diputados y por el Presidente de la República" (don Ignacio Comonfort)¹⁸³. "Más de noventa diputados la firmaron entonces, siendo llamados por Estados"¹⁸⁴.

Gran alboroto de inconformidad causó, para variar, en el clero, la publicación de la Constitución. Ha sido evidente, que en la historia de México, entre más lastimados y oprimidos nuestros nacionales, más sentimiento de conformidad experimentaba el clero de esta época, tan nefasto para el desarrollo del pueblo de México.

"Ya el Papa Pío IX había censurado las leyes Juárez y Lerdo, así como el Proyecto de Constitución en alocución pronunciada el 15 de diciembre de 1856, y posteriormente, fueron proscritas en el *Syllabus* o Índice, como errores ya denunciados en encíclicas y alocuciones del Papa"¹⁸⁵.

"Entre marzo y junio empezó una fuerte reacción en todo el país, contra la Constitución por parte del clero"¹⁸⁶. "Algunos clérigos se negaron a cumplir con las órdenes del Arzobispo y fueron suspendidos: Plácido Anaya, Rodrigo Victoria, Francisco de Paula Campa¹⁸⁷, José María Sastra, Moreno y Jove, Verdugo y Sagasita y Ramón Valenzuela"¹⁸⁸.

Comenta Romero Vargas que fue una extraña determinación el adoptar el absolutismo UNICAMARAL "que tan amarga experiencia había dejado en los albores de nuestro Derecho Constitucional, y esta vez tanto más incomprensible, cuanto que se aplicaba dentro de un Sistema Federal, que resultaba completo y desequilibrado"¹⁸⁹. Comentario muy acertado, ya que el sistema federal se ha estructurado con base en la representatividad de los Estados (no provincias, ya que el concepto provincia, desde el tiempo de los romanos, ha significado sometimiento), en una forma equitativa (igualdad numérica representativa) ante el Pacto Federal y esta representatividad equitativa y justa ante la federación por parte de

183 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. XX; p. 136.

184 *Idem*.

185 *Diario de Avisos*, 12 de octubre de 1857, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

186 *Idem*, del 28 de abril de 1857.

187 Francisco Paula de Campa se arrepintió y pidió perdón.

188 *Idem*.

189 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, "Debates de la Nación".

los Estados, nos la da únicamente, en el Congreso de la Unión, LA CAMARA DE SENADORES.

El 10 de septiembre de 1836, se discutió el artículo 53 del proyecto que expresaba, "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión" (art. 51 de la Constitución), el cual fue aprobado por 44 votos contra 38¹⁹⁰.

Entre los defensores del Senado, es digno de mencionarse en primer término Isidro Olvera, quien emitió un voto particular de inconformidad anexo al dictamen y proyecto de Constitución firmado el 16 de junio de 1856¹⁹¹. Defendido y apoyado por sus intervenciones en la Tribuna del Congreso, Francisco Zarco y Guillermo Prieto secundaron a Olvera y aprovecharon toda oportunidad, a través de sus brillantes debates, para hacer notar la necesidad, en sus discursos, de restablecer la Cámara de Senadores dentro del Poder Legislativo¹⁹².

Dentro de este orden de ideas, reproduciremos parte de los discursos pronunciados por Isidro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto en su defensa del Senado.

Isidro Olvera. "El que suscribe pasa ahora a ocuparse de la supresión que se hace en el proyecto de la Cámara de Senadores, figurando en una República Federal intereses de los cuales pertenecen unos exclusivamente a las Entidades Políticas y otros a los individuos". Hace alusión a los Estados Unidos de Norteamérica. "No se pudo en la República vecina dar a todos su exacta y justa representación en una sola Cámara, y de aquí provino que dividieran el poder Legislativo, para su ejercicio, en dos, encargando a la de Senadores, por medio de igual número de éstos, por cada Estado, la representación de intereses Federales. Se juzgó allí, tan importante esta institución, que de todos los artículos principales de la CARTA FUNDAMENTAL, fue de los que se adoptaron más pronto por los Estados".

Reproduce las razones en teoría que da M. Story, como fundamento a la necesidad de establecer el Senado: "Ser freno contra una legislación precipitada y

190 Francisco ZARCO, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1857*, Senado de la República, Tomo II, México; p. 291 y sig.

191 Idem.

192 Idem.

opresiva; calma el espíritu del cuerpo que hay en una asamblea, sujeta a pasiones, violencias, ímpetus a merced de algunos talentos o intrigas...”

En otros de sus argumentos expresa “en la institución del Senado, no se busca sólo alguna dilación entre la proposición y la expedición de la ley, sino que siendo diferentes los hombres que deben revisarla de los que la expidan, sea probable de que si en la proposición hubo error y malicia, se juzgue después con más imparcialidad y criterio”.

“La falta de representación exacta y natural de las Entidades políticas ha creído la mayoría poderla cubrir en una segunda votación por diputaciones para ciertos casos, pero dejando aparte lo embarazoso del sistema o procedimiento, tampoco llena el objeto que se busca... En primer lugar, la mayoría no dice, cómo deben considerarse, los territorios, en esta clase de votaciones, si como Entidades políticas, sería absurdo que contrabalancaran a los Estados, no teniendo los derechos y prerrogativas que estos y, por consiguiente, ni los mismos intereses. Para concluir la cuestión de que se trata, es forzoso añadir que en ningún punto se ve mejor el vacío que deja en el proyecto la falta de una segunda Cámara que, a la vez de ejercerse por el cuerpo legislativo las funciones de Gran Jurado, porque faltando un jurado de acusación de la misma categoría y origen que el de sentencia, carece el acusado de las más esenciales Garantías”.

Francisco Zarco¹⁹³.— “Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede decir que el que habla abriga ni una sola idea de aristocracia. El Senado puede ser Republicano y Democrático, si se deriva de un pueblo, y al plantear en México el sistema Representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el Sistema Federal y la necesidad de equilibrar a las Entidades políticas que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la población, en una sola Cámara resultarán los Estados en una representación muy desigual... Los ataques que se dirigen al Senado, tal cual existía, conforme a la carta de 1824 y al acta de reformas, conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo, porque lo elegían las Legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo haber servido en ciertos cargos públicos, LA

193 Idem.; p. 290.

CAMARA REVISORA SE CONVERTIA ASI EN CUARTEL DE INVIERNO DE TODAS NUESTRAS NULIDADES POLITICAS”.

“Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuan funestos han sido muchos Presidentes y suprimir a la Corte de Justicia, porque este Tribunal, más de una vez, ha consentido la impunidad de los grandes culpables”.

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

“Se dice que en dos Cámara habrá mucha demora para la expedición de las leyes, y esto, en el orden normal de los Sistemas Constitucionales, es una Garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos...”

“Bastarán dos senadores por cada Estado y no tres”. Sostiene Zarco en sus intervenciones que el Senado, derivándose del pueblo y sólo del pueblo, sería eminentemente democrático.

Guillermo Prieto¹⁹⁴: “Se sabe muy bien que la supresión del Senado es una cosa resuelta, pero ante las dificultades que se presentan se entiende que es tiempo de reflexionar si se debe de volver atrás para evitar gravísimos males y dar a la Constitución la perfección que la haga estable y duradera... Se quiere que las leyes no sean obras de la pasión ni del entusiasmo, ni se quiere también que no haya moratorias inútiles y que esté expedita la acción legislativa y suprimido el Senado, no se encuentra el medio de conciliar estas dos exigencias”.

“Al suprimir el Senado se creyó seguir los consejos de la experiencia, pero se obró por pasión, porque se creyó que todo Senado debía tener algo de aristocrático, y que siempre habrá de componerse de residuos de lo pasado, de nulidades que no tuvieron otro medio de subsistencia, sirviendo de hospital de enfermos pobres”.

“No obro por ningún interés particular. No vacilo en decir que acaso me presentaría como candidato al Senado, pero para defender los intereses de la Patria, para seguir trabajando por la buena causa y esto no me da vergüenza, por que el país bien sabe cómo he ido de la tribuna al destierro, especulando jamás con

194 Idem.; pp. 291 y 292.

los puesto públicos. Pero si se dice que hay algo retrógrado en el Senado, no le pesa ser retrógrado con Franklin, con el ilustre Benjamín Franklin, uno de los Padres de la Libertad Americana, que defendió el Senado para consolidar mejor el Principio Federativo”.

Fueron numerosos los debates referentes al Senado que sirvieron de base y que se reprodujeron en el seno de los Congresos Constitucionales, 5º, 6º y 7º, que de 1869 a 1874 hicieron las reformas y adiciones conducentes a la resurrección del Senado Mexicano sobre nuevas bases¹⁹⁵.

Fue don Benito Juárez, promotor entusiasta de la restauración del Senado.

Fue don Francisco Zarco, quien redactó el proyecto de Restauración del Senado.

Fue el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, a quien se le atribuye el mérito de haber sido quien consumó el hecho de la Restauración del Senado, el 16 de septiembre de 1875.

Sebastián Lerdo de Tejada.- “Era Lerdo, escribe Justo Sierra, sin quererlo, sin conocerlo, el tipo de orador nuevo. Frecuentemente enfático; sus discursos eran bajorrelieves de bronce. El bronce era la lógica; una inflexible lógica que servía a maravilla para censurar los textos y para desarmar y vencer a las personas. No envolvía sus ideas en grandes metáforas sonoras como los retóricos, o los poetas de tribuna. Iba al grano. No citaba a los clásicos como su frecuente adversario, el abogado Montes, que hacía discursos en latín con notas en castellano. Ni hacía de la historia una espada de fuego como Altamirano. Citaba las palabras de las Iniciativas o proposiciones a discusión, las comparaba, las analizaba con su poder dialéctico, de primera fuerza, y no era frío, su palabra y su voz enardecían y su concepto fulguraba en cada conclusión”¹⁹⁶.

Los periodos en que don Sebastián Lerdo de Tejada fue presidente del Congreso, “fueron del 29 de agosto al 15 de septiembre de 1861, del 14 de abril al 15 de septiembre de 1862 y del 4 de marzo al 31 de mayo de 1863”¹⁹⁷.

En este periodo histórico, era virtual Presidente de México Juárez. Liberal Puro, había heredado de la guerra de Reforma un sin fin de problemas y dificul-

195 Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*; Tomo II; p. 129.

196 *El Monitor Diario*, 21 de marzo de 1861.

197 *Idem*.

tades, principalmente de carácter económico que trascendieron fuera de la Nación, en Inglaterra, España y Francia, aunándose a esto, la oposición interna del Clero, de los conservadores y liberales moderados descontentos. Algunos de ellos, habíanse infiltrado en el Congreso y dirigían contra el Gobierno una fuerte oposición. Las amenazas de una invasión extranjera se multiplicaban y en el Congreso, además, un grupo de diputados tramaba la destitución del Presidente Juárez.

Y AUN MAS, PARA EL PRESIDENTE JUAREZ: Los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte, hacían presión sobre Juárez ofreciendo el pago de las deudas de México a cambio de quedarse con los Estados del Norte: Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa. Entre amenazas extranjeras, el Congreso promulgó la famosa ley del 17 de julio de 1861, por la que suspendía el pago de todas las deudas extranjeras durante el periodo de dos años.

Iba a cumplirse un mes de haber vuelto triunfante Juárez a la capital de la República, ya instalado el Gobierno Nacional, cuando el 14 de agosto de 1867 se expide "La Convocatoria para la Elección de los Poderes Federales", acompañada de una circular del Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación, que conmovieron a los políticos de aquel entonces¹⁹⁸ (Autor: Sebastián Lerdo de Tejada).

Convocatoria para la elección de los Poderes Federales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación
Departamento de Gobernación Sección 5ª

El ciudadano Presidente de la República, se ha servido dirigirme la ley que sigue:

Punto Nueve.— En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias expresarán, además de su voluntad acerca de si se podrá en el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

¹⁹⁸ Ignacio ROMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. 23; p. 149.

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

Tercero.— Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo o los informes que el segundo tenga que dar al primero no sean verbales sino por escrito.

Circular de la ley de convocatoria del 14 de agosto de 1867.

Ministerio de Relaciones.— Comprende la convocatoria otra materia de muy grande interés, la de algunas reformas a la constitución, sobre las que conviene siquiera apuntar aquí, aunque sea con brevedad, las consideraciones que han movido al Gobierno.

“Con muy justos títulos, ha sido la Constitución de 1857 la bandera del pueblo cuando ha derramado su sangre por conquistar la Reforma, por defender su independencia y por consolidar la República”.

Pero no se rebaje ninguno de estos justos títulos, porque en algo se crea conveniente y aún necesario añadirla y reformarla. Ella misma reconoció con sabia previsión, que por algún error en su origen, de que no puede estar libre ninguna cosa humana, aunque no hubiera habido error, sino sólo por el cambio de circunstancias, podría necesitar adiciones o reformas.

La marcha normal de la administración exige que no sea todo el Poder Legislativo y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes es la necesidad de toda energía en la Nación. Pero para los tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan mala o más que el despotismo de un dictador.

Aconseja la razón y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los Poderes Públicos.

A este grave e importante objeto, se refieren los puntos de reforma propuestos en la Convocatoria.

Nada tienen de nuevo. Cuatro de ellos ya estaban en la Constitución de 1824 y los cinco están en las instituciones de los Estados Unidos de América.

En el primer punto se propone que el Poder Legislativo se deposite en dos Cámaras.

“Es la opinión común, que en una República Federal sirvan las dos Cámaras para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo; una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población que representa, el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado que representa, el elemento federativo”.

“Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático, lo que pueden y deben representar los senadores es un poco más de edad que de un poco más de experiencia y práctica en los negocios”.

También se ha hecho la objeción de que en las dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la Reforma Social. Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia práctica de negocios de los miembros de una Cámara, modere convenientemente algún impulso excesivo de acción en la otra.

En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos Cámaras, dejando a la sabiduría del Congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas¹⁹⁹.

El quinto Congreso Constitucional de esta época se reunió el 15 de septiembre de 1869. “En este Congreso se continuó con el estudio y discusión de las reformas y adiciones a la constitución de 1857, que habría de iniciarse formalmente en la Convocatoria y Circular expedidas por don Sebastián Lerdo de Tejada y el Presidente Juárez, ya desde antes, se había cuestionado el tema en las brillantes intervenciones de los oradores en la Tribuna del Congreso, como hemos anotado anteriormente, exposiciones de los mismos firmadas por don Sebastián Lerdo de Tejada el 17 de agosto de 1867, siendo Presidente de la República don Benito Juárez y que habrían de terminar en el Séptimo Congreso el 10 de noviembre de 1874, cinco años y dos meses después, siendo Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada”²⁰⁰.

Dicen los autores que la prensa gozó de una libertad inusitada en la época del trinomio Juárez-Lerdo-Iglesias. Y fue la prensa liberal la que, alrededor del año

¹⁹⁹ Sebastián LERDO DE TEJADA, CONVOCATORIA Y CIRCULAR, México, 14 de agosto de 1867, *Leyes Fundamentales de México*; pp. 682 a 689.

²⁰⁰ Ignacio RÓMERO VARGAS, *Obra citada*, Cap. 23; pp. 153 y 154.

1867, atacó muy fuertemente a dicha Convocatoria, por varias razones: por otorgar derecho de votar al Clero, que había sido causa y elemento perpetuo de traición. Por extenderlo a la burocracia para llenar de empleados públicos los curules de la Cámara y por no seguir el procedimiento de la Constitución señalado para su reforma²⁰¹.

SE INICIO EL SENADO CON LA APERTURA SOLEMNE DE LAS CAMARAS, EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1875.

No se puede, sin cometerse una injusticia, atribuírsele exclusivamente la paternidad del Senado de la República a don Benito Juárez, sin recordar a un mismo tiempo a don Sebastián Lerdo de Tejada, héroe de mil batallas parlamentarias y patriótico a carta cabal, sino que la restauración de la Cámara de Senadores, en 1875, fue obra de estos dos grandes mexicanos. Luz y ejemplo a seguir, por todo aquel mexicano, que se precie de querer servir a su Patria. Porque servirla es amarla y amarla es defenderla y defenderla es luchar a capa y espada por nuestra mexicanidad. Y luchar por nuestra mexicanidad es querer a nuestro país y a nuestro pueblo tan necesitado y tan lastimado aún en estos tiempos.

“Nace el Senado Mexicano, en medio de atronadora crítica de los diarios de oposición”, expresó Romero Vargas.

Acabándose por instalarse el Senado Mexicano, nuevos vientos vienen a cambiar los caminos de la vida nacional, trazados por Juárez y por Lerdo. Los disturbios que se señalan en el año de 1876 en la historia de México, tienen como causal, dicen algunos historiadores, tres hechos principales: la reelección de Lerdo, la subversión de Iglesias y la rebelión de Díaz. Y así el Estado de derecho en un país luchando por sus propios derechos...

²⁰¹ Idem.

Capítulo V

LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917

1.- Promulgación de la Constitución	89
2.- División de Poderes	92
3.- El Poder Legislativo.- El Congreso de la Unión	93
4.- Periodo de Sesiones Ordinario y Extraordinario	96
5.- Integración de la Cámara de Diputados.- Integración de la Cámara de Senadores	97
6.- El Colegio Electoral	98
7.- Facultades Exclusivas.- Cámara de Senadores	100
8.- Las Instituciones del Senado de la República	102
A) La Gran Comisión	102
B) La Comisión Permanente	103
C) El Gran Jurado	104
D) Comisiones del Senado	106

1.- Promulgación de la Constitución

Don Venustiano Carranza toma las riendas de la Nación con sus heridas que, abiertas todavía, sangraban entre la sed de justicia y la esperanza de que hubiese llegado una era de PAZ, BIENESTAR Y LIBERTAD²⁰³.

Publicó dos decretos presidenciales, con fechas 14 y 19 de septiembre de 1916. En el primero se convoca a un Congreso Constituyente, que se reunirá para reformar la Constitución de 1857, debiendo iniciar sus labores el 1º de diciembre, para concluir las el 31 de enero de 1917. El segundo fijaba la celebración de las elecciones de los diputados constituyentes para el 22 de octubre de 1916.

Se acuerda una vez nombrados que sostendrán una primera reunión el 20 de noviembre en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro. Se elige Presidente del Congreso Constituyente al licenciado Luis Manuel Rojas, hombre con limpios antecedentes revolucionarios y de connotado valor patriótico: tenfa, dentro de sus haberes, el "escribir un libro en 1913, a manera de requisitoria, contra el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, acusándolo de complicidad en los asesinatos de Madero y Pino Suárez"²⁰⁴.

Carranza, en su proyecto, se concretaba a reproducir una buena parte de los artículos de 1857 sin modificación alguna. Por su parte, los Constituyentes, radicales en sí, y en su mayoría jóvenes muy revolucionarios que habían estado en pie de lucha en los momentos más difíciles y en los más duros campos de batalla, tuvieron una visión futurista en el campo de lo económico y de lo jurídico, mucho más adelantada que el propio Jefe Constitucionalista, pensamiento que quedó plasmado en la nueva Constitución de 1917.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el 1º de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaración de apertura del periodo único de sesiones. Don Venustiano Carranza leyó un discurso y entregó el proyecto de Constitución reformada.

203 Jesús SILVA HERZOG, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, p. 252.

204 *Ibidem*.

Una vez nombrada la Comisión de Constitución, la que quedó integrada por "Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, con absoluta mayoría radical"²⁰⁵ ²⁰⁶. Fernando Lizardi, leyó el proyecto de Constitución que proponía Carranza. "Comparado el proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente, con la Constitución que regía aquellos días, es decir, la constitución de 1857, con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era un poco novedoso"²⁰⁷ y "en muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, pero sin tocar el contenido de los mismos"²⁰⁸.

Después de aprobada la nueva Constitución, Ugarte pronunció un discurso de nuevas responsabilidades para con la nueva Constitución, argumentando que de lo que de ella emanara se hiciera una verdadera realidad.

El 31 de enero se empezó a firmar la nueva Constitución. Horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas, y después los Constituyentes, protestaron guardar y hacer guardar la misma. Carranza llegó al recinto Constituyente, Rojas le entregó la Constitución y dijo unas palabras muy emotivas en contenido. Carranza, a su vez, contestó el discurso y protestó cumplir a Constitución.

Carranza "afirmó que la Constitución era un símbolo de Paz y de Progreso"²⁰⁹; dijo también "debemos afirmar, debemos creer que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria por el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución; y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución de 1857, yo os exhorto señores a que vosotros hagáis la obra, que podéis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la Revolución hecha Ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete"²¹⁰.

205 En esta época, radicales eran los derechistas, la izquierda eran los renovadores (Daniel Moreno).

206 Don Daniel MORENO, *Obra citada*, "La Revolución Mexicana"; p. 238.

207 Jorge CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*; pp. 121 y 122.

208 Idem.

209 Idem.; p. 123.

210 Idem.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "dada en el salón de sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro, a treinta y uno de enero de mil novecientos diez y siete"²¹¹ y firmada, en primer lugar, por el Presidente del Congreso Constituyente, diputado por el Estado de Jalisco, Luis Manuel Rojas; los dos vicepresidentes, diputados por los Estados de Veracruz y Oaxaca; como Secretarios, los diputados por el Estado de Aguascalientes, Daniel Cervantes, y por el territorio de la Baja California, Ignacio Roel²¹². Seguidamente, firman en la Constitución cada uno de los diputados de los Estados integrantes de la República Mexicana y que asistieron a este Congreso Constituyente, de donde emanó nuestra Carta Magna, firmada en Querétaro el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero del mismo año.

Esta Constitución está dividida en nueve títulos. Los tres primeros se subdividen en capítulos. El título Tercero, en su capítulo segundo, se integra, a su vez, por cuatro secciones. Contiene un total de 136 artículos más 16 transitorios²¹³.

TITULO PRIMERO

Capítulo I

De las Garantías Individuales (arts. 1º al 29).

Capítulo II

De los mexicanos (arts. 30 al 32).

Capítulo III

De los extranjeros (art. 33).

Capítulo IV

De los ciudadanos mexicanos (arts. 34 al 38).

TITULO SEGUNDO

Capítulo I

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (arts. 39 al 41).

Capítulo II

De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (arts. 42 al 48)

TITULO TERCERO

Capítulo I

De la división de poderes (art. 49)

Capítulo II

Del Poder Legislativo (art. 50)

211 Datos tomados de la edición facsimilar de la CONSTITUCION DE 1917, incluida en *Constituciones de México*, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, 1957.

212 Idem.

213 Datos tomados del facsímil CONSTITUCION DE 1917, incluida en *Constituciones de México*, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, 1957.

- Sección I
 - De la elección e instalación del Congreso (arts. 51 al 70)
- Sección II
 - De la iniciativa y formación de las leyes (arts. 71 y 72)
- Sección III
 - De las facultades del Congreso (arts. 73 al 77)
- Sección IV
 - De la Comisión Permanente (arts. 78 y 79)
- Capítulo III
 - Del Poder Ejecutivo (arts. 80 al 93)
- Capítulo IV
 - Del Poder Judicial (arts. 94 al 107)
- TÍTULO CUARTO
 - De las Responsabilidades de los Funcionarios (arts. 108 al 114)
- TÍTULO QUINTO
 - De los Estados de la Federación (arts. 115 al 122)
- TÍTULO SEXTO
 - Del Trabajo y la Previsión Social (art. 123)
- TÍTULO SEPTIMO
 - Previsiones Generales (arts. 124 al 134)
- TÍTULO OCTAVO
 - De las Reformas de la Constitución (art. 135)
- TÍTULO NOVENO
 - De la inviolabilidad de la Constitución (art. 136)
 - Artículos Transitorios (del 1º al 16)

2.- División de Poderes

El artículo 49 del Capítulo I Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la que nos rige actualmente, nos habla sobre la División de Poderes:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Párrafo II.- 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 en lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 29 se refiere a los casos en que se ponga en peligro LA PAZ PÚBLICA, por algún peligro grave o un conflicto de desestabilización del orden social (invasión por ejemplo) y establece que solamente el Ejecutivo, con

aprobación del Congreso, podrá suspender las garantías que fueron obstáculo para hacerle frente, pero por un tiempo limitado.

Artículo 13, párrafo II.— El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación o importación expedidas por el Congreso y para crear otras. Así como para restringir, prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, a fin de regular el comercio exterior, y la economía del país.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (art. 50²¹⁴).

Del Poder Ejecutivo.— Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (art. 80).

Del Poder Judicial.— Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (art. 94).

3.— El Poder Legislativo.— El Congreso de la Unión

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando: el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador, contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema²¹⁵.

214 NOTA: Todos los artículos enunciados anteriormente están tomados de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones del Senado de la República, 1991.

215 Felipe TENA RAMIREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, Cap. XIII; p. 253.

El artículo 50 de la Constitución dice así: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores". Realiza pues, la Constitución, en lo que se refiere al Poder Legislativo, el sistema de dos Cámaras o bicamarista²¹⁶.

Nuestro sistema de representación se ha venido así perfeccionando. En 1973 se estableció el primer sistema mixto mediante diputados federales de partidos; este sistema fue ampliado en 1973 y sustituido, en 1977, por un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para integrar asimismo a las Legislaturas estatales y los ayuntamientos de los Municipios más poblados. En 1982, este sistema, por voluntad de los Estados, se amplió a todos los municipios del país²¹⁷.

Las facultades legislativas consisten en las atribuciones que en favor del Congreso de la Unión para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales.

Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el Poder Legislativo Federal, destacadamente distinto del poder Constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse *a grosso modo* en dos tipos, a saber: político-administrativas y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales, ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y que su actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos²¹⁸.

216 *Idem.*; p. 269.

217 Miguel DE LA MADRID, *La renovación nacional a través del derecho*, Editorial Porrúa, Título 1º; p. 27.

218 Ignacio BURGOA, *Breve Historia sobre el Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 1966; pp. 35 y 36.

Los principios proclamados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, obra político-jurídica cimera de la Revolución Francesa, convergen hacia el depósito del Poder Legislativo en la "voluntad general", es decir, en la soberanía nacional o popular misma, a tal punto de identificarlo con ésta, siguiendo fielmente el pensamiento de Rousseau. El Art. 6º del famoso y trascendental documento preconiza que "la ley es la expresión de la voluntad general" y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta categórica declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el Rey y desplaza a favor de las asambleas su desempeño. La soberanía real y todos los postulados de las teorías políticas que la pretendieron justificar se sustituyen en la realidad y en el pensamiento, por el principio de su radicación en la voluntad popular y por su desempeño a través de los representantes de la nación, como sólidos pilares en que descansa el derecho constitucional moderno hasta nuestros días y con independencia de su contenido ideológico. El Poder Legislativo deja de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirlo al rango de manifestación prístina e inseparable de la soberanía popular, fijándose así la trayectoria que hubiere de seguir en lo futuro la evolución jurídica y política de la humanidad²¹⁹.

a) **EL CONGRESO DE LA UNIÓN.**— Estará integrado éste, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Mexicana: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de DIPUTADOS y otra de SENADORES".

El ejercicio de las funciones de los DIPUTADOS Y SENADORES durante tres años, constituye una Legislatura²²⁰.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 Constitucional.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Artículo 2º de la LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1991.

4.- Periodo de Sesiones Ordinario y Extraordinario

El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un **Primer Periodo de Sesiones Ordinarias** y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un **Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias** (art. 65).

Cada Periodo de Sesiones Ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de sus asuntos, pero el Primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año (art. 66).

En ambos Periodos de Sesiones, el Congreso se ocupará del estudio de las iniciativas de ley que se le presenten, y de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

Periodo Extraordinario.— El Congreso o una sola de las Cámaras, por lo dispuesto en el artículo 67, cuando se trate de asunto exclusivo de ellas, SE REUNIRA EN SESIONES EXTRAORDINARIAS cada vez que las convoque para ese objeto la COMISION PERMANENTE; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria (art. 69).

Toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley, que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia (art. 7º).

5.- Integración de la Cámara de Diputados.- Integración de la Cámara de Senadores

La Cámara de Diputados

De acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de nuestra Constitución, "se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente".

Estará integrada por 300 diputados electos por 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. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.

En ningún caso la representación de un Estado, podrá ser menor de dos diputados de mayoría (art. 53).

Para elegir a las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de demarcar territorialmente estas circunscripciones (art. 54).

Integración de la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y por mitad cada tres años. La Legislatura de cada Estado, declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de votos (art. 56 de la Constitución y art. 2º párrafo 3º de la Ley Orgánica del Congreso).

En el caso del Distrito Federal, la **Comisión Permanente** hará la Declaratoria respectiva (art. 56 Constitucional, art. 2º, párrafo 3º, Ley Orgánica del Congreso).

Por cada senador propietario se elegirá un suplente (art. 57 Constitucional, art. 2º, párrafo 3º de la Ley Orgánica del Congreso).

Los diputados y senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato (art. 59).

Los requisitos para ser senador son los siguientes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 Constitucional:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- b) Tener 30 años cumplidos al día de la elección;
- c) Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

d) No estar en servicio activo en el Ejecutivo Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Estado donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

e) No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

f) No ser Ministro de algún culto religioso;

El senador no podrá ser reelecto para el periodo inmediato (art. 59 Constitucional).

6.- El Colegio Electoral

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo (art. 60 Constitucional, art. 70 de la Ley Orgánica del Congreso).

Conviene destacar algo que solamente se ha insinuado. El proceso de calificación de las elecciones de senadores se encuentra vinculado a las raíces federalistas de la H. Cámara de Senadores. En este sentido, como no sucede en ningún otro proceso electoral de la República, las Legislaturas de los Estados tienen a su cargo la recepción de los expedientes y la documentación electoral de los senadores votados en la Entidad, a efecto de poder emitir, si fuera el caso, la

declaratoria de senadores electos en favor de aquellos candidatos que hubieren obtenido la mayoría de votos en los comicios correspondientes.

Los senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de senador (art. 62 Constitucional)²²¹.

Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar. (art. 125 Constitucional)²²².

Un comentario.— En el desempeño de su función constitucional, los senadores de la República reúnen en su persona la representación popular y la de las Entidades Federativas. Ambas calidades derivan de su elección mediante el voto libre, secreto, universal y directo que deposita la ciudadanía en los comicios federales que se llevan a cabo en los Estados de la República y en el Distrito Federal.

En virtud de las modificaciones realizadas en 1986 a la Carta de Querétaro por el Constituyente Permanente, a partir de 1991 la Cámara de Senadores se renueva por mitades cada tres años. Por ello, los senadores en ejercicio que iniciaron el desempeño de sus funciones en 1988 las concluirán en 1994 y los senadores que protestaron su cargo en 1991 terminarán su mandato en 1997.

En el marco de la democracia política que rige la vida nacional, actualmente son miembros de este Cuerpo Colegiado representantes de los Partidos Revolucionarios Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Adicionalmente a la pluralidad que emana de la presencia en la Asamblea de miembros de diversos partidos políticos, a partir del principio de integración

221 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones del Senado de la República, 1991, Título III; p. 62.

222 Idem., Título VII; p. 137.

federal del Senado, puede apreciarse también la diversidad que es propia de un Estado Federal.

Una tercera vertiente de la pluralidad presente en la Cámara de Senadores, obedece a las distintas cualidades personales, de preparación académica y de experiencias de servicio público que conjuntan sus integrantes.

Por ello, tanto la pluralidad de la política partidista, como la pluralidad de la representación de Entidades diversas y de la formación personal de sus miembros, constituyen elementos valiosos para el enriquecimiento del Cuerpo Colegiado. Son fuentes de fortaleza para el desempeño de las atribuciones constitucionales del Senado, al tiempo que hacen posible la conjunción de puntos de vista diversos en el propósito común de unidad en torno de la vocación compartida de servicio a la República.

7.- Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.

A) Facultades Legislativas del Senado

Una de las facultades más importantes de los senadores es la función legislativa, ya que conforme al Artículo 71, les compete iniciar leyes, discutir las y aprobarlas. El proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la representación de una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la Ley en el Diario Oficial, proceso en el que colaboran los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

B) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Conforme al Artículo 76 de la Constitución, son facultades exclusivas del Senado²²³:

a) 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; en esta misma materia, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

223 Idem., Título III, Cap. III; p. 83.

b) Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga.

c) 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 estada de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

d) 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.

e) Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, es preciso nombrar un gobernador provisional a fin de que éste convoque a elecciones de acuerdo a la legislación del Estado en cuestión. Para nombrar al gobernador interino, el Senado se basará en la terna propuesta para el efecto por el Presidente de la República y el nominado será quien obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los reunidos en la Cámara. Si el caso se presentara durante un periodo de receso de sesiones, será la Comisión Permanente la que procederá a seleccionar al gobernador provisional, de acuerdo a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de las convocatorias que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

g) Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político por las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho, en los términos del Artículo 110 de la Constitución.

h) Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a

las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República.

8.- Las Instituciones del Senado de la República

A) La Gran Comisión

La Gran Comisión del Senado se integrará con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los senadores que estuvieran presentes (art. 103 de la Ley orgánica).²²⁴ Para la selección del Presidente y del secretario de la Gran Comisión, el artículo 104, de la misma ley, menciona lo siguiente: "La gran Comisión de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, nombrará un presidente y un Secretario que durarán en su encargo tanto como la misma Comisión, la que sesionará con la mayoría de miembros que deban componerla".

Artículo 105. Son facultades de la Gran Comisión²²⁵:

- a) Proponer a la Cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales.
- b) Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral.
- c) Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.
- d) Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.
- e) Prestar cooperación a la mesa directiva y a su presidente, en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.
- f) Proponer a la Cámara el programa legislativo.- A este efecto jerarquizará las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 Constitucional, y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.
- g) Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.
- h) Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las Comisiones.

²²⁴ LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones del Senado de la República, Cap. V; p. 205.

²²⁵ Idem., Cap. V; p. 206.

i) Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

B) La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 78 Constitucional menciona; Habrá una Comisión Permanente compuesta del 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la Clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la comisión Permanente se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de estos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la mesa directiva de la Comisión Permanente para la cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores. (art. 109, de la Ley Orgánica del Congreso)²²⁶.

Artículo 79.- La comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes²²⁷:

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

II.- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Magistrados del Distrito federal;

III.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras

²²⁶ Idem., Título IV; p. 209.

²²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones del Senado de la República, 1991, Título III, Cap. II; p. 85.

y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le sometan el presidente de la República;

VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República.

VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sea presentadas por los legisladores.

Por último cabe señalar, que la Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada periodo, deberá tener formados dos inventarios: uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de la respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, y comunicaciones y otros documentos que hubiera recibido durante el receso del Congreso.

C) El Gran Jurado

Como ya mencionamos, las Cámaras tienen un principio de especialización que, en el caso del Senado, corresponde a las materias de política y relaciones internacionales. El Senado se convierte así en corresponsable de la política exterior del país. Adicionalmente, por su carácter de Cámara Federalista, el Senado está en capacidad de resolver situaciones y conflictos políticos de los Estados, y de esta forma se garantiza la participación del criterio federal en la resolución de sus problemas interiores, es decir, se convierte en un Gran Jurado Federal.

Para entender mejor esto, debemos hacer mención al artículo 110 Constitucional que dice: Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los representantes a la Asamblea del D.F., el Titular del órgano u órganos de gobierno del D.F., el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del D.F., los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del D.F., los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos Federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan, como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Por otro lado, en el artículo 76º Constitucional, en las fracciones VII y VIII, dice: 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 buen despacho, en los términos del artículo 110º de esta Constitución²²⁸.

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

D) Comisiones del Senado

Para el mejor ejercicio de sus funciones legislativas, el Senado de la República cuenta con comisiones ordinarias y especiales.

Las comisiones se elegirán en la primera sesión que verifique la Cámara en el primer periodo ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias durarán toda una Legislatura. Las comisiones ordinarias son:

- I.- PRIMERA DE GOBERNACION
- II.- SEGUNDA DE GOBERNACION
- III.- PUNTOS CONSTITUCIONALES
- IV.- RELACIONES EXTERIORES (la cual se divide en cinco secciones debido al grado de especialidad de la Cámara)
- V.- DEFENSA NACIONAL
- VI.- MARINA
- VII.- HACIENDA
- VIII.- DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
- IX.- ENERGETICOS
- X.- PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO
- XI.- COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
- XII.- FOMENTO AGROPECUARIO, RECURSOS HIDRAULICOS Y FORESTALES
- XIII.- ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ECOLOGIA
- XIV.- OBRAS PUBLICAS
- XV.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- XVI.- EDUCACION
- XVII.- SALUBRIDAD GENERAL
- XVIII.- DEL SECTOR SOCIAL DEL TRABAJO
- XIX.- DEL SECTOR SOCIAL AGRARIO
- XX.- TURISMO
- XXI.- PESCA

²²⁸ Idem., Título IV; p. 109.

- XXII.- DISTRITO FEDERAL
- XXIII.- JUSTICIA
- XXIV.- REGLAMENTOS
- XXV.- CORRECCION DE ESTILO

Por otro lado, los miembros de las comisiones especiales se renovarán anualmente.

Las comisiones especiales son:

- I.- ESTUDIOS LEGISLATIVOS (que se divide en tres secciones)
- II.- ADMINISTRACION
- III.- BIBLIOTECA
- IV.- MEDALLA BELISARIO DOMINGUEZ
- V.- JURISDICCIONAL
- VI.- ASUNTOS RELATIVOS AL PACTO FEDERAL
- VII.- DERECHOS HUMANOS
- VIII.- INFORMATICA
- IX.- EDITORIAL
- X.- PRIMERA COMISION DE ASUNTOS FRONTERIZOS
ZONA NORTE
- XI.- SEGUNDA COMISION DE ASUNTOS FRONTERIZOS
ZONA SUR
- XII.- POBLACION Y DESARROLLO.

CONCLUSIONES

1.- Por todo lo expuesto anteriormente, al revisar nuestra historia, aún en condiciones modestas, se puede palpar que resulta un tanto extraño un centralismo con Cámara de Senadores –como sucedió en México de 1836 a 1845– y un federalismo sin Cámara de Senadores –como sucedió de 1857 a 1874.

Sin embargo, las instituciones llegan por su propio peso y el Senado de la República vuelve al sistema federal el 16 de septiembre de 1875. Porque la representación de los Estados en el contexto nacional únicamente será igualitaria, y por consiguiente justa, con la Cámara de Senadores.

2.- Es importante señalar las funciones que la propia Constitución marca dentro del contexto internacional y nacional para la Cámara de Senadores en México y que son facultades muy privativas de esta Cámara, a saber:

a) En el contexto internacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 Constitucional, que nos señala las facultades exclusivas del Senado, analizará 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 de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

b) En el orden nacional, hay que destacar que en caso de que el Presidente cometiera el grave delito de traición a la Patria, sólo podrá intervenir la Cámara de Senadores de acuerdo a lo tipificado en el artículo 111 párrafo 4º, que establece que 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... la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

c) En lo referente a los Estados, es competencia exclusiva de la Cámara de Senadores declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un

Estado y nombrar un gobernador provisional a fin de que éste convoque a elecciones de acuerdo con la legislación del Estado en cuestión. La selección se hará a partir de la terna propuesta por el Presidente de la República, por lo establecido en el artículo 76 fracción 5ª.

3.- Para el efecto de la expedición de leyes federales que rigen en todo el territorio nacional, el Senado coloca en igualdad a los Estados federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica. Aquí están representados de idéntica manera y pesan igual los Estados mayores que los menores en superficie y población. Todos cuentan con dos senadores, a los que se suman los dos correspondientes al Distrito Federal, en una paridad que requiere y fortalece al federalismo. Si el Poder Legislativo sólo contara con la Cámara de Diputados, la orientación política y las leyes correrían a cargo de los Estados densamente poblados que, a causa de ello, cuentan con un mayor número de Distritos Electorales, y, consecuentemente de representantes populares.

4.- Si bien es cierto que el senador es un gestor de su comunidad, ya que su condición de legislador le permite estar en estrecho contacto con autoridades federales y estatales, ayudando a resolver los planteamientos sociales de los habitantes de su Estado, también sostengo, desde mi particular punto de vista, que las facultades de ambos SENADORES representantes de cada Estado ante la FEDERACION debieran ir más allá.

A) DEBIERAN SER CELOSOS GUARDIANES DE LA ENTIDAD que representan, con el objeto de que sus habitantes vivan en un ESTADO de DERECHO, de orden, progreso y paz. Es decir, ser una garantía para la SEGURIDAD y para la tranquilidad interna de CADA ESTADO.

Para ello, deberían ampliárseles sus facultades para que, de acuerdo a DERECHO, representen un FRENO para el Poder Ejecutivo Estatal, dentro de sus funciones, cuando hubiese inconformidad en los habitantes o mal manejo de la política interna del Estado que representan. Lo anterior se concibe como una limitación, como un órgano de queja accesible y fácil a cualquier ciudadano.

B) En relación a la Cámara de Senadores en pleno, en su conjunto, ya que en ella está representado cada Estado en forma igualitaria y justa, debería ser el freno para el Ejecutivo Nacional en su política externa, cuando ésta pudiera lastimar al pueblo. Y un freno sin consecuencias posteriores, para que los senadores se expresen libremente, sin miedos, y con esa autonomía que el Senado como tal debería de tener, de Hecho y de Derecho. Asimismo, freno al Ejecutivo Nacional en su política interna, cuando no vaya de acuerdo al PROGRESO Y BIENESTAR de los Estados que representan, como integrantes de nuestra FEDERACION. YA QUE ES ESTA FEDERACION LA QUE, A EXIGENCIA DE LOS ESTADOS, UNE AL PAIS Y SIGUE SIENDO LA FUERZA DE UNION en la que se sostienen hasta nuestros días LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

5.- Siendo el Distrito Federal la residencia de los tres Poderes, de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, párrafo 1º de la Constitución mexicana, el gobierno del Distrito Federal recae en el Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Este órgano actualmente se denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que deducimos que el Distrito Federal, siendo la residencia de los tres Poderes, es políticamente inferior a las otras Entidades Federativas del país, por carecer sus habitantes de la facultad de elegir a sus propios gobernantes y por no contar con un Congreso local, sino únicamente con sus representantes ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, cuenta ya con una Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, integrada por 40 asambleístas electos según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional, tal como lo establece el mismo artículo 73, fracción VI, párrafo 3º de la Constitución que nos rige.

6.- Finalmente, el sistema federal y el Senado de la República en México están en estrecha relación: existe el Senado de la República porque existe el sistema federal; existe el sistema federal por decisión de un pueblo unido y soberano. Un pueblo configurado en Estados, con una Constitución por cada Estado en lo particular y una Constitución para toda la Nación en lo general, donde queda plasmada la

legítima voluntad de un pueblo libre y soberano, el pueblo de México, como lo expresa el artículo 40 Constitucional al enunciar que:

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

BIBLIOGRAFIA

- ARANGIO RUIZ, Vicente.- *Historia del Derecho Romano*, "La Monarquía Latina y Etrusca y los Comicios de la Historia Constitucional", traducción de la 2ª edición italiana, Biblioteca Jurídica de Autores Extranjeros, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1980.
- BENSON, Nettie.- *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, 1955.
- BURGOA, Ignacio.- *Breve Historia sobre el Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 1966.
- BUSTAMANTE, Anastasio.- *Diario Histórico de México*.
- CALZADA PADRON, F.- *Derecho Constitucional*, "La Revolución de Independencia", Editorial Harla, 1992.
- CARPIZO, Jorge.- *Estudios Constitucionales*, "Sistema Federal Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1991.
- CARPIZO, Jorge.- *La Constitución Mexicana de 1917*, "El Sistema Federal", Editorial Porrúa, México, 1990.
- CASTILLO DE VELASCO, José María.- *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1879, propiedad del Senado de la República.
- CICERON, Marco Tulio.- *De Republica*.
- CUE CANOVAS, Agustín.- *El Federalismo Mexicano*, México, 1960.
- DABIN, Jean.- *Doctrina General del Estado*, México, 1946.
- DE LA MADRID, Miguel.- *La renovación nacional a través del derecho*, Editorial Porrúa.
- DE SANCTAS.- *Estudio de Roma*, Tomo I.
- GUZMAN, León.- *Cuestiones Constitucionales*, "El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias", propiedad del Senado de la República, México.
- JELLINEK, Georg.- *Teoría General del Estado*.
- KELSEN, Hans.- *Teoría General del Derecho y del Estado*.
- LERDO DE TEJADA, Sebastián.- CONVOCATORIA Y CIRCULAR, México, 14 de agosto de 1867, *Leyes Fundamentales de México*.
- MIER, Fray Servando Teresa de.- "Diez cartas hasta hoy inéditas".
- MOMMSEN, Theodor.- *Derecho Público Romano (Römisches Staatsrecht)*, (1871-1888).
- MONTANELLI, Indro.- *Historia de Roma*, Plaza Janes Editores, Barcelona, 1991.
- MONTIEL Y DUARTE.- *Derecho Público Mexicano*, Tomo I.
- MORELOS Y PAVON, José María.- "Sentimientos de la Nación", artículo 15, propiedad del Senado de la República.
- MORENO, Daniel.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa.
- MOUSKHELI, M.- *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931.

- PETTI, Eugéne.- *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Editora Nacional, 1ª edición, 1892.
- Por la razón de las leyes*, edición de la XLIII Legislatura, Senado de la República, México.
- RABASA, Emilio.- *La Constitución y la Dictadura*, México, 1956.
- REYES HERÓLES, Jesús.- *El Liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- ROMERO VARGAS ITURBIDE, José Ignacio.- *La Cámara de Senadores*, Ediciones del Senado de la República.
- SILVA HERZOG, Jesús.- *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- TENA RAMÍREZ, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe.- *Leyes Fundamentales de México*.
- TOCQUEVILLE, Alexis de.- *La Democracia de América*, México, 1963.
- URHEASE, K. C.- *Gobierno Federal*, Oxford University, 1947.
- ZARATE, Julio.- *México a través de los siglos*, Tomo III.
- ZARCO, Francisco.- *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1857*, Senado de la República, México.

LEGISLACION

- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA 1824, facsímil, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, México, 1957.
- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DEL 18 DE MAYO DE 1847, facsímil, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, México, 1957.
- CONSTITUCION DE 1814, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.
- CONSTITUCION DE 1857, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.
- CONSTITUCION DE 1917, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1957.
- CONSTITUCION DE APATZINGAN, incluida en *Constituciones de México*, facsímil, Archivo General de la Nación, propiedad de la Secretaría de Gobernación, 1957.
- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824, facsímil, Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1957.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones del Senado de la República, 1991.
- DECLARACION DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 1813.
- DECRETO DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821, DUBLAN Y LOZANO.- "Legislación Mexicana", Tomo I, propiedad del Senado de la República.
- DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1822.
- DECRETOS DEL 1º Y 2 DE ENERO DE 1810, propiedad del Senado de la República.
- DIARIO DE ACTAS Y DISCUSIONES DE LAS CORTES, Tomo XI, propiedad del Senado de la República.
- DIARIO DE LAS SESIONES DE LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA DEL IMPERIO MEXICANO, propiedad del Senado de la República.
- EL CONGRESO CONSTITUYENTE.- *A la Nación*, manifiesto del 5 de febrero de 1857, Cámara de Diputados, Ediciones del Congreso de la Unión, México.
- LAS SIETE LEYES, propiedad del Senado de la República, México.
- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1991, Ediciones del Senado de la República.