UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO - MEXICALI

DEL PRESIDENCIALISMO AL PARLAMENTARISMO: ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DESDE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE FUNCIONES

TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE ESPECIALIDAD EN DERECHO

PRESENTA:

DIEGO GERARDO MEZA ALCÁNTAR

ASESORA:

DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA

MEXICALI BAJA CALIFORNIA, MÉXICO A MAYO DE 2014

Mexicali, B.C., a 20 de Mayo de 2014.

Mtro. Juan Pablo Venegas Contreras
Coordinador de Posgrado e Investigación
de la Facultad de Derecho Mexicali
Presente.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de esta Universidad, en mi carácter de Asesora respecto del trabajo terminal que para la obtención del Diploma de Especialidad en Derecho elaboró el C. Diego Gerardo Meza Alcántar, que denominó *"Del Presidencialismo al Parlamentarismo: Análisis de la Problemática del Senado de la República desde la Teoría de la División de Funciones"*, me permito manifestar, que habiendo trabajado con el sustentante, en el trabajo en comento se realizó un estudio sobre el Senado de la República, sus competencias, coordinación con la otra Cámara y colaboración con los otros Poderes, con sustento en las bases teóricas del tema y énfasis en la evolución de la normatividad, por lo que me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE

DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA

C.c.p.- Mtro. Emigdio Julián Becerra Valenzuela.- Coord. de Especialidad y Maestría
C.c.p.- Archivo

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco al Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por las facilidades otorgadas para la realización de este trabajo terminal titulado DEL PRESIDENCIALISMO AL PARLAMENTARISMO. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DESDE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE FUNCIONES, así como por el apoyo recibido a lo largo de estos once meses de estudio, apoyo sin el cual no hubiese sido posible la conclusión de esta especialidad en ciencias jurídicas.

Agradezco también enormemente a toda la planta docente que impartió la especialidad, por transmitirme sus conocimientos, los cuales me permitirán un mejor desempeño personal en el campo profesional, en especial a las Dras. Marina del Pilar Olmeda García y María Aurora de la Concepción Lacavex Berumen por su paciencia y por la atención prestada al momento de realizar las correcciones al presente trabajo terminal.

ÍNDICE Página

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES DEL SENADO

1.1. El Senado en la Antigüedad 8

1.2. El Senado en el sistema bicameral 10
1.2.1. Inglaterra 10
1.2.3. El Senado en el sistema bicameral: su finalidad 12

1.3. Evolución del Senado en México 13
1.3.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 . . 14
1.3.2. Leyes Constitucionales de 1836 16
1.3.3. Bases de la organización política de la República Mexicana de 1843 19
1.3.4. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 20
1.3.5. Constitución Federal De Los Estados Unidos Mexicanos de 1857 . 21
1.3.6. Legislaturas locales 23

CAPÍTULO SEGUNDO
LA CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

2.1. Formas de elección de los Senadores y requisitos para ser Senador de 1824 a 1917 26
2.1.1. Antecedentes en la Constitución de 1824 26
2.1.2. Leyes Constitucionales de 1836 28
2.1.3. Bases orgánicas de 1843 30
2.1.4. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 34
2.1.5. Constitución Federal De Los Estados Unidos Mexicanos de 1857 . 35

2.2. Formas de elección del Senado en la Constitución de 1917 37
2.2.1. Texto Original 38
2.2.2. Reformas históricas a la Constitución de 1917 39
2.2.3. Constitución Vigente 43

ÍNDICE Página

CAPÍTULO TERCERO
FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 47

3.1. Facultades relacionadas con la política interior del Estado 52
3.1.1. Ratificación de los nombramientos del Ejecutivo 53
3.1.2. Autorizar la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia 60
3.1.3. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional 61
3.1.4. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un estado 62
3.1.5. Resolución de cuestiones políticas entre Poderes de un Estado . . 63
3.1.6. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político . . . 64
3.1.7. Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal 65
3.1.8. Autorizar, los convenios que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas 66

3.2. En la política exterior 67

3.3. Facultades de Control sobre el Poder Judicial 68
3.3.1. Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia 68
3.3.2. Nombramiento de miembros del Consejo de la Judicatura Federal 70

3.4. El control sobre otros órganos de poder 71

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 74

FUENTES CONSULTADAS 78

INTRODUCCIÓN

Aun cuando no existe en nuestra Constitución disposición alguna acerca de la supremacía de un poder sobre otro; desde 1824, el constituyente mexicano a imitación del federalista estadounidense opta por tener como figura central del sistema político al titular del poder ejecutivo, dotándolo de las más amplias facultades para dirigir el destino de la nación mexicana, lo que dio origen al presidencialismo, es decir, ese sistema o régimen en el que al Presidente de la Republica se considera una figura omnipotente, razón por la cual los titulares de los otros dos poderes obedecían las órdenes del ejecutivo sin oponer objeción alguna, pues era impensable que alguien se atreviese a contravenir la voluntad del Presidente y si alguien lo hiciera, tendría consecuencias políticas y de otras índoles muy severas; sin embargo, el Senado de la República con el paso del tiempo y junto con el crecimiento del aparato gubernamental, dentro de la división de funciones se ha constituido en un órgano que ha ido mermando el poder absoluto del Ejecutivo y funciones que anteriormente el Presidente de la República podía ejercer de manera discrecional hoy son objeto del escrutinio del Senado y hoy en día es necesario obtener la venia de este órgano legislativo para el perfeccionamiento del nombramiento de ciertos funcionarios en el cargo, para conducir la política exterior, para que los tratados internacionales cobren vigencia dentro del ámbito territorial del Estado Mexicano, por nombrar algunas restricciones. Es pertinente mencionar que cuando se reinstaura la Cámara de Senadores en 1874 dentro del texto de la Constitución de 1857 durante el gobierno de Lerdo de Tejada, después de la propuesta realizada por Benito Juárez, este acto se realiza para dividir el órgano legislativo y restarle poder, por lo que es de suponer que la Cámara de Senadores tendría incluso menos poder que los otros dos Poderes constituidos. En mi opinión, la cantidad de atribuciones que tiene el Senado está ocasionando que de estar en un régimen donde el Presidente es la figura esencial se pase a un régimen donde un cuerpo colegiado como el Senado sea el actor principal.

Dentro del marco Constitucional acerca de las atribuciones del Senado, por un lado tenemos las que son exclusivas de la Cámara de Senadores establecidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, conjuntamente el artículo 73 establece las facultades del Congreso en General, las cuales también incumben a la Cámara de Senadores; asimismo, el artículo 77 constitucional establece las facultades que cada una de las Cámaras puede realizar sin la intervención de la otra. Adicionalmente a las atribuciones mencionadas, el artículo 78 instituye las facultades de la Comisión Permanente que si bien no son propiamente de la Cámara de Senadores, involucran a ésta puesto que está conformada en parte por 18 Senadores.

En el presente trabajo se realiza un análisis de las facultades conferidas por el Constituyente al órgano denominado Cámara de Senadores, pero solamente a aquéllas en las que el poder de decisión recae directamente en el Senado, sin entrar al estudio de las facultades conferidas al Congreso General, ni de la Comisión Permanente y por supuesto excluyendo las facultades que casa una de las Cámaras puede realizar sin intervención de la otra, pues éstas simplemente se refieren al gobierno interno de cada Cámara y a su administración, por lo que no trascienden a la vida pública del país.

Preguntas de investigación

¿Cuál debe ser la posición del Senado con respecto a los demás Poderes de la Unión?

¿Es necesario tener un sistema bicameral en la estructura de la división de funciones del sistema político mexicano?

Hipótesis

El Senado debido a las atribuciones que le confiere la Constitución, se ha convertido en un ente con una gran fortaleza institucional dentro de la tradicional división de funciones.

Las atribuciones del Senado han ido mermando la actividad del poder ejecutivo y de los otros Poderes de la Unión, transformando las facultades de colaboración y/o coordinación en facultades de control.

La forma de elección de los Senadores incumple con la finalidad para la que fue creado el Senado y por tanto, es necesaria una forma diversa de elección de sus miembros.

Objetivo central

Analizar el funcionamiento y atribuciones del Senado de la República en el marco de la teoría de la división de funciones, para proponer recomendaciones para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, así como la colaboración y coordinación con los otros órganos aunado a mecanismos que permitan recuperar la función de representación de las entidades federativas dentro del Senado y que sea una representación equitativa.

Objetivos particulares

- Realizar un estudio histórico sobre la composición de la Cámara de Senadores.
- Analizar las transformaciones que ha sufrido ésta institución a través de las diversas leyes fundamentales que han regido en el Estado Mexicano.
- Confrontar la Cámara de Senadores como la instituyó el constituyente de 1917 con la Cámara de Senadores tal y como la conocemos hoy en día a través de las diversas reformas que el Constituyente permanente ha realizado.

Marco teórico y legal

Como marco teórico contamos con una amplia bibliografía de Derecho Constitucional, además de bibliografía especializada que analiza las funciones del Senado; entre las obras de consulta obligatoria, una que presenta gran relevancia es el libro escrito por la comisión especial encargada de los festejos del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución mexicana del Senado de la República y editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado ''Organización y funciones del Senado'', en la que nos dan un recorrido histórico a través de la institución del Senado de la República. En

este libro si bien no se menciona que el Senado tenga la característica de ser un ente superior a los Poderes de la Unión, los autores si nos mencionan que el Senado es una organización de Estado y para demostrar su importancia a través del tiempo, retoman el pensamiento de Cicerón que Jean Bodín expresa en su obra y que consideraba al Senado como el alma, la razón y la inteligencia de la República; así mismo, indican los autores que se debe de aumentar las atribuciones que tiene con respecto a la ratificación y nombramiento de los secretarios del poder ejecutivo. Otra obra obligada de consulta es la de los autores Josefina Cortés Campos y Luis Raigosa Sotelo denominada ''Las facultades de control del Senado de la República' quienes aunque no mencionan que sea un ente superior a los otros Poderes, indican que en México se está dando una serie de reformas que tienen la mirada puesta en el reequilibrio de los Poderes, de lo que se concluye que existe un desequilibrio entre los mismos. Además, los autores refieren que aun cuando la palabra control implica siempre y necesariamente, una relación de supremacía entre el órgano controlante y el órgano controlado, por lo que sería imposible afirmar que en la constitución existan controles entre los Poderes; mencionan que es posible realizar un control en el ámbito de coordinación que debe existir entre ellos. Para complementar este análisis, consultaré obras de autores que han consagrado su vida al estudio de la ley fundamental de nuestro país entre ellos a Feliciano Calzada Patrón, Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa Orihuela, Elisur Arteaga Nava, Jorge Madrazo Cuellar, por mencionar a algunos de los grandes constitucionalistas que nos ha dado este país.

En lo referente al marco legal, sirve de base a este trabajo la Carta Magna vigente, sin dejar de largo las leyes fundamentales que han regido con anterioridad en el Estado Mexicano y que servirán de referencia para ver como a través del tiempo, el constituyente ha considerado que las atribuciones del Senado debieron acrecentarse hasta convertirse en lo que es hoy; no obstante que existió una época en la cual incluso desapareció de la esfera de los Poderes públicos del país.

Metodología

El método de investigación bajo el cual se regirá el presente estudio en el desarrollo de la presente investigación, está basado en la investigación documental, entendiendo ésta, el estudio de los diversos documentos históricos que con respecto al Senado se han generado a lo largo de los años; desde las concepciones históricas, los antecedentes del sistema bicameral tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, pasando por el estudio de los documentos que han regido la vida constitucional del Estado Mexicano desde su creación en 1824 como un Estado Federal, siguiendo con la Constitución de 1836 de corte centralista, entrando al estudio de las bases orgánicas de 1843 que desembocan en la reinstauración del sistema federal por medio de la acta constitutiva y de reformas de 1847 que regresan a la vida jurídica la Constitución de 1824, para después dar paso a la Constitución de 1857 que en opinión de algunos estudiosos es la misma que la de 1917 pero reformada y en opinión de otros se trata de dos documentos diferentes uno histórico y el otro vigente. Se analizará la doctrina que además de una amplia bibliografía en cuanto al derecho Constitucional se refiere, proporciona una bibliografía especializada lo bastante vasta para analizar la división de funciones y las relaciones entre el Senado de la República con los diversos órganos de gobierno.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL SENADO

1.1. El Senado en la Antigüedad

Hablar de los orígenes de la institución denominada Senado, es remontarnos en el tiempo algunos cientos de años para desentrañar la procedencia de este vocablo; al respecto Jean Bodín, en el tomo tercero de los seis libros de la república al explicar de los orígenes del Senado, indica que "*el título de Senador significa anciano, y, así, los griegos llamaban al Senado gerusia, de donde se deduce que, tanto griegos como romanos, componían su consejo de ancianos o seniores, a los que nosotros llamamos señores, a causa de la autoridad y dignidad que siempre se ha conferido a los ancianos, por ser más sabios y experimentados*"[1]. Ambas instituciones se caracterizaron por ser un cuerpo consultivo dentro del gobierno cuya elección de sus miembros se encontraba basada en la sabiduría y experiencia que debido a la edad se supondría poseen las personas mayores.

Por su parte Eugène Petit en su Tratado de Derecho Romano nos comenta que "*El rey está asistido del Senado, que parece haber sido compuesto desde luego de los patres o senioles, es decir, de los más viejos entre los jefes de las familias patricias (2). es probable que en su origen hubiese 100 Senadores.*"[2]. En este punto surge la necesidad de saber si ¿es posible que un Senado se componga de personas de menor edad, de jóvenes? Al respecto sobre la posibilidad de que pudiesen existir un Senado conformado por jóvenes que tuviesen una mayor aptitud que los ancianos para ser Senadores, Bodín manifestaba que "*Aunque sea posible encontrar numerosos hombres jóvenes, prudentes, virtuosos y experimentados en los negocios (cosa bien difícil), sería peligroso componer con ellos un Senado -habría que llamarlo juvenado-, porque su consejo no sería aceptado ni por los jóvenes ni por los viejos; estos se*

[1] BODÍN, JEAN, Los Seis Libros de la República, Tomo III, Consultado en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/seis_libros/3_1.html, el día 16 de Octubre de 2013.
[2] PETIT, EUGÈNE, Tratado Elemental de Derecho Romano, 23ª Edición, Editorial Porrúa, México 2007, p.p. 31-48

estimarían más sabios y aquellos tanto como los consejeros. En materia política, más que en ninguna otra, la opinión tiene a menudo más valor que la verdad. Es muy peligroso que los súbditos crean ser más sabios que los gobernantes. Si los súbditos tienen mala opinión de los que mandan, ¿cómo obedecerán?... Cicerón llama al Senado el alma, la razón y la inteligencia de una República, para llegar a la conclusión de que esta no puede subsistir sin Senado, no más que el cuerpo sin alma o el hombre sin razón.''[3] Es evidente que la función del Senado era dar consejo debido a la experiencia y sabiduría de sus integrantes que fue adquirida con la edad; sin embargo, en el sistema político mexicano, las tesis de Jean Bodín sobre la juventud de los Senadores así como la de Cicerón sobre que sin Senado la República no existiría, se rompen pues por un lado, nuestra carta magna prevé una edad mínima para ser Senador que con el tiempo se ha ido decrementando desde un limite inicial de 35 años propuesto en la Constitución de 1824 hasta la edad de 25 años que establece nuestra actual carta magna; con respecto a lo manifestado por Cicerón, hemos visto que sin Senado una República puede sobrevivir, dado que desde la promulgación de la Constitución de 1857 y hasta el año de 1876, el Estado Mexicano prescindió de ésta institución y pudo seguir funcionando adecuadamente.

Acerca de las funciones que le corresponde ejercer al Senado, Jean Bodín manifiesta que *''el Senado se instituye para dar su parecer a quienes ostentan la soberanía. Digo dar su parecer, porque el Senado de una República bien ordenada no debe tener imperio, ni dar órdenes, ni ejecutar sus consejos y deliberaciones, todo lo cual compete a quienes gozan de la soberanía''*.[4] No obstante el comentario de Bodín, debemos contextualizar sus declaraciones relativas al Senado, pues Bodín se refiere a un Senado instaurado como cuerpo consultivo tal y como ocurría en la Roma Antigua donde el rey contaba con un cuerpo consejero que le hacía recomendaciones sobre las acciones que debería realizar, siendo el mismo rey quien ejercía el poder y tomaba la decisión (no podemos decir que fuese soberano, pues en ese entonces el concepto de

[3] BODÍN, JEAN, Op. Cit., nota 1.
[4] ÍDEM.

Soberanía aun se había desarrollado, tal y como hoy lo conocemos) y no a una institución como el Senado de la República por medio del cual, de acuerdo a nuestra Constitución Política y en conjunto con el resto del poder legislativo y los Poderes ejecutivo y judicial se ejerce la soberanía del pueblo mexicano.

Por ello, si queremos encontrar el antecedente más remoto del Senado como actualmente lo conocemos, Omar Guerrero nos menciona que ese lo más parecido a este cuerpo lo encontramos en el Senado veneciano, el cual manejaba las finanzas públicas, regulaba la navegación y comercio, cuidaba del ejército y la flota, y seleccionaba a los capitanes, los proveedores y todos los oficiales de alta categoría, se ocupaba de las relaciones exteriores, decidía sobre la paz y la guerra, conducía la diplomacia y redactaba las instrucciones para los embajadores[5] De lo anterior deducimos que nuestro Senado ejerce algunas de las funciones mencionadas por Omar Guerrero y algunas otras de esas funciones las ejerce en coordinación con el titular del poder ejecutivo o son ejercidas por la Cámara de Diputados.

1.2. El Senado en el sistema bicameral

1.2.1. Inglaterra

Es imposible pensar en el sistema bicameral y no voltear a ver su desarrollo en Inglaterra ya que es ahí su cuna, donde nace como una necesidad de reconocimiento de distribuir el poder en razón del pueblo inglés; pues con motivo de la pérdida de poder económico del poder monárquico, el rey Juan sin tierra, se vio en la necesidad de solicitar la ayuda de los comerciantes; quienes a cambio del poder económico, exigen un poder político obteniendo así en el año de 1215 la creación de una carta magna que les proporcionaría la oportunidad de participar de las decisiones políticas del reino por cuestión de su condición, motivo por el cual surgen las Cámaras de los Lores y de los comunes. De acuerdo con Christiane Guichard González, el poder legislativo de Inglaterra tiene su

[5] GUERRERO OMAR, ''Idea del Senado'' en GALEANA PATRICIA (Coord.), Organización y Funciones del Senado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010, p. 22

origen en la Curia Regia de 1265, y nos aclara que las facultades legislativas de éstas cámaras se originan a partir del Bill of Rights de 1699 y añade que la Cámara de los Lores es el equivalente del Senado mexicano y la Cámara de los Comunes es la similar de la de Diputados.[6]

1.2.2. Estados Unidos (Sistema Federal)

Al conformarse las trece colonias originales de los Estados Unidos como un país optan por tener un sistema de gobierno federal que adopta el sistema bicameral inglés a fin de dividir al poder legislativo en dos cámaras una en función de la población y la otra en función de los estados en la cual estarían representadas todas ellas en igualdad de votos sin importar su extensión territorial o la cantidad de población que tuvieren, con el fin de obtener una garantía de que serían tratadas como pares. Al respecto, Cortes Campos y Raigosa Sotelo indican que la figura del Senado, es concebida tempranamente y por imitación de la Cámara de los Lores en Gran Bretaña como una asamblea representativa de los estados que no solo estaría encargada de las tareas legislativas, consultivas y de control internacional y judicial, sino que además procuraría el equilibrio y la consolidación del incipiente sistema federal[7]

Una característica fundamental del federalismo estadounidense, es la representación de los estados (entidades federativas) en el Senado, institución en la que cada uno de los estados tiene un peso igualitario en la toma de decisiones; sin embargo, una vez más, en el sistema político mexicano, ésta representación no se cumple adecuadamente por causa de los Senadores electos por medio lista o también denominados de representación proporcional situación que genera que algunas entidades federativas cuenten dentro de este órgano legislativo con más representantes que otras, por otro lado, se debe aclarar que aun cuando el sistema bicameral está muy relacionado con el federalismo, no es exclusivo del

[6] GUICHARD GONZÁLEZ, CHRISTIANE, El Senado. Institución Jurídica Romana que pervive en nuestro actual Sistema Jurídico Mexicano, México, 2003, Consultado en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/guichard_g_c/capitulo_4.html el día 1 de Mayo de 2014, p.p. 77-78

[7] CORTES CAMPOS JOSEFINA, RAIGOSA SOTELO, LUIS, Las facultades de control del Senado de la República, Senado de la República, LIX legislatura, ITAM, México, 2003, p. 11.

mismo, pues durante el periodo en el nuestro país estuvo regido por constituciones de corte centralista, rompió con la creencia de que la Cámara de Senadores solamente debe existir en un sistema federal, pues las leyes centralistas fundamentales de 1836 y de 1843, hicieron la inclusión de la institución del Senado.

1.2.3. El Senado en el sistema bicameral: su finalidad

Sobre los orígenes del Senado en el Estado Mexicano, Arturo Alvarado propone que "El primer antecedente de la formación del Senado lo constituye el *Decreto Constitucional del 22 de Octubre de 1814 para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán. En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un numero igual de representantes para semejar el peso de cada uno de ellos en el congreso*"[8]. Planteamiento con el cual no estoy de acuerdo, pues considero que es preferible adherirse a la tesis de Manuel Ferrer Muñoz, en la que se indica que "*El sistema bicameral vigente actualmente en México se implantó por vez primera en nuestro país en 1824, cuando se promulgó el primer texto constitucional después de que México hubiera accedido a la Independencia*"[9] Quien hace la precisión que el Decreto constitucional de Apatzingán había descartado el bicameralismo al inclinarse por un Supremo Congreso, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia, iguales todos en autoridad y que tampoco en la Constitución española de 1812 se contempló la existencia de una segunda Cámara. Por lo que se le pueden realizar tres observaciones al planteamiento de Arturo Alvarado de que en 1814 encontremos el primer antecedente del Senado en México, pues si bien es cierto, los miembros de éste órgano serían iguales en autoridad; en el decreto, tal como lo comenta Arturo Alvarado, se les denomina diputados,

---

[8] ALVARADO, ARTURO, "El Senado de la República (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento)" en GIL VILLEGAS, FRANCISCO (Coord.), El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, p. 120 Consultado en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/congmex/tema_4.pdf el día 28 de Abril de 2014.

[9] FERRER MUÑOZ, MANUEL "Apuntes sobre la historia del Congreso en México", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Número 241, Año 2004, p. 148 consultado en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facder/cont/241/art/art6.pdf el día 14 de Abril de 2014.

además no se establecía un sistema bicameral y finalmente, el decreto en mención nunca tuvo vigencia en el Estado Mexicano tal como lo indica Manuel Ferrer Muñoz.

Por otro lado, Calzada Padrón hace referencia que ''En la historia constitucional de México, *el sistema unicameral, se practicó durante periodos muy reducidos, y constituyó más la excepción que la regla*''[10], ha sido tal la hegemonía del sistema bicameral que incluso ha llegado a permear en las legislaturas locales puesto que han existido épocas en las cuales diversas entidades federativas han contado tanto con una Cámara local de Senadores como con una Cámara local de diputados; asimismo, Calzada Padrón hace alusión de que fue el constituyente de 1857 quien se decantó por suprimir la Cámara de Senadores por considerarla de corte aristocrático y por ser un coto de poder del clero católico. Nos indica el mismo autor que ''*desde la Constitución de 1824 se estableció dicho sistema "...por imitación hacia la Constitución norteamericana -señala Daniel Moreno-, que en forma determinante sirvió de modelo para nuestros primeros legisladores, ha predominado el bicamarismo, en vista de que tanto en el acta constitutiva, como en la Constitución de 1824 federalista; en las centralistas de 1836 y 1843, tuvimos sistemas de dos Cámaras. Una vez pasada la crisis política que se derivó de la Guerra de Reforma y de la intervención extranjera, el gobierno de Juárez trató -a través de la Circular del 14 de agosto de 1867- de introducir, mediante un plebiscito, el sistema bicamaral. Ello recogía una de las primeras propuestas de reforma a la Constitución, impulsada por Sebastián Lerdo de Tejada.*"''[11]

1.3. Evolución del Senado en México

En opinión de Roberto Rives ''*el Senado mexicano surge basado en 3 principios fundamentales:*

[10] CALZADA PADRÓN, FELICIANO Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 1990, p.p. 296-297
[11] ÍDEM

a) *Dotar a las provincias, devenidas en estados, de representación de sus intereses en el poder legislativo, sin importar su mayor o menor población y superficie territorial, garantizando el equilibrio de la Unión.*
b) *Asegurar su participación (de las provincias) en el proceso de formación de leyes.*
c) *Crear un órgano de contrapeso y equilibrio ante el poder ejecutivo*''[12]

Es importante analizar todas y cada una de las funciones que Roberto Rives plantea en este apartado, pues si bien es cierto, los principios por los que fue creada la Cámara de Senadores son los enunciados por el autor; esto, sin importar si fue por imitación de la Constitución de los Estados Unidos o por iluminación de los miembros del Poder Constituyente, también es necesario saber si siguen respondiendo a los mismos principios o si por el contrario ésta representación, participación y contrapeso se ha desvirtuado y de ser así, establecer cuáles son las directivas actuales a las que responde la Cámara de Senadores.

1.3.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Doralicia Carmona, indica que ''*En el Plan de Iguala de 1821, el Poder Legislativo apareció bajo la denominación de ''Las Cortes'' y lo constituyeron las Cámaras de Diputados y de Senadores. Con Agustín de Iturbide, el Supremo Congreso Constituyente del Imperio Mexicano se integró sin el Senado*''[13] Por otra parte, Jorge Madrazo referenciando a Romero vargas Yturbide nos indica que ''Prescindiendo de la consideración del Senado en el Plan de la *Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823 que lo establecía fuera de la organización del poder legislativo y que nunca fue vigente, esta institución aparece en nuestra vida constitucional en la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824*''[14]. Por su

[12] RIVES, ROBERTO, ''El Senado Mexicano'' en GALEANA, PATRICIA (Coord.), Op. Cit., nota 5, p. 28
[13] CARMONA, DORALICIA, Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2010, Consultado en http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/17091875.html el día fecha 17 de Marzo de 2014.
[14] MADRAZO CUELLAR, JORGE, ''Algunas Consideraciones sobre el Senado en el Sistema Constitucional Mexicano'', Memoria del Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de

parte, Guadalupe Victoria encuentra la justificación perfecta para el bicamerismo mexicano y su instauración en la Constitución de 1824 al manifestar que ''*La prudencia de vuestra soberanía, estableciendo la división del Congreso en dos Cámaras, ha salvado a la nación de los peligros a que podían exponerla el acaloramiento, la supercheria de un sofista y la elocuencia conquistadora de los aplausos; y haciendo que pese sobre los individuos que llevan las riendas de un poder una justa y legal responsabilidad, asegura los embates de las pasiones*''[15]

En relación al Senado, la Carta Magna de 1824, en el Titulo III denominado ''Del Poder Legislativo'' en el numeral 7 señalaba que ''*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.*''

Con respecto a las funciones que debía desempeñar el Senado, en esta Constitución no se establece un precepto constitucional que atribuyera facultades exclusivas a la Cámara de Senadores, sin embargo, en la fracción VI del artículo 110 se le establece una facultad al Senado, al indicar que son atribuciones del Presidente:

> ''*VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno …*
>
> *..XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.*''

Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987, p. 999 consultado en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/961/21.pdf el día 28 de Abril de 2014

[15] Palabras de VICTORIA, GUADALUPE al instaurarse el bicamerismo en 1824 según Mendoza Berrueto E, en CORTES CAMPOS JOSEFINA, RAIGOSA SOTELO, LUIS., op. Cit, nota 7, p. 10.

Asimismo, en cuanto a las restricciones a las facultades del Presidente, existía otra facultad exclusiva del Senado para los casos de expropiación establecida en el artículo 112 fracción III, pues el Presidente no podía "*ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.*"

1.3.2 Leyes Constitucionales de 1836

Como indica Jorge Madrazo citando a Vicente Fuentes Díaz "*el Senado Mexicano tiene entre otras peculiaridades la de resurgir periódicamente como tema de controversia nacional*"[16] y en 1836 no fue la excepción, ya que como lo indican Josefina Cortes Campos y Luis Raigosa Sotelo[17], durante la lucha entre federalistas y centralistas, el Senado fue tema de controversia, y el triunfo del centralismo se reflejó en la creación de un cuerpo denominado Supremo Poder Conservador encargado de mantener el equilibrio constitucional entre los Poderes. En esta Constitución se establece en el artículo 1 de la tercera ley que el poder legislativo estaría depositado en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras.

En lo relativo a las facultades que la Constitución de 1836 otorgaba a la Cámara de Senadores, a través de las siete leyes encontramos dispersas algunas facultades del Senado, por ejemplo, la Segunda ley Constitucional que establecía la Organización del Supremo Poder Conservador, en su artículo primero hacía mención de un sorteo para la renovación de los 5 miembros originarios del Supremo Poder Conservador, y en su artículo 2 indicaba que "El sorteo de que habla el artículo anterior, se hará por el Senado el día 1º de Agosto inmediato anterior a la renovación y si estuviere en receso, lo verificara el Consejo de Gobierno."

[16] MADRAZO CUELLAR, JORGE. Op. Cit., nota 14, p. 997
[17] CORTES CAMPOS JOSEFINA, RAIGOSA SOTELO, LUIS, Op. Cit., nota 7, p. 12.

También en la misma ley, para la elección de los miembros del Supremo Poder Conservador, el artículo 3 en la fracción VII, le establecía la obligación de elegir de entre las ternas que la Cámara de Diputados le pasara "Al día siguiente de la elección de la terna o ternas, la pasará la Cámara de Diputados a la de Senadores con todo el expediente de elecciones, y ésta en el mismo día, elejirá un individuo de cada terna, publicará la elección, y la participará al supremo poder Ejecutivo para que avise de su nombramiento al electo o electos á fin de se presenten a ejercer"

Y esta facultad se volvía una simulación, pues uno de las facultades del Supremo Poder Constituyente establecida en el artículo 12 fracción XI era la de calificar la elección de los Senadores, con lo que era posible pagar favores políticos recíprocamente.

Ésta referida tercera ley, otorgaba a la Cámara de Senadores varias facultades entre ellas, la de calificar la elección de los diputados, reduciéndose esa calificación a verificar si en el individuo electo se reúnen todas las cualidades establecidas por la ley para ocupar el cargo y si en las juntas electorales existió alguna nulidad que viciara la elección; además dentro del proceso legislativo, le correspondía a la Cámara de Senadores el ser ella únicamente la Cámara revisora, pero en tal revisión, no podía realizar modificaciones al proyecto de ley, simplemente debía indicar si el proyecto estaba aprobado o desaprobado, y en el segundo caso, debía devolver el proyecto de ley acompañado de un extracto circunstanciado de la discusión para que la Cámara de Diputados realizara las modificaciones pertinentes; por otro lado les restringía el derecho de presentar iniciativas de ley pues de acuerdo con la Tercera ley, los Senadores no estaban facultados para ello.

Con respecto al juicio político la Cámara de Senadores se constituía como jurado, pero la única pena que podía imponer a quienes fuesen acusados era la destitución en el cargo o la inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro cargo.

Finalmente en cuanto toca a las facultades exclusivas del Senado, la tercera ley en el artículo 53 establecía que eran facultades exclusivas:

> ‘‘I. Prestar su consentimiento para dar el pase, ó retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales ó trascendentales á la Nación.
> II. En el receso del Congreso general, entender en las acusaciones de que habla el art. 47, y dar ó negar en caso urgente los permisos de que habla el párrafo 12 del art. 44, citándola al efecto la Diputación permanente.
> III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para Enviados Diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la Milicia activa’’

Como vemos a partir de la Constitución de 1836 es que se empiezan a perfilar algunas de las atribuciones que actualmente corresponden a la Cámara de Senadores. Adicional a estas funciones, los Senadores además podían:

- Proponer una terna para que la Cámara de Diputados escogiera de entre la propuesta por el Senado, la Alta Corte de Justicia y la del Consejo y Ministros a tres individuos y las remitiera a las juntas departamentales para la elección del Presidente de la República. (Artículo 2 de la Cuarta Ley ‘‘Organización del Supremo Poder Ejecutivo’’)
- Aprobar los nombramientos que hiciere el titular del Ejecutivo de los Empleados diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la Milicia activa, (Artículo 17 Fracción XIII de la Cuarta Ley‘‘Organización del Supremo Poder Ejecutivo).
- Dar su consentimiento para que el titular del Ejecutivo pudiese Conceder el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos. (Artículo 17 Fracción XXIV de la Cuarta Ley‘‘Organización del Supremo Poder Ejecutivo).

- Proponer al Presidente una terna en caso de vacante del Consejo de Gobierno (Artículo 21 de la Cuarta Ley ''Organización del Supremo Poder Ejecutivo).
- Proponer a la Cámara de Diputados junto con Presidente de la República en junta del Consejo y de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una lista de nueve individuos residentes en la capital, y con las mismas calidades que se requieren para los ministros de dicho Supremo Tribunal, a fin de que como suplentes puedan cubrir las faltas de sus magistrados. (Artículos 10 y 11 de la Quinta Ley ''Del Poder Judicial de la República Mexicana').
- Por último, con respecto a las juntas departamentales, aunque la junta saliente calificaba la elección de acuerdo con el gobernador; estas se debían sujetar a lo que después resolviese el Senado (Artículo 12 de la Sexta Ley ''Sobre la división y organización territorial. División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos').

1.3.3. Bases de la organización política de la República Mexicana de 1843

En cuanto a las *Bases de la organización política de la República Mexicana*, éstas indicaban en su artículo 25 que el Poder legislativo se depositaría en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes. En cuanto a la calificación de la elección de los Senadores, la primera vez le correspondería a un consejo de representantes y posteriormente la Cámara de Senadores calificaría su propia elección (Artículo 35). Con respecto al proceso legislativo, de acuerdo al artículo 56, le seguía correspondiendo a la Cámara de Senadores la función de ser la Cámara revisora, sin embargo, su función no se limitaba a aprobar o desaprobar como ocurría con las Siete Leyes, sino que podía modificar o adicionar lo que estimare conveniente a los proyectos de ley (artículo 57). En cuanto a los nombramientos que hiciere el ejecutivo, las Bases Orgánicas en el artículo 70 concedían al Senado la facultad de aprobarlos en cuanto a ''...nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes

diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que les señalan los art. 36 y 37.''

Asimismo, en caso de falta temporal del Presidente de la República, si ésta pasaba de más de 15 días el Senado tenía la facultad de elegir al Presidente interino (Artículo 91). También estaba facultado el Senado para presentar una terna para que de ella, el Presidente eligiera a los Magistrados de la Corte Marcial y quienes tendrían el carácter de ser perpetuos (Artículo 122), así como expedir decretos en ejercicio de sus funciones electorales (Artículo 171), y señalar los días en que debieran hacerse las elecciones para llenar las vacantes de Presidente de la República, Senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 172).

1.3.4 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En este apartado cabe aclarar que este documento histórico, viene a romper con el sistema centralista impuesto desde 1836, recobrando los estados que componen a la federación su independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución, entendiendo por Constitución la de 1824, pues en el declarando III indicaba ''Que la acta constitutiva y la Constitución federal sancionadas en 31 de Enero y 24 de Octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República.''

Con respecto a las atribuciones del Senado, huelga decir que serían las mismas que se establecieron en la Constitución de 1824, con algunas adiciones, pues el acta de reformas indicaba que toda ley de los Estados que atacara la Constitución o las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores; debemos tener en cuenta que al pasar de un estado Centralista a un estado Federal, es posible que algunas de las leyes estatales contravinieran lo establecido por la Constitución Federal y por ello debían declararse inconstitucionales, esta función se le concedió al Senado, debido a que el Senado se retoma como una Cámara de representación de los Estados; adicionalmente, el Senado podía elegir

candidatos para componer la Cámara de Senadores (Artículo 8) y por último el acta de reformas incluía la facultad de que el Senado se erigiese como jurado de sentencia cuando se involucrase a algún alto funcionario.

1.3.5. Constitución Federal De Los Estados Unidos Mexicanos de 1857

El constituyente de 1857, toma la decisión de eliminar la Cámara de Senadores, ya que la veía como un órgano aristocrático por la forma en que se elegía a sus integrantes y puesto que su intervención en el proceso legislativo en las anteriores constituciones, era de Cámara revisora, se pensó que en sus funciones de órgano revisor sería un obstáculo para impulsar las reformas que el país requería, entre los argumentos que fueron fundamentales para suprimir la Cámara de Senadores se encontraban algunas posturas que indicaban que el Senado tendía a dividir y frenar el progreso, que en el pasado había frenado proyectos importantes y que en caso de que su votación fuese igual a la de la Cámara de Representantes (Diputados) entonces sería un órgano superfluo, que nada aportaría al proceso legislativo y en caso contrario entraría en pugna con toda reforma, dañando así los intereses públicos.[18] La postura tomada por el Constituyente de 1857, no fue la más acertada, pero sus razones no son nada cuestionables, fue la respuesta que encontró al tener ante sí a un órgano que no respondía a la función de representación de las entidades federativas; sin embargo; en lugar de desaparecerlo, en mi opinión, debió de haberlo transformado modificando la forma de elección de sus integrantes o los requisitos necesarios para elegir a sus miembros.

Bastaron 10 años para darse cuenta de que la supresión que el Constituyente del Senado en la Carta Magna de 1857 fue un error pues en 1867, el entonces Presidente de la República Benito Juárez García manifestó que no existía el menor peligro de que un Senado de elección popular volvieran a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que en tiempos pasados habían sido los más férreos enemigos del progreso y la libertad, terminando su argumentación con que en un sistema federal, servían las dos

[18] IBÍDEM, p. 14.

Cámaras para combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo[19]. Y por ello invirtió 7 años de su vida haciendo las gestiones necesarias para lograr que la Constitución contemplase nuevamente la institución del Senado y fue hasta después de su muerte que éste órgano se volvió a incorporar a la vida política del país durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

El Presidente Juárez supo lo que es gobernar con un poder legislativo fuerte, tanto a favor como en contra de sus reformas; pero también sabía que en un sistema Federal era necesario que tanto la voluntad popular como la de las entidades federativas se viese reflejada en el Estado de Derecho que buscaba implementar. Aunque en opinión de Jorge Madrazo, la reinstauración del Senado en 1874 nada tiene que ver con el federalismo. Se le reorganiza para evitar el gobierno congresional, en vez del presidencial que postula la Constitución pues El Senado aparece no como pieza del Estado Federal, sino como sistema bicameral, independiente del modo de distribución territorial del poder.[20]

Respecto a las facultades que con la reforma se le confirieron al Senado, Doralicia Carmona nos indica que: ''tendrá el Senado como facultades exclusivas: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrase el Ejecutivo con potencias extranjeras; ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de ciertos funcionarios públicos; autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas de la República y el paso de extranjeras por el territorio nacional; declarar cuando desaparecieren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de un estado y nombrar un gobernador provisional; resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los Poderes de un estado y erigirse un jurado de sentencia en los casos de delitos oficiales.''[21]

---

[19] IBÍDEM, p. 15.

[20] MADRAZO CUELLAR, JORGE, Op. Cit., nota 14, p. 997

[21] CARMONA, DORALICIA, Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2010, Consultado en http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/13111874.html en fecha 19 de Marzo de 2014.

1.3.6. Legislaturas locales

En Estados Unidos, el sistema bicameral se ve reflejado tanto en la Federación como en las legislaturas de los Estados. Una cuestión que se podría plantear, es si en el sistema federal mexicano, teniendo sus orígenes en el Sistema Federal de los Estados Unidos ¿es posible que la bicameralidad permee a las legislaturas estatales? La realidad es que en algún momento de la historia esto ya ocurrió, tal como lo fue en el caso del Estado de Jalisco que a partir de su Constitución como Estado en 1823-1824 previó una institución estatal denominada Senado, que se encontraba regulada en el Título II Capítulo III de dicho ordenamiento y que establecía entre otras cosas: que estaría compuesto por 5 vocales propietarios y 2 suplentes, debían tener las mismas cualidades que para ser diputados locales, salvo el requisito de la edad que se estableció que debía ser de 30 años; establecía además la renovación por mitad cada 2 años, esto es, un periodo de 4 años por legislatura; prohibía la reelección en el puesto, a menos que mediara un periodo entre una y otra elección y entre sus atribuciones estaban:

I. *''Consultar al gobernador en sus asuntos que pida consejo.*
II. *Velar sobre el cumplimiento de la Constitución y las leyes y dar parte al Congreso de las infracciones que note.*
III. *Promover el establecimiento y fomento de todos los ramos de prosperidad del Estado.*
IV. *Promover ternas para la provisión de los empleos en que la Ley exija este requisito.*
V. *Glosar las cuentas de todos los caudales públicos, y presentarlos al Congreso para su último examen y aprobación.''*

Sin embargo, en la Constitución del Estado de Jalisco de 1857, esta institución desaparece y se establece que todos los representantes formaran una Cámara. Así mismo, al igual que Jalisco otros estados de la República arroparon esta institución de manera local en diversos periodos de la historia tal es el caso de Oaxaca en 1825, de Veracruz también en el año de 1825, Durango un año

después que los anteriores obedeciendo a la influencia estadounidense, y tardíamente en el periodo comprendido de 1871 a 1876 el Estado de Puebla hizo lo propio tal como lo refiere Juan Pablo Salazar Andreu.[22]

Sobre la posibilidad de que actualmente se implementara esta figura en alguna entidad federativa, Elisur Arteaga Nava, indica que en 1980 el pensamiento de Don Felipe Tena Ramírez era que *''...aunque ningún texto lo prohíbe expresamente en la actualidad, cualquier tendencia a entorpecer a las entidades con una Cámara más, parecería a todas luces extravagante''*[23], entonces de entrada parecería que el crear un sistema bicameral a nivel estatal está permitido; sin embargo, nuestra Carta Magna sufrió una reforma el 22 de Agosto de 1996, en la que podría parecer que en un párrafo que se introdujo se niega la posibilidad de que las legislaturas de los Estados este integrada por un sistema bicameral; pues la misma establece ''*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.*''

Al establecer que ''*las legislaturas se integrarán con diputados*'' se podría llegar a considerar inconstitucional la posibilidad de que se pueda crear una Cámara de Senadores local, sin embargo, la Constitución Federal, no prohíbe el sistema bicameral local y eso es porque al prohibirlo, estaría negando a las entidades federativas un elemento esencial del federalismo.

[22] SALAZAR ANDREU, JUAN PABLO ''El Senado poblano. Una curiosa institución surgida en el ocaso del juarismo'' en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen XX, Memoria Del IX Congreso De Historia Del Derecho Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011., p.p. 269-271 consultado en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt12.pdf el día 6 de Abril de 2014.

[23] ARTEAGA NAVA, ELISUR, Derecho Constitucional, México, Oxford, 2008, p. 568

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

2.1. Formas de elección de los Senadores y requisitos para ser Senador de 1824 a 1917

Uno de los mayores retos que ha presentado la institución del Senado Mexicano ha sido la de establecer el método idóneo que le permita constituirse de manera tal que no sea cuestionada su forma de integración, ni las características que debían tener sus miembros, así como que su accionar al cumplir con la función que la Constitución le ha asignado se considere legitimado por el común de la población; para ello, el Constituyente ha establecido a lo largo de la historia del Estado Mexicano, diversas formas de elección y diversos requisitos que debían reunir los ciudadanos que desearan alcanzar un escaño en tan cuestionada entidad, con respecto a la elección, González Oropeza[24] nos comenta que en un principio fueron electos por la mayoría simple de las legislaturas de los estados, lo que consolidó la idea de ser representantes de las entidades federativas, sin embargo, con el cambio del federalismo al centralismo, fueron electos a través de sistemas donde participaban los Poderes centrales y las juntas o asambleas departamentales, así mismo, nos indica que otros sistemas utilizados fueron mediante la elección popular indirecta, para desembocar a la elección popular de manera directa.

2.1.1. Antecedentes en la Constitución de 1824

En 1824, el Constituyente consideró que la mejor forma de llevar a cabo la elección de los Senadores, era que se realizara por medio de las legislaturas locales mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, lo que en opinión de Jorge Madrazo por la manera de elección de los Senadores, en nuestra historia constitucional ese ha sido el ‘‘único Senado verdaderamente

[24] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Las Facultades exclusivas del Senado de la República, Senado de la República, LX Legislatura, México, 2008, p. 59

federativo'[25], aunque solo duró hasta 1835 y cuando resurge el Estado Federal en 1847, la institución distaba mucho de lo propuesto en 1824.

Con respecto a las características que los Senadores debían reunir, estas se constreñían a las mismas cualidades que la Constitución exigía a los diputados según lo establecía el artículo 28 de la Carta Magna; con la salvedad de la edad, la cual era de 25 años para éstos y de 30 para aquéllos, los otros requisitos se referían a cuestiones relativas al lugar de nacimiento o a un cierto tiempo de estadía en el Estado del que se tratase y en caso de no haber nacido en el territorio mexicano tener un cierto haber, esto con la finalidad de demostrar un cierto arraigo en el Estado Mexicano; el artículo 19 de la carta magna establecía:

''Art. 19º. Para ser diputado se requiere:

1º. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos

2. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que elije, ó haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.''

Por su parte, el artículo 20 indicaba con respecto a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana:

''Art. 20. Los no nacidos en el territorio de la nacion mexicana, para ser diputados deberán tener ademas de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raizes en cualquiera parte de la República, ó una industria que les produzca mil cada año.''

Y por último, el artículo 21, establecía una excepción a lo indicado al artículo 20 con respecto a los bienes raíces, para los nacidos en el territorio de América dependiente de España en 1810 y que no se hubiesen unido a ninguna otra nación:

''Art. 21. Esceptuanse del artículo anterior:

[25] MADRAZO CUELLAR, JORGE, Op. Cit., nota 14, p. 1001

1º. Los nacidos en cualquiera otra parte de la America que en 1.810 dependia de la España, y que no se haya unido á otra nacion, ni permanezca en dependencia de aquella, á quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federacion, y los requisitos del artículo 19;

2. Los militares no nacidos en el territorio de la República que con las armas sostubieron la independencia del pais, á quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nacion, y los requisitos del Articulo 19.''

En cuanto a lo que la composición del Senado se refiere, la Ley Fundamental de 1824 establecía que estaría conformado por 2 Senadores de cada Estado y que la duración en el cargo seria de 4 años, con renovación de la mitad de la Cámara cada dos años, por lo que en la primera legislatura la mitad de los Senadores solo tendría una duración de 2 años y posteriormente, todos los demás durarían los 4 años establecidos.

2.1.2 Leyes Constitucionales de 1836

Con el golpe de Estado de 1835, se desconoce el Estado Federal y se crea un sistema central dentro del cual sobrevive la institución del Senado que poca relación guardaba con su antecesor del sistema federal, pues en lo que se refiere a la forma de designación de los integrantes de la Cámara senatorial, se establecía un método en el que participaban conjuntamente la Cámara de diputados, la junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia y el Supremo Poder Conservador convirtiéndolo en un órgano conformado por aristócratas tendiente a la conservación del grupo político en el poder.[26]

Con respecto al mecanismo a seguir para renovar a los titulares de la Cámara Senatorial, la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 denominada ''Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relacion á la formacion

[26] ÍDEM

de las Leyes'' establecía un mecanismo de elección indirecta en su artículo 8º que a continuación me permito transcribir:

> *''Art. 8. Esta se compondrá de veinticuatro Senadores nombrados en la manera siguiente.*
>
> *En cada caso de eleccion, la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de Ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno á 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 á las Juntas departamentales.*
>
> *Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de Senadores, y remitirá la lista especificativa de su eleccion al Supremo Poder Conservador.*
>
> *Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose á lo que prescribe el art. 5, y declarará Senadores á los que hayan reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el órden de esa mayoría, y decidendo la suerte entre los de números iguales.''*

Por su parte el artículo 9º de la citada ley, establecía cual sería la duración en el cargo para los Senadores ''*El Senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista: al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho mas antiguos.''* Así tenemos que para una elección ordinaria, se tendrían tres listas con ocho nombres cada una; no podemos decir si tenían que ser diferentes nombres o si el nombre de una persona pudiese aparecer en dos o incluso en las tres listas, lo más lógico es que fueran diferentes entre sí; esas tres listas se enviarían a las juntas departamentales y del total de 24 candidatos, cada una de las juntas elegiría a 8 candidatos para ocupar las vacantes remitiéndose las listas de los ganadores de cada junta al Supremo Poder quien calificaría la elección, declararía

a los vencedores y sería el ejecutivo quien les participaría el nombramiento a los electos.

En lo que respecta a las características que el Senador debía de reunir el artículo 12 de la Tercera Ley Constitucional nos indica que:

''Art. 12. Para ser Senador se requiere:

1.° Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.

2.° Ser mexicano por nacimiento.

3.° Tener de edad el dia de la eleccion treinta y cinco años cumplidos.

4.° Tener un capital (físico ó moral) que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales.''

Del artículo 12, vemos que a diferencia de la Constitución de 1824, se le impone al candidato la cualidad de ser ciudadano mexicano por nacimiento, se aumenta la edad mínima para ser Senador, pasando de 30 años en 1824 a 35 en 1836 y por último se le impone la obligación de contar con un capital de $2,500.00 pesos anuales, con lo que se limita la posibilidad de ser Senador a cierta clase social, y es por ello que se empieza a considerar al Senado como una Cámara aristocrática.

Finalmente, en cuanto a la duración del Senador en el cargo, salvo la primera legislatura en la que la tercera parte solo duraría 2 años en el cargo, y la otra tercera parte 4 años, para todos los demás, la duración en el cargo sería de 6 años, esto, debido al ar renovación parcial que se hacía de dicho cuerpo legislativo al término de cada bienio.

2.1.3. Bases orgánicas de 1843

Un giro en la estructuración de la Cámara de Senadores se presenta durante la vigencia de las denominadas Bases Orgánicas de 1843, pues el constituyente de ese entonces, rompe con el monopolio que entonces tenían los

Poderes centrales con respecto del tema de la proposición de candidatos, ya que se les otorga más poder a las asambleas departamentales al momento de la designación de los miembros integrantes de la Cámara de Senadores; sin embargo, éstos nombramientos estarían constreñidos a que los elegidos fuesen pertenecientes a una determinada clase social; en palabras de Jorge Madrazo en 1843 ''el Senado adquirió una representación clasista''[27]

El proceso de designación estaba regulado en el título IV denominado ''Poder Legislativo'' del ordenamiento en comento, a partir de su artículo 31 hasta el artículo 46. En las Bases orgánicas, con respecto a su antecesora, se aumenta la cantidad de Senadores al pasar de 24 Senadores a 63. De ellos, 42 debían ser elegidos por las asambleas departamentales y los 21 restantes por la Cámara de Diputados, el titular del Poder Ejecutivo y los Titulares del máximo tribunal del poder Judicial, pues así lo establecía el artículo 32 *''Dos tercios de Senadores se elegirán por las asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después.''*

Con respecto a los requisitos que deberían reunir los individuos postulados para ser Senadores, los podríamos dividir en generales y específicos; los requisitos generales vienen dados por el artículo 42 que indicaba ''*Para ser Senador, se requiere: ser mexicano por nacimiento, ó estar comprendido en la parte segunda del artículo 11, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, y tener una renta anual notoria, ó sueldo que no baje de dos mil pesos, á excepcion de los que se elijan para llenar el número asignado á las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios ó comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener ademas una propiedad raiz que no baje de cuarenta mil pesos.''*

En cuanto al requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Senador establecido en 1836, las Bases Orgánicas eran más laxas al permitir que

[27] ÍDEM

personas no nacidas en territorio mexicano fuesen avecindados en ella, pues la segunda parte del artículo 11 establecía:

> ‘‘*Son mexicanos:*
>
> *I.* *…*
>
> II. *Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centro-América cuando pertenecio á la Nacion Mexicana se hallaban en el territorio de esta, y desde entonces han continuado residendo en él.*’’

Asimismo, vemos que el artículo 42, mantiene el requisito de ciudadanía y no cambia la edad mínima establecida de 35 años en 1836 para ser Senador; disminuye el requisito de tener una renta anual de $2,500.00 a solo $2,000.00 pesos.

En cuanto a los requisitos específicos, para los Senadores elegidos por la Cámara de Diputados, el titular del Poder Ejecutivo y los Titulares del máximo tribunal del poder Judicial el requisito adicional es que debían ser ‘‘ *..sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica*’ y haber ejercido alguno de los siguientes cargos: ‘‘*Presidente o Vice-Presidente de la República, secretario del despacho por mas de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado ó Departamento por mas de un año, Senador al Congreso general, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo consejero de gobierno, ó que sea obispo ó general de division.*’’

Por lo que hace a los requisitos específicos que debían reunir los otros Senadores, el artículo 40 establecía que ‘‘*Las asambleas departamentales elegirán los Senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios ó comerciantes, y fabricantes ..*’.’

Podría pensarse que con esta disposición se buscaba que el común de la población participara de las instituciones políticas del país, sin embargo, tal aseveración es errónea, pues analizando el artículo 42 transcrito con anterioridad, nos damos cuenta que además de pertenecer a las clases mencionadas, debían detener una renta anual de $2,000.00 pesos más aparte una propiedad raíz de al menos $40,000.00 pesos, con lo que se perfilaba el aburguesamiento de la institución. Asimismo, debían de tener buena fortuna, pues en caso de que hubiese un empate entre dos candidatos al Senado, la Carta Magna preveía en su artículo 35 que ''*...En caso de empate entre dos ó mas individuos, decidirá la suerte..*'' fortuna con la que también debían contar los integrantes de la primera legislatura, pues se estableció en las Bases Orgánicas que la duración en el cargo sería de 6 años, renovándose por tercios cada dos años y para la primera renovación se sacaría por suerte de entre todos los Senadores el tercio que deberá salir: para la segunda se verificará de entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrán los más antiguos y sobre la posibilidad de que a causa de ese sorteo pudiese quedar desnivelada la representación de clases o el criterio de que a las asambleas departamentales eligiesen a dos terceras partes de los integrantes del Senado, el artículo 45 se encargaba de evitar que eso ocurriera al establecer:

> ''*En cualquiera renovación de la Cámara de Senadores se procederá de modo que siempre resulten completos los dos tercios que toca elegir á las Asambleas departamentales, y el tercio que deben nombrar las supremas autoridades, y que resulten igualmente completas las clases de que habla el artículo 40.*''

Misma precaución que establecía el artículo 46 para el caso de que una curul quedase vacía ''*Cualquier vacante que ocurra en el Senado se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades á quienes corresponda, y si estas fueren las asambleas departamentales, lo harán según la clase á que pertenezca la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba el que va á reemplazar.*''

2.1.4 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Como ya se dijo anteriormente, este documento viene a revivir la Constitución de 1824; sin embargo, también viene a establecer un sistema diverso a aquel que el constituyente de 1824 propuso para llevar a cabo la selección de los miembros que deberían conformar la Cámara de Senadores. A diferencia de la Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, el acta de reformas, retoma la edad mínima para ser Senador que establecía la predecesora de éstas que era de 30 años, además de estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no estar dentro de las excepciones que establecía la Constitución en su artículo 23 que principalmente se refería a la imposibilidad de ocupar el cargo de Diputado o en este caso de Senador al mismo tiempo que otro cargo anteriormente conferido, sin haber renunciado a este último por lo menos 6 meses antes de la elección.

A pesar de que con el Acta de Reformas, se instaura la Constitución de 1824, el Senado padece de la misma enfermedad que caracterizo al Senado de 1836 y de 1843, de convertirse en una Cámara reservada para una cierta clase aristocrática, pues entre los requisitos aunado a los ya mencionados en el párrafo anterior, a quienes quisieran ser Senadores, se les imponía el de '' *..haber sido Presidente ó vice-Presidente constitucional de la República; ó por mas de seis meses secretario del despacho, ó gobernador de Estado; ó individuo de las Cámaras; ó por dos veces de una Legislatura; ó por mas de cinco años enviado diplomático; ó ministro de la suprema corte de justicia; ó por seis años juez ó magistrado; ó gefe superior de hacienda; ó general efectivo*.''

Entre las reformas que estableció el Acta Constitutiva de 1847, se encontraba un sistema de elección diverso al establecido en 1824, pues rompe con el sistema de representación de las entidades federativas; que ya se había roto con las Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas; pero que uno esperaría que el Constituyente al retomar el sistema federal, trajera de vuelta a la vida institucional; sin embargo, el constituyente de 1847, opta por un sistema bipartito entre los estados y la federación, en el que además de los Senadores

que cada estado eligiere; los Senadores, diputados y la Suprema Corte de Justicia propondrían un número igual, y serían electos al votar por diputaciones; asimismo, se establecía que la Cámara de diputados votando por personas, elegiría otrotanto igual de entre las listas propuestas por el Senado, la Cámara de Diputados y de la Suprema Corte; además se otorgaba al Distrito Federal el tener 2 representantes en la Cámara de Senadores. Por último, a la mitad más antigua de los Senadores, tendrían la posibilidad de formar parte del Consejo de Gobierno, que no es otra cosa que el equivalente de la comisión permanente actual.

Respecto a la duración en el cargo y la renovación de la Cámara se establecía que la Cámara se renovaría por tercios cada dos años; por lo que se deduce que la duración en el cargo era de 6 años y como ya se dijo, no existía la posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior.

2.1.5. Constitución Federal De Los Estados Unidos Mexicanos de 1857

En 1857, como lo mencione anteriormente, el constituyente no contempló una Cámara de Senadores por considerarla un lastre para las reformas que el país necesitaba. Sin embargo, a partir de 1867, el Presidente Juárez trabajó con ahínco y vehemencia para lograr la restitución del Senado en la vida nacional; suceso que el Benemérito de las Américas no alcanzaría a ver cristalizado, pues su luz se extinguió 2 años antes de tal acontecimiento que ocurriría en 1874. Fue hasta el siguiente periodo presidencial que se logró la materialización de los esfuerzos titánicos del Presidente Juárez y a quien correspondió cumplir con dicha encomienda fue al Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien en la exposición de motivos, utilizó los argumentos vertidos por Don Benito Juárez García para justificar la reinstauración de dicho órgano legislativo.

De la reforma del 13 de noviembre de 1874, se desprenden los siguientes puntos: Que el poder legislativo se integraría por 2 Cámaras, una de diputados y otra de Senadores (Artículo 52); que el cargo de Diputado o Senador, era incompatible con algún otro cargo o empleo de la Unión por el cual se disfrute sueldo (Artículo 57); que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros

(Artículo 60); con respecto a la iniciativa de leyes se faculta a la Cámara de Senadores para presentar iniciativas; así mismo, se establece que el proceso legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, denominándose Cámara de origen aquella en la que se presente el proyecto o iniciativa de ley (Artículos 65 y 70); y sobre las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, la reforma en el artículo 72 Apartado B, establecía:

''Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

II.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República:

IV.- Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador

constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidere.

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

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

VII.- Erigirse en jurado de sentencia, conforme al art. 105 de la Constitución.''

Facultades que hasta nuestros días algunas aun le corresponden de manera exclusiva al Senado, y otros que han sido delegadas a otros órganos. Con respecto a la elección y renovación de los integrantes de la Cámara de Senadores, se establecía en la reforma mencionada que para ser Senador se requerían las mismas cualidades que para ser Diputado, excepto por el requisito de la edad, que debería ser en este caso de 30 años (Artículo 58 Apartado C) y que se integraría por 2 Senadores de cada estado y 2 del Distrito Federal, los cuales serían elegidos de manera indirecta y declarados electos por la legislatura de cada Estado (Artículo 58 Apartado A). Sobre la duración en el cargo, esta era de 4 años, ya que se renovaría en mitad cada dos años.

2.2. Formas de elección del Senado en la Constitución de 1917

La Constitución tal y como la conocemos hoy en día, dista mucho de lo que el constituyente de 1917 planteo para la nación mexicana, es importante recalcar que los tiempos han cambiado desde aquel entonces y por ello nuestra carta magna ha sabido mantenerse actualizada de acuerdo a las necesidades del Estado Mexicano, es por ello, que ha debido ser reformada en múltiples ocasiones y la institución del Senado, no ha sido la excepción, pues ha tenido

cambios muy importantes a lo largo de estos 97 años de vigencia de nuestra ley fundamental que a continuación se analizarán.

2.2.1 Texto Original

En la Constitución aprobada por en el Teatro de la República de Querétaro el 5 de Febrero de 1917, se preveía en el artículo 56, que la Cámara de Senadores se compondría por dos miembros de cada estado y 2 más Del Distrito Federal, que los mismos serían electos por votación directa y que las legislaturas de cada estado declararían electos a quienes hubiesen obtenido la mayoría de votos emitidos; sobre la duración en el cargo, el Constituyente de 1917, contempló que cada Senador duraría en el cargo cuatro años (artículo 58) y que la Cámara se renovaría por mitad de dos en dos años; indicaba además que cada Cámara calificaría la elección de sus miembros (artículo 60) y sobre los requisitos que debían cumplir los aspirantes a la Cámara Alta de la República además de la edad que se estableció como mínimo la de 35 años al día de la elección, debían cumplir con los mismos requisitos que se señalaba para ser diputado (artículo 59) los cuales se indicaban en el artículo 55 que a continuación transcribo:

"Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

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

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

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

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

VI.- No ser ministro de algún culto religioso'

2.2.2. Reformas históricas a la Constitución de 1917

Con respecto a las reformas que ha sufrido la Carta Magna en lo que se refiere a la Cámara de Senadores; por lo que hace al artículo 56, en total ha sido reformado en 4 ocasiones[28] incluyendo la que le dio la forma que actualmente posee; la primera de ellas ocurrió en 1933 durante el periodo presidencial del General Aberlardo L. Rodríguez y la modificación consistió en aumentar el tiempo en el cargo de los Senadores de cuatro a seis años y se indicaba que serían electos directamente y en su totalidad, con lo cual se derogaba la disposición de la renovación cada dos años; ésta disposición no sufre ninguna reformas sino hasta 1986 en ella se dispuso que la Cámara se renovase en mitad cada tres años y que la legislatura de cada estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serían los encargados de declarar electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos. La tercer reforma al artículo 56, fue un poco más sustancial y en la conformación de la Cámara de Senadores que en ella se planteaba, se asemeja a la institución que actualmente se encuentra vigente en el país, ésta reforma se dio en el año de 1993 y el artículo en vigor en ese entonces establecía lo siguiente:

'' Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro Senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

[28] REFORMAS AL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONSULTADO en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/56.pdf el día 30 de Abril de 2014.

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.'[29]

Entre los aspectos relevantes de esta reforma es que se aumenta la cantidad de Senadores a 128, se establecen las fórmulas que actualmente conocemos, con la particularidad de que en ésta época eran conformadas por triadas y finalmente se da representación en la Cámara Alta a las minorías que hubiesen obtenido el segundo lugar en número de votos; por lo que respecta a la cuarta reforma, ésta se analiza en el siguiente apartado.

Por su parte el artículo 58, que originalmente establecía la duración en el cargo para los Senadores, ha sido reformado en tres ocasiones y sufre una metamorfosis a partir de su primer reforma, en la cual se establecen los requisitos para ser Senador, que en cuanto a contenido ha sido invariable, pues establece que se requieren los mismos requisitos que para ser diputado; sin embargo, con lo que respecta al requisito de la edad, pasó de ser de 35 años que se establecía el artículo 59 de 1917, cuyo contenido pasó intacto al artículo 58 en la reforma de 1933; para posteriormente reducirse a 30 años con la reforma de 1972, para finalmente quedar como lo conocemos estableciendo el requisito de edad en 25 años a partir de la reforma de 1999[30].

Por cuanto hace al contenido del artículo 59, que en 1917 establecía los requisitos exigibles a los candidatos a Senador, transforma su contenido y a partir de 1933 su contenido se manifiesta implícitamente la no reelección en el cargo para el periodo siguiente para los legisladores y se faculta a los suplentes para

[29] ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE EN 1993 consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/56.pdf el día 30 de Abril de 2014.

[30] REFORMAS AL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/58.pdf el día 30 de Abril de 2014.

poder ser candidatos, siempre y cuando no hubiesen entrado en funciones; asimismo, se prohíbe a los legisladores propietarios el poder postularse como suplentes, esto con el fin de evitar las situaciones que en ocasiones se han dado en el sistema político mexicano, consistentes en que el partido político postula a un candidato propietario y una vez que es electo, renuncia dejando el cargo al suplente, lo que sería una forma de perpetuarse en el poder.[31]

En cuanto a la forma de calificar la elección, cabe mencionar que con la finalidad de dar certeza a la población de que su voto ha sido respetado, durante la vigencia de esta Constitución, es la cuestión que ha sido modificada en un mayor número de veces, pues de lo establecido por el entonces artículo 60, de que cada Cámara calificaría su elección, surgieron cantidad de hipótesis, que consistieron por ejemplo en 1977 en establecer un procedimiento y un colegio electoral conformado por los presuntos diputados o Senadores, según fuese el caso, y en el que la Suprema Corte solamente tenía injerencia para calificar las violaciones sustanciales al proceso, pero solamente por una vez; en ese caso, la Cámara corregiría su resolución emitiendo una nueva la cual tendría el carácter de definitiva.

> *"La Cámara de Diputados calificará la elección de los miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la Votación más alta.*
>
> *En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos Senadores que obtuvieren declaratoria de Senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.*

[31] REFORMAS AL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/59.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del Proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.' [32]

En 1981 éste artículo es modificado, pero con respecto a la forma de elección de los diputados, por ello, no se entra en el detalle de ésta reforma; sin embargo, en 1986 se da una modificación que afecta a la forma en que se calificara la elección de la Cámara de Senadores, en la que además de los ya mencionados presuntos Senadores, se otorga la facultad de formar parte del colegio electoral de la Cámara de Senadores a los Senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo; recordando que a partir de esta reforma se establecía que la Cámara de Senadores se renovaría por mitad cada tres años; aunado a lo anterior, con ésta reforma se le quita la facultad a la Suprema Corte para calificar la elección y se crea un tribunal que de poco servía, pues sus decisiones aunque obligatorias, podían ser modificadas por los colegios electorales quiénes tendrían la última decisión sobre la elección, la cual sería inatacable; en 1990 con la siguiente reforma, se le da un poco más de peso al Tribunal mencionado y se indica que sus resoluciones solamente podrían ser modificadas por los colegios electorales mediante el voto de dos terceras partes de los presentes. En 1993, durante el gobierno del Presidente Salinas, se le quita a las Cámaras el poder de auto calificar la elección y se le otorga a un organismo publica la facultad de declarar la validez de las elecciones y se crea un Tribunal Federal Electoral con la capacidad de resolver sobre las impugnaciones a través

[32] ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE EN 1977 consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/60.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

de sus salas, que con respecto a la elección presentar en los partidos políticos, y sus resoluciones serían definitivas; el cual con la reforma de 1996 se transforma en el Tribunal Federal del poder Judicial de la Federación.

2.2.3. Constitución Vigente

Mediante reforma realizada a la Carta Magna en 1996, se adiciona un párrafo al artículo 56 de la constitución que establece la elección de Senadores de representación proporcional por lo que la Cámara de Senadores actualmente está conformada por 128 Senadores, de los cuales, los primeros 64 corresponden a la fórmula de dos candidatos propuesta por el partido político que por mayoría relativa gana la elección y que corresponde a 2 Senadores por cada uno de los estados y el Distrito Federal, los siguientes 32 son los candidatos que ocuparon la primera posición de la fórmula que haya ocupado el segundo lugar en la elección y finalmente, los restantes 32, son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; con la reforma a este artículo, en palabras del Senador Juan Antonio García Villa "*Es claro que la elección de estos 32 Senadores conforme al principio de representación proporcional, producto de la reforma política de 1996, vino a romper la igualdad en la representación de todas y cada una de las entidades federativas en la integración del Senado, pues nada garantiza que la asignación de esta porción de 32 Senadores resulte hecha de tal manera que, al final de cuentas, cada entidad federativa cuente con una representación de cuatro Senadores*"[33]

Por cada Senador se debe elegir un suplente, esta disposición ha estado vigente desde que el Constituyente de 1917 diseño la vigente carta magna y no se ha efectuado ninguna reforma al respecto.

Con respecto a los requisitos que actualmente se exigen para ser Senador, se encuentra el tener 25 años cumplidos al día de la elección, esto a partir de la reforma de 1999 que se analizó anteriormente; también se establece que deben

[33] GARCÍA VILLA, JUAN ANTONIO, El Senado Mexicano, estructura y funciones, Consultado en http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/leer2.htm el día Primero de Mayo de 2014.

reunir los mismos requisitos que se exigen para ser diputados, los cuales están establecidos en el artículo 55 de la Constitución vigente:

''Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. 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.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59'

A manera de cultura general y como dato complementario, se debe hacer la aclaración que con respecto a la fracción VI del artículo 55, no es una prohibición que no pueda ser salvada, puesto que el artículo 14 de la ley de asociaciones religiosas, permite que ex ministros de culto puedan ser candidatos al establecer que:

''ARTÍCULO 14. - Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos

superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.''

Una cuestión muy interesante con respecto a la reelección, surge a partir de la reforma de Febrero de 2014, pues anteriormente, se prohibía a los Senadores en el cargo de volver a reelegirse para el siguiente periodo; sin embargo, con la reforma en comento, existe la posibilidad de reelección para el siguiente periodo permitida por el artículo 59 Constitucional:

Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Se debe aclarar que dicha reelección aplica tanto para los de mayoría relativa, así como de primera menoría y los de representación proporcional, pues el precepto constitucional no establece restricción alguna. Y por último por lo que hace a la declaración de validez de la elección y de las impugnaciones que se pudiesen presentar, el artículo 60 de la constitución, no ha sufrido ninguna reforma a partir de la de 1996 expuesta en el apartado anterior, por lo que no es necesario entrar al estudio del mismo.

CAPÍTULO TERCERO

FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Como ya fue analizado en los capítulos anteriores, en sus orígenes en el sistema político mexicano, en la Constitución de 1824 no existía ninguna distinción entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, pues a ambos les competía el ser titulares del poder legislativo, y no se hacía referencia a que alguna de las Cámaras se les atribuyeran funciones exclusivas. Con el paso del tiempo, se fueron diferenciando las atribuciones de cada una de las Cámaras hasta que en 1917, el constituyente le confirió a la Cámara de Senadores las siguientes atribuciones en el artículo 76 de la carta magna:

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

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

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

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

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de

Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya y

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

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior'[34]

Éstas atribuciones van aumentando conforme se ha ido reformando el precepto 76 Constitucional y en 1928 se añaden algunas otras como son:

''VII.- 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 renuncias de los mismo funcionarios le someta el Presidente de la República.

IX- Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

X- Las demás que la misma Constitución le atribuye.'[35]

[34] TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1917 consultada http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

Posteriormente en 1944, a la función de ratificación de nombramientos establecido en la fracción segunda, se añade la de ratificar a los coroneles y jefes superiores de la fuerza aérea nacional. La tercera reforma que se realiza al artículo en comento, se realiza en 1974 y se trata de una reforma a la fracción IV de mero trámite, pues al ya no existir territorios dentro del Estado Mexicano, se elimina dicha palabra de la fracción referida, quedando simplemente en ''*disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados*''. La siguiente reforma al numeral 76 de la Constitución se realiza en el año de 1977 y consistió en ampliar las facultades de la Cámara de Senadores con respecto a la política exterior del Estado Mexicano, pues ya no se trata solamente de aprobar los tratados internacionales, sino que a partir de esta reforma en la Constitución vigente se desprende que puede analizar la política exterior a partir de los informes que el ejecutivo y sus secretarios rindiesen al congreso, la nombrada reforma establecía lo siguiente:

> ''*Son facultades exclusivas del Senado:*
>
> *I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión*''.[36]

En 1982, la fracción VI pasa a ser la VII y establece a partir de entonces hasta nuestros días que el Senado debe ''*Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución*''; posteriormente en 1993 la fracción IX cambia su contenido y en ella se establece que el Senado es competente para ''*Nombrar y remover el Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución*''; consecutivamente en 1994 se modifica la fracción I, otorgándosele la facultad de ratificar el

[35] REFORMA consultada en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/76.pdf el día 2 de Mayo de 2014.
[36] ÍDEM.

nombramiento que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República y con respecto a la fracción VIII en la Constitución aún vigente, se le concede la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

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

En 2005, se añade la facultad de ''*autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas*''. En 2007, se da otra reforma por lo que hace a las cuestiones de la política exterior y los tratados internacionales y se establece que el Senado tiene la facultad de aprobar la decisión que tome el Ejecutivo de ''terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos''. En 2012, se establece explícitamente en el artículo 76 la facultad de ratificar a ''integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica'', lo cual considero innecesario, pues en el cuerpo de la Constitución, se establecen los procedimientos que se deberán llevar a cabo para realizar dichos nombramientos y en ellos se faculta al Senado para realizar la ratificación de los mismos. Son muchas las atribuciones que la Cámara de Senadores ha ido ganando durante la vigencia de nuestra carta magna; en febrero de 2014, se realizó una reforma al artículo 76, que si bien es cierto, le quita la facultad de ratificar a los empleados superiores de hacienda, pues esta facultad pasa a la Cámara de Diputados; en caso de que el ejecutivo opte por un gobierno de coalición, la Cámara de Senadores podrá ratificar los nombramientos que el Ejecutivo realice de los Secretarios de Estado; aun cuando esta reforma no se encuentra aún en vigor, resulta interesante analizar el texto al pie de la letra, pues como quedó redactada parece indicar que cuando se opte por un gobierno de

coalición, los titulares de los ramos de defensa nacional y marina; del secretario de relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, no deberán ser ratificados por el Senado; sin embargo, considero que la voluntad del Constituyente es que a los titulares que se mencionan siempre serán ratificados por el Senado siempre y en caso de gobierno de coalición, además de ellos, lo serán los demás Secretarios de Estado; transcribo la citada fracción que cabe aclarar aún no se encuentra vigente:

> *''II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de estado, en caso de que este opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de defensa nacional y marina; del secretario de relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;''*

3.1. Facultades relacionadas con la política interior del Estado

En palabras de Josefina Cortés Campos y de Luis Raigosa Sotelo ''Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenarios del debate político…por otro lado, el Congreso sirve también como órgano de control del poder ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de Poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática''[37]. Es indudable que el poder legislativo ejerce un control sobre el poder ejecutivo, la cuestión a analizar es que tan fuerte es ese control y cuanto de ese control

[37] CORTES CAMPOS JOSEFINA, RAIGOSA SOTELO, LUIS., Op. Cit., nota 7, p. 29.

corresponde a la Cámara de Senadores y si ese equilibrio de Poderes no se ha desvirtuado y actualmente se encuentre la balanza cargada a favor de la Cámara de Senadores. Al respecto Patricia Galeana indica que "el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de diputados y de Senadores, tiene en su conjunto funciones legislativas, políticas, fiscales, presupuestarias y de control sobre la actividad del poder ejecutivo, con la finalidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos, y lograr el equilibrio en ejercicio del supremo poder de la federación"[38] y añade que "el Senado debe de aumentar sus competencias sobre la ratificación de los secretarios de despacho, pues su buen juicio debe no solo contemplar más funcionarios a los cuales aprobar (reprobar), sino en colaborar a que la administración pública sea un semillero de estadistas"[39] Dos preguntas surgen al respecto, la primera es si la función de la administración pública debe ser un semillero de estadistas tal como lo propone Patricia Galeana o va más allá de eso y la segunda, si las facultades de control del poder legislativo sobre el ejecutivo son suficientes para ser superior al poder ejecutivo o si es necesario que se le otorguen más atribuciones.

3.1.1. Ratificación de los nombramientos del Ejecutivo

Manuel Oropeza González expresa que "*una de las facultades presidenciales de mayor importancia política, en cualquier sistema, es la de nombramiento de funcionarios*"[40] Y entre las atribuciones de la Cámara de Senadores que limitan esas facultades encontramos las ratificaciones de los nombramientos que haga el titular del poder Ejecutivo; aunque como lo menciona Manuel Oropeza anteriormente se consideraba "*un insultante atrevimiento el cuestionar siquiera la opción del Ejecutivo para ocupar uno de los cargos a que se refiere la Constitución*"[41] nos indica también que el objetivo de esta atribución era de "*el de limitar al Poder Ejecutivo en su amplia discreción en la designación de tales*

[38] GALEANA, PATRICIA "Desarrollo histórico de la Cámara de Senadores" en GALEANA, PATRICIA (Coord.), Op. Cit., nota 5, p. 29
[39] IBÍDEM, p. 25
[40] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Op. Cit., nota 24, p. 177.
[41] IBÍDEM p. 182

funcionarios".[42]. Existen diversos nombramientos que el Senado debe ratificar como por ejemplo al Procurador General de la República; al respecto Raúl M. Mejía y Wistano L. Orozco comentan que ésta función proviene de la reforma de 1994 y que en la exposición de motivos se indica que "*...se centra básicamente en reforzar la autonomía del procurador para su función como representante de la sociedad y su capacidad de perseguir delitos*...".[43] Al respecto considero importante analizar la reforma del mes de Febrero de 2014, pues en ella se plantea la desaparición de la Procuraduría General de la República y la creación de una Fiscalía General de la República la cual estará a cargo de un titular electo por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la comisión permanente, asi mismo, en el artículo 76 fracción XIII que aún no se encuentra en vigor se le da la atribución a la Cámara de Senadores de integrar la lista con los candidatos y nombrarlo

> "*Artículo 76 Son atribuciones de la Cámara de Senadores:*
>
> *... XIII.- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución*"

Debemos estar muy atentos en cuanto entre en vigor esta disposición, pues a decir del periodista Jorge Carrasco Araizaga[44] la autonomía de la Fiscalía que se creará le impiden pronunciarse al respecto de la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 Constitucional, pues antes de la reforma se establecía que sólo podía ser decretada por el Presidente de la República en acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y de la PGR; con la reforma, se le quita esa facultad a la nueva fiscalía y a las secretarías de estado. Así que por un lado tenemos que el ejecutivo cede en una parte la facultad de nombrar al titular de la Fiscalía en favor de la Cámara de Senadores y por otra

[42] ÍDEM

[43] MEJÍA, RAÚL y OROZCO, WISTANO, El Senado de la República y la política interior, ITAM, Senado de la República. LIX legislatura, México 2003, p. 34

[44] CARRASCO ARAIZAGA, JORGE, El propósito oculto de la Fiscalía General de la República, el día 10 de Diciembre de 2013, consultado en http://www.proceso.com.mx/?p=360039, el día 2 de Mayo de 2014.

parte, se le quitan limitaciones respecto a la suspensión de Garantías que establece el artículo 29 Constitucional.

En cuanto a la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, puedo decir que sobre ella, el Senado decidía a discreción quienes eran los empleados superiores, pues no existe ninguna ley que los determinara, es así que a base de acuerdos la Cámara de Senadores decidía quienes estaban sujetos a tal ratificación, y al no existir una ley reglamentaria se crea una confusión y sobre todo la incertidumbre jurídica de saber quiénes son éstos ''empleados superiores'' con relación a este tema, Raúl M. Mejía y Wistano L. Orozco indican que ''*La ausencia de una ley destinada a reglamentar la facultad del Senado, ha dejado punto menos que inservible dicha facultad..En 1987 se publicaron puntos de acuerdo del Senado, donde se establece que funcionarios deben ser considerados superiores y, por tanto, sujetos a ratificación: ..Tesorero de la Federación; Subtesorero de operación; Procurador Fiscal de la Federación; Subtesorero de Operación; Director General de Aduanas..:*''[45]. Sin embargo, *también existe el precedente que se indica en el libro del Senado Mexicano por la razón de las leyes en el que se dice que ''es muy importante el precedente ocurrido el 27 de diciembre de 1934, en el que toda la plantilla de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público es sometida a ratificación excepto el cargo de secretario del ramo.''*[46] E indican los autores que ''*debido al precedente de 1934, debe asimilarse a todos los funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, aunque también debe extenderse, por su origen histórico, a todos los funcionarios cuyas atribuciones impliquen la recaudación y manejo de fondos públicos*''[47]

Al respecto de esta atribución, cabe hacer mención que con la reforma política de Febrero de 2014, deja de pertenecer al Senado de la República y a partir del 1º de Diciembre de 2014 será parte de las competencias de la Cámara

[45] MEJÍA, RAUL. y OROZCO WISTANO, Op. Cit., nota 43, p. 20

[46] PAOLI BOLIO, FRANCISCO JOSÉ (Coord.), El Senado Mexicano por la razón de las leyes Tomo II, Cámara de Senadores de la República Mexicana, LIII Legislatura, México, 1987, p. 302, Consultado en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2854/8.pdf el día 13 de Mayo de 2014

[47] ÍDEM

de Diputados, pues así lo establece el artículo 73 fracción III en relación con el artículo Décimo Segundo transitorio del decreto de reformas:

> *''Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados:*
>
> *...III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta constitución; así como de los demás empleados superiores de hacienda;''*

Y el artículo transitorio indica:

> *''Décimo segundo.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. De diciembre de 2018.''*

La atribución que antecede pasa a la Cámara de Diputados debido a que es a ella a quien compete en las cuestiones acerca de la economía de la nación y por ello los funcionarios referidos deben ser ratificados por la misma; sin embargo, debemos esperar a que en la ley se establezca quienes serán los funcionarios que deben ser sujetos a la ratificación de la Cámara; pues es poco probable que se realice por acuerdos como lo había reglamentado la Cámara de Senadores.

Además de los funcionarios mencionados con antelación, el Senado también posee la facultad de ratificar los nombramientos de *''coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales''* (Artículo 76 Fracción II in fine). Siguiendo a Raúl M. Mejía y Wistano L. Orozco ésta *''es una función que se remonta a la Constitución de 1824 y que es readquirida por el Senado en la restauración de 1875''*[48] Por su parte, Manuel Oropeza indica que *''la primera ratificación de grados militares por el Senado se efectuó el 3 de diciembre de 1877, cuando fueron aprobados los grados de general de brigada para Ignacio Martínez, Julián Cerda, Rosendo Márquez y Mariano Jiménez, así como el grado de coronel para Pablo Yánez.''*[49] Y añade que *''Durante los años de*

[48] MEJÍA, RAÚL Y OROZCO WISTANO, Op. Cit, nota 43, p. 29
[49] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL Op. Cit., nota 24, p. 183

vigencia de la Constitución de 1857 reformada, la ratificación se entendió con mayor rigidez, pues hubo casos en los que fueron rechazadas las ratificaciones de nombramientos por estar incompletas las hojas de servicios, o por ser insatisfactorias".[50]. En la actualidad, el caso más controvertido con respecto a ésta facultad, se dio en el año de 2010, cuando el entonces Presidente Felipe Calderón ascendió a 117 elementos de la armada de México, mandando con retraso la promoción para la armada y no hizo llegar a tiempo la ratificación al Senado; por lo que el Senado formuló una protesta derivada del hecho; sin embargo, finalmente el Senado aprobó los nombramientos hechos por el entonces Presidente[51]; igualmente en 2012 el mismo Presidente ascendió a 200 militares a alto rango el 20 de Noviembre, el Senado apenas iniciaba el procedimiento de ratificación al día siguiente[52] por lo que podemos ver que ésta facultad es un ''meró' protocolo, pues para que un militar ascienda al rango inmediato superior, se tiene que cumplir con lo siguiente:

''*1 Que previo análisis del expediente personal del militar interesado el Presidente de la República, otorgue el nombramiento, y*

2. Que previo estudio de los antecedentes contenidos en el expediente del militar interesado, el Senado ratifique dicho nombramiento".[53]

Otros nombramientos que la Cámara de Senadores debe ratificar es el que se haga de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; siendo congruentes a mi juicio los encargados del órgano encargado de competencia económica debe pasar a la Cámara de Diputados, sin embargo en la reforma política no se contempló ese supuesto y es una atribución que sigue perteneciendo a la Cámara de Senadores. Estas facultades de reciente creación

---

[50] ÍDEM

[51] BECERRIL ANDREA y BALLINAS VÍCTOR, Grave violación de Calderón en materia de ascensos militares, Consultado en http://www.jornada.unam.mx/2010/12/01/politica/012n1pol el día 6 de Mayo de 2014.

[52] BECERRIL ANDREA y MARTÍNEZ FABIOLA, Estudia el Senado expedientes para ratificar ascensos en las fuerzas armadas, Consultado en http://www.jornada.unam.mx/2012/11/21/politica/011n1pol el día 6 de Mayo de 2014.

[53] DICTAMEN DE RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS EN EL GRADO DE GENERAL DE DIVISIÓN DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, consultado en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/11/asun_2918333_20121122_1353598823.pdf en fecha 6 de Mayo de 2014.

no son ajenos a la controversia, pues en la anterior ratificación de los funcionarios que conformarían al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) en el año de 2012, por un lado, el grupo parlamentario del PRI, alabó la facilidad y disposición de las fracciones parlamentarias del Senado para tomar decisiones de común acuerdo[54], sin embargo, el Senado Javier Corral manifestó que ''*estábamos obligados a integrar un órgano a prueba de balas, sí señores, un órgano a la medida de los intereses que va a regular y no solo se trataba de capacidad técnica, de expertise o conocimientos en un examen, no, se trata también de la idoneidad y he ahí el principal diferendo que yo tengo con el dictamen*''[55] afirmando que ''*la tarea del Senado consistía en asegurar la independencia de los aspirantes frente a los regulados, así como la autonomía frente al poder ejecutivo, pues son estos los valores de idoneidad a que se refiere el artículo 28 de la Constitución, pues Por primera vez le quitamos al Presidente de la República la facultad de otorgar concesiones en radio y televisión, se la dimos a un órgano constitucional autónomo y por lo tanto teníamos que asegurarnos, claro, de esa independencia y de esa autonomía*''[56]. Por cuanto hace a la Comisión Federal de Competencia Económica, también en 2012 fueron ratificados los comisionados que conforman a éste organismo, y al igual que con el organismo encargado de regular las telecomunicaciones, la discrepancia de opiniones entre los legisladores se hizo evidente, pues por un lado ''*Héctor Larios Córdova, Senador del PAN, expuso en tribuna que el dictamen con los siete nombramientos cumple con la resolución de la reforma constitucional que obliga al Senado a votar este tema para la elección de los consejeros de la CFCE en un plazo máximo de 10 días, desde que fue recibida la propuesta del Ejecutivo*

[54] COMUNICACIÓN SOCIAL, Ratificación de comisionados para IFETEL y CFCE, coadyuva para el desarrollo de estas dos importantes áreas en México: Lilia Merodio Reza, 11 Septiembre de 2013, Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/8530-ratificacion-de-comisionados-para-ifetel-y-cfce-coadyuva-para-el-desarrollo-de-estas-dos-importantes-areas-en-mexico-lilia-merodio-reza.html el día 13 de Mayo de 2014.

[55] COMUNICACIÓN SOCIAL, Premura en ratificación de comisionados de IFETEL, 10 de Septiembre de 2013, Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/8522-premura-en-ratificacion-de-comisionados-del-ifetel.html el día 13 de Mayo de 2014.

[56] ÍDEM

Federal"[57], por su parte y "*A nombre del Partido del Trabajo, el Senador Manuel Bartlett Díaz cuestionó este proceso y dijo que si bien se debe cumplir con los tiempos que marca la ley, los integrantes de la Cámara Alta deben conocer los perfiles de los nombramientos que se votarán, por lo que pidió discutir este tema en otra sesión*."[58] Mi opinión al respecto, es que al tratarse de temas trascendentales, el Senado debería darse el tiempo suficiente de evaluar los perfiles de los candidatos propuestos por el Ejecutivo, y la pregunta sería ¿Bastan diez días para hacer la evaluación correspondiente? El problema a mi parecer es que se hicieron las ratificaciones de los comisionados de dos órganos diversos y aun cuando es competencia de dos comisiones internas del Senado diferentes, se debe hacer a conciencia y otorgándole el tiempo que amerita cada cuestión. Menor polémica han causado las ratificaciones en materia de energía, pues en la realizada en 2013, que aunque no fue realizada por unanimidad, si fue aprobada por 111 de los Senadores presentes, al respecto "*el secretario de la Comisión de Energía, el Senador Salvador Vega Casillas del PAN, destacó la importancia de la aprobación de dichos nombramientos, toda vez que tanto el Consejo de Administración de Pemex como la CRE son fundamentales para impulsar la economía nacional*."[59]

Finalmente en este apartado, aunque no se encuentra establecido en la fracción II del artículo 76 constitucional, sino en la fracción XII del mismo, se encuentra la facultad de nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo sexto de la constitución, facultad que fue ejercida el 30 de Abril de 2014, mediante el procedimiento establecido por el artículo 6º de la Constitución que establece que el Senado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrara al comisionado que deba cubrir la vacante,

---

[57] @ADNPOLITICO, El Senado ratifica a nuevos integrantes del Ifetel y la CFCE, 10 de Septiembre de 2013, Consultado en http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/09/10/el-Senado-ratifica-a-nuevos-integrantes-del-ifetel-y-la-cfce el día 13 de Mayo de 2014.

[58] ÍDEM

[59] COMUNICACIÓN SOCIAL, BOLETÍN-1410 Senado ratifica nombramientos en PEMEX y Comisión Reguladora de Energía, propuestos por el Presidente Enrique Peña Nieto, 19 DE Abril de 2013, Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/6577-boletin-1410-Senado-ratifica-nombramientos-en-pemex-y-comision-reguladora-de-energia-propuestos-por-el-Presidente-enrique-pena-nieto.html en fecha 13 de Mayo de 2014.

siguiendo el proceso establecido en la ley. el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la república en un plazo de diez días hábiles, y al igual que los nombramientos en materia de telecomunicaciones y competencia económica, estuvo lleno de polémica, pues aun cuando fueron elegidos por mayoría, algunos legisladores acusaron reparto de cuotas entre los partidos políticos[60]; con respecto a la objeción que pudiera hacer el ejecutivo, éste ya se ha manifestado diciendo que "El Ejecutivo Federal a mi cargo reconoce la valoración realizada por el Senado de la República para el nombramiento de los comisionados citados, toda vez que reúnen los requisitos constitucionales para el desempeño del cargo y cuentan con los perfiles idóneos para ello, ya que tienen vastos conocimientos en la materia y experiencia profesional, y fueron seleccionados mediante un proceso amplio, incluyente, democrático y transparente"[61] indicando que "Es por lo anterior que no haré uso de la facultad de objeción a que se refiere el artículo Sexto, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"[62]

3.1.2 Autorizar la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia

Es evidente que al ser un garante de la política exterior, mediante la facultad de análisis de la misma, expresada en la fracción I del artículo 76 Constitucional, el Senado debe autorizar la salida de tropas fuera de los límites del país, pues al estar en territorio extranjero o en aguas internacionales, pueden suscitarse conflictos que mermen las relaciones con los demás estados del orbe; tal como sucedió en Agosto del 2013 cuando un buque de la Escuela de la Armada de México realizó una escala en Polonia y los alumnos fueron atacados

[60] TORRES, MAURICIO, El Senado elige entre reclamos a los siete nuevos comisionados del IFAI, 30 de Abril de 2014, Consultado en http://mexico.cnn.com/nacional/2014/04/30/el-Senado-elige-entre-reclamos-a-los-siete-nuevos-comisionados-del-ifai el día 13 de Mayo de 2014.
[61] NOTIMEX, Peña Nieto palomea a nuevos comisionados del IFAI, 13 de Mayo de 2014, Consultado en http://www.milenio.com/politica/IFAI-comisionados-nuevos_siete_comisionados-Pena_Nieto-comisionados_del_IFAI_0_298170356.htm el día 13 de Mayo de 2014.
[62] ÍDEM

por un grupo de ''hodigans'' polacos[63]. Con respecto a las otras dos funciones, al considerarse al Senado como un cuerpo consultivo y como representante de las entidades federativas, las razones de que esta facultad se le confieran son más que evidentes, por un lado, al autorizar el paso de tropas extranjeras, se debe tener la prudencia necesaria para evaluar los pros y contras de ese paso, pues si se trata de un paso para permitir la invasión a otro país, es obvio que las relaciones con el país invadido se afectarían notablemente y en caso también se debe analizar qué pasaría en el caso que esas tropas extranjeras decidieran quedarse en lugar de ir de paso, lo que derivaría en la invasión de nuestro país; mismo argumento que debe prevalecer sobre la facultad de autorizar la estación de escuadras de otra potencia.

3.1.3. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional

Manuel Oropeza indica que ''*Según el constitucionalismo liberal, el ejército permanente es una institución necesaria en tiempos de emergencia y temida en tiempos de paz, pues contando con la fuerza puede ser instrumento de gobernantes opresores; por ello, durante el siglo XVIII hubo la disyuntiva de contar con un ejército permanente o basarse en la ''milicia'' que es la fuerza organizada de los propios ciudadanos que entran sólo en acción en caso de emergencia*''[64] Y añade que ''*se pensaba que la milicia o guardia nacional no puede caer en la tentación de oprimir al pueblo, pues es parte de ese pueblo y sus nexos con la comunidad son tan estrictos que cualquier exceso sería en contra de su propia familia o amistades*.''[65] El constituyente mexicano, adopta esta figura y a la incluye dentro de las atribuciones de la Cámara de Senadores, sin embargo, ésta es una facultad que está en desuso, pues no existe una ley secundaria que la regule y que establezca la guardia nacional, a pesar de que en la propia constitución en el artículo 31 fracción III se establece la obligación de

[63] AGENCIAS, Hodigans agreden a marinos del Velero Cuauhtémoc en Polonia, 19 de Agosto de 2013. Consultado en http://sipse.com/mexico/marinos-mexicanos-son-atacados-por-hodigans-en-polonia-47287.html el día 13 de Mayo de 2013.
[64] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Op. Cit., nota 24, P. 368
[65] ÍDEM

todos los mexicanos de alistarse y servir en la guardia nacional, y de que en otros ordenamientos secundarios como por ejemplo la ley federal del trabajo, se hace mención a la guardia nacional o inclusive en la Ley del Servicio Militar en el artículo 6º en la que se indica que ''En caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas''. Raúl Mejía y Wistano Orozco definen a la guardia nacional como'' ..una fuerza no profesional, formada por ciudadanos que no se encuentra en funciones de manera permanente y cuyas principales funciones son locales y solo de manera extraordinaria, mediante autorización, y con fuerza limitada, Federal''[66]. En este caso, la pregunta que quedaría en el aire es ¿Es posible que el Senado reglamente la Guardia Nacional mediante acuerdos generales, tal y como lo hizo con los funcionarios de Hacienda Superior? En mi opinión la respuesta es obvia, no puede hacerlo, pues al existir esta figura en otras leyes secundarias, por cuestión de jerarquización un acuerdo no debería estar por encima de una ley, aunado a esto, la facultad no se encuentra regulada dentro de las establecidas en la Carta Magna en el artículo en que se establecen las atribuciones que cada una de las Cámara puede realizar sin intervención de la otra; por lo que si se quisiera reglamentar esta ley, sería necesario que siga el proceso legislativo ordinario establecido en la Constitución.

3.1.4 Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un estado

Tena Ramírez indica que ''el precepto no fue obra del constituyente del 56, sino de la reforma de 74. Varios casos que se presentaron bajo la vigencia de la primitiva constitución, demostraron que para la acefalía de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal''[67]. Existe la duda si la declaración es constitutiva o declarativa, Cropeza indica que ''La naturaleza de esta facultad senatorial se mostró desde un principio clara: sin llegar a intervenir en el gobierno interino del Estado, lograr la renovación de los Poderes locales y

[66] MEJÍA, RAÚL. y OROZCO WISTANO. Op. Cit., nota 43, p. 43
[67] TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001, p. 422

subsanar la acefalía o ausencia de Poderes legítimos en un Estado; por lo que el objetivo de esta facultad es designar un gobernador provisional que ocupe el Poder Ejecutivo con la única función de convocar a elecciones.''[68] Es decir, es declarativa, pues considerarlo de otra forma, sería permitirle al Senado violentar el orden constitucional. Con respecto a esta facultad, también existe la duda en cuanto a si deben desaparecer todos los Poderes o solo el ejecutivo y el legislativo, al respecto los autores Mejía y Orozco indican que ''la gran mayoría de las desapariciones de Poderes han sido constituidas por el Senado pese a la existencia y estabilidad de los Poderes judiciales locales. Los argumentos centrales que se han esgrimido tienen que ver con la supuesta independencia del poder judicial en materia política, así como su imposibilidad para reconstituir el orden constitucional de los Poderes legislativo *y ejecutivo*''[69] En mi opinión esto ocurría antes de tener una ley reglamentaria, pues en la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República de 1978, se establece en el artículo 1º que Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional, es decir, que deben desaparecer los tres Poderes; cabe aclarar que a raíz de esta ley, se establece en qué casos se configura la desaparición de Poderes y quien está facultado para realizar la petición de Poderes.

3.1.5. Resolución de cuestiones políticas entre Poderes de un Estado

En cuanto a esta facultad, indica Tena Ramírez indica que ''*este supuesto es del todo distinto a aquel otro en que se coloca el art. 105, al dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado ''sobre la constitucionalidad de sus actos''. Las cuestiones constitucionales, cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte por ser el más alto intérprete de la Constitución, se refieren a la competencia y*

[68] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Op. Cit., nota 24 p. 426
[69] MEJÍA, RAÚL y OROZCO, WISTANO, Op. Cit., nota 43 p. 65

facultades de los distintos órganos ..."[70]. Por su parte Oropeza menciona que "*la solución de conflictos políticos es una función que no ha estado bien definida con relación a la otra facultad senatorial para declarar la desaparición de Poderes. En el fondo, la experiencia ha demostrado que la situación más típica es la duplicidad de Poderes, especialmente Legislativo y Ejecutivo, por lo que el Senado tiene forzosamente que dictaminar sobre la legitimidad de los mismos.*"[71] Por su parte Mejía y Orozco, manifiestan que "*esta disposición adolece de una seria indeterminación ... en primer lugar, no establece el significado del concepto de cuestiones políticas, en segundo lugar, no determina el tipo, la naturaleza y el alcance de la resolución que puede emitir el Senado, y en tercer lugar, no establece los procedimientos para la tramitación y resolución del asunto que se presente ...*"[72] Sobre la intervención del Senado, Tena Ramírez indica que ésta "*se surte: a) a petición de uno de los Poderes; b) de oficio, cuando se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.*"[73]

3.1.6. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político

Con respecto a esta facultad, el gran constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, nos indica que tratándose de delitos oficiales "*El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados ...*"[74], y añade que por medio de esta facultad "*La Cámara de Senadores inicia ..un verdadero juicio ..Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene ...*"[75] Al respecto Ignacio Burgoa, indica que el ejercicio de esta facultad es "*para conocer en juicio público de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho ...*"[76] e indica que en el ejercicio de esta facultad entre la Cámara de Senadores y la de

[70] TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., nota 67, p. 429
[71] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Op. Cit., nota 24, p. 543
[72] MEJÍA, RAUL. y OROZCO WISTANO. Op. Cit, nota 43, p. 75
[73] TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., nota 67 p. 430
[74] IBÍDEM p. 564
[75] ÍDEM
[76] BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2009, p. 714

Diputados ''*existe una colaboración necesaria, semejante a la que opera tratándose de la función legislativa propiamente dicha ..por tal motivo ..hemos atribuido su desempeño integral al Congreso de la Unión*.'' [77] Para el Constitucionalista Mexicano es pues una función que al no poderse ejercer sin la acusación que realice la Cámara de Diputados, la facultad, en un todo pertenece al Congreso y no a cada una de las Cámaras. Finalmente, por lo que respecta a este apartado, Sánchez Bringas, también considera a esta función como una atribución del Congreso General y señala que ''*La Cámara de Senadores ..conoce de la acusación accionada por la de Diputados debe resolver de sobre la inocencia o culpabilidad del servidor público por el voto de dos terceras partes de su quórum*'' [78] y finaliza diciendo que ''*ante el fallo que pronuncie la Cámara de Senadores, no procede ningún recurso, ni el juicio de amparo*''

3.1.7. Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal

Esta facultad viene de la mano con la resolución de conflictos políticos y la declaración de Poderes en los estados, simplemente que en el caso del Distrito Federal, al no ser un estado, tiene su regulación especial en la constitución en el artículo 122, en el cual se establece bajo que supuestos procede esta destitución, lo cual ocurre cuando por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el distrito federal y también establece que la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la comisión permanente, en su caso puede presentar la solicitud de remoción. Al respecto, Tena Ramírez comenta que ''*los Poderes del Distrito son análogos por su número, por su estructura y por sus funciones a los Poderes de los Estados. La diferencia estriba en que ni su constitución ni sus Poderes emanan de los ciudadanos del Distrito Federal, sino de la voluntad del pueblo mexicano y son tales Poderes los mismos que gobiernan a éste, excepción hecha del judicial, que es exclusivo del Distrito*'' [79] En opinión de Oziel Serrano ''*la remoción de un gobernante es complemento de la capacidad de los ciudadanos de elegirlo. En consecuencia,*

---

[77] ÍDEM
[78] SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2011, p. 454
[79] TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., nota 67, p. 314

sería conveniente instituir la revocación de mandato ya que, a pesar de tratarse de una institución que debe ser estipulada cuidadosamente, impediría dejar a los funcionarios a merced de intereses particulares y evitaría que la voluntad de los ciudadanos fuera revocada no por los propios votantes, sino por un puñado de legisladores facultados para contrariar lo dispuesto por los votantes en las urnas".[80] Un caso muy sonado sobre la remoción del Jefe de Gobierno, aunque no fue tal, se trata del proceso de desafuero que intento en entonces Presidente Vicente Fox en contra del ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en mi opinión, este procedimiento es el idóneo que debió haber intentado el ex Presidente Fox, pues aunque no estaba facultado para ello, pudo solicitárselo a la comisión permanente bajo ambas hipótesis previstas, pues por un lado, se afectaba al orden público y por otro lado, se trataba de un desacato a una orden proveniente de los Poderes de la Unión.

3.1.8. Autorizar, los convenios que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas

Sobre esta facultad, se puede decir que es una de las que el Constitucionalista Sánchez Bringas denomina como "*facultades de territorialidad*"[81] y tiene su antecedente en la antigua fracción IV del artículo 73 derogada en 2005 y que establecía que el Congreso tenía facultad "*Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso*".[82] Siguiendo a Sánchez Bringas, esta facultad ameritaba "*reformas constitucionales, por lo que también intervienen las legislaturas de los estados*".[83] Al derogarse la fracción del artículo 73 y pasar a ser una facultad exclusiva del Senado, el autorizar los convenios, se quita ese candado y poder de decisión que involucraba a las legislaturas locales.

---

[80] SERRANO SALAZAR, OZIEL, La reforma política del Distrito Federal, Plaza y Valdes, México, 2001, p. 282 Consultado en http://books.google.com.mx/books?id=KydpcZGyCwkC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false el día 20 de Mayo de 2014

[81] SÁNCHEZ BRINGAS, E. Op. Cit. 78, p. 450

[82] Reformas al artículo 73 de la Constitución, consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/73.pdf el día 18 de Mayo de 2014.

[83] SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Op. Cit., nota 78, p. 450

Considero que ésta facultad jamás debió pasar al Senado, pues es una decisión que afecta a todos los Estados de la Federación, por lo que debe ser facultad del Congreso general y en su caso deben intervenir las legislaturas de los estados, pues ¿Qué pasaría si en el supuesto, si se quiere considerar absurdo, de que dos o más entidades federativas decidieren de común acuerdo que entre ellas no existieren fronteras y se consideraran un solo estado? ¿No modificaría esto la constitución? ¿No afectaría a las demás entidades federativas? Se debe recordar que el Senado, no es un representante de las mismas, pues responde a cuotas políticas y no a las entidades federativas y por tanto se verían afectados sus intereses.

3.2. En la política exterior

Estas facultades las encontramos en las fracciones I y II del artículo 76 de nuestra carta magna vigente, por un lado, la fracción primera establece que es facultad exclusiva del Senado 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 y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos y por otra parte, la fracción II establece la ratificación de nombramientos de embajadores y cónsules generales. Al respecto, González Oropeza indica que "*La participación del Senado mexicano en la política exterior se ha explicado en la doctrina constitucional a través de su doble carácter de representante de las entidades federativas y de su original misión de ser un cuerpo asesor del Poder Ejecutivo*"[84] indicando que es a partir de 1977 que se incluye la facultad de analizar la política exterior y la cual "*representa un avance dentro de las funciones senatoriales que se aparta del modelo de los Estados Unidos que ha dejado en manos del Presidente el control absoluto de la firma de*

[84] GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Op. Cit., nota 24, p. 171

los tratados internacionales.''[85] Un punto a tomar en cuenta, es la categoría de rango constitucional que adquieren los tratados internacionales aprobados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, analizando esta función, la podemos definir como una facultad de vital importancia, pues en mi opinión a través de esos tratados se pueden lograr reformas constitucionales sin necesariamente seguir los procedimientos establecidos en la Constitución excluyendo la participación de la Cámara de Diputados y de las Legislaturas locales; pues no debemos olvidar que a través de un tratado internacional México tuvo que ceder gran parte de su territorio a los Estados Unidos después de la guerra de 1847. Con respecto a la ratificación de nombramientos, solamente cabe señalar que anteriormente el artículo en comento establecía que la ratificación operaba para los ''ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales'' creando confusión sobre quiénes eran los agentes diplomáticos, por lo que fue reformado y ahora establece que la ratificación aplica para los Embajadores y Cónsules generales. Sobre esta facultad, el Senado puede negar su ratificación si considera ''*inadecuados los antecedentes de la persona designada; estimar que no cuenta con los atributos personales para desempeñar las funciones que pretenden encomendársele, o suponer que no es la persona idónea para realizar el tipo de política exterior que el Senado ha determinado*''[86]

3.3. Facultades de Control sobre el Poder Judicial

Es indudable que existe cierto control sobre el poder judicial de parte de la Cámara de Senadores, pues basta recordar que en México se ha optado por una democracia representativa para elegir en el cargo a varios de los integrantes del poder judicial.

3.3.1. Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia

Tena Ramírez, nos comenta que ''*por lo que hace al nombramiento de funcionarios judiciales, la Constitución quiso encomendarlo al Presidente de la*

[85] IBÍDEM p. 172

[86] COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN y RODRÍGUEZ HUERTA, GABRIELA, El Senado de la República y las relaciones exteriores, ITAM, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2003, p. 248

República aprobación de las Cámaras.'' [87] Añadiendo, que ''*atribuyó a la de Senadores la facultad también exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios*'' [88] Por su parte Sánchez Bringas comenta que ''*la exclusividad de estas atribuciones imposibilita a la Comisión Permanente para realizarlas, razón por la cual, si la Cámara de Senadores se encuentra en receso deberá ser convocada a sesiones extraordinarias o se someterán las ternas para los nombramientos, las renuncias y las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente periodo ordinario*'' [89] Al ser nombrados por medio de este sistema, el poder judicial no cuenta con la autonomía suficiente para realizar la función jurisdiccional, toda vez que al ser seleccionados por el Senado, es posible que se den deudas políticas que con el tiempo deberán ser satisfechas por los ministros de la Suprema Corte, al respecto, Ignacio Burgoa indica que ''*ser requiere el cambio de la forma de nombramiento de los ministros*'' [90] añadiendo que ''*este modo de designación merma la autonomía que debe tener la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el Presidente de la República no debe injerirse absolutamente en materia de administración de justicia*'' [91] y propone un sistema mediante el cual, sea el Senado o la comisión permanente quienes designen a los ministros de unas listas que proporcionen las facultades, escuelas de Derecho y asociaciones de abogados constituidas con una antigüedad mayor a diez años; en mi opinión, no considero una buena forma de elección la propuesta por Burgoa, pues se generarían cientos de listas y no se gozaría de la independencia que el poder judicial requiere, toda vez que seguirían siendo elegidos por otro cuerpo de representantes, sugiero que en lugar de ello, sean electos por el pueblo, tal como sucede en Estados Unidos, pero que quienes se postulen, a diferencia de los demás cargos de elección popular, cumplan con ciertos requisitos académicos, tal

[87] TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., nota 67, p. 414
[88] ÍDEM
[89] SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Op. Cit., nota 78, p. 460
[90] BURGOA ORIHUELA, I. Op. Cit., nota 76 p. 883
[91] IBÍDEM p. 1050

como lo es, el ser licenciado en derecho y que hayan ejercido la profesión por al menos 10 años.

3.3.2. Nombramiento de miembros del Consejo de la Judicatura Federal

Sánchez Bringas, indica que "*el consejo se integra con siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de justicia, que, desde luego, también presiden el Consejo; tres consejeros deben ser designados por el pleno de la Suprema Corte, debiendo elegir entre magistrados de circuito y jueces de distrito; por último, dos consejeros electos por la Cámara de Senadores y el séptimo, por el Presidente de la República, sin que, los tres últimos, dispongan de representatividad alguna de los Poderes que los nombraron*"[92] Discrepo con la aseveración que hace este autor con respecto a que no disponen representatividad de los Poderes que los nombraron, pues si bien es cierto, que formalmente dentro del consejo no los representan, también es cierto, que moralmente, tienen una deuda para con aquellos que los nombraron en el cargo, y es probable que trataran de velar por los intereses de los Poderes que los propusieron; en mi opinión, este consejo debe de ser electo por todos los integrantes del poder judicial que ejerzan la función jurisdiccional (juzgadores) y solo por ellos, pues es una forma de mantener la independencia del mismo. Burgoa además señala que "*en la composición de tal consejo no se da ninguna intervención a representante alguno de las asociaciones de abogados y de las facultades y escuelas de derecho del país, excluyéndose de esta manera lo que podría llamarse "democracia profesional académica*"[93]

3.3.3. Nombramiento de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sánchez Bringas menciona que "*el Tribunal Federal Electoral, en principio fue diseñado como una especie de cuarto poder que se encontraba al margen de los controles de la Constitucionalidad de sus actos, de tal forma que en el texto constitucional, sin que fuera necesario, se le calificó enfáticamente, como la*

[92] SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE Op. Cit, nota 78, p. 512
[93] BURGOA ORIHUELA, IGNACIO Op. Cit, 76, p. 883

''máxima autoridad jurisdiccional electoral'' desconociendo que en toda la función jurisdiccional y en cualquier materia, es y debe seguir siendo, el Poder Judicial de la Federación y específicamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la más elevada autoridad jurisdiccional'[94] Por su parte, Burgoa comenta que el tribunal ''*indebidamente se agregó al poder judicial de la federación ... puesto que ...no depende de ningún órgano en el que el referido poder se deposita y desempeña funciones propias que están señaladas en el artículo 99*'[95] Sobre lo concerniente a los magistrados, la sala superior se integra por Siete magistrados electos por el Senado o por la comisión permanente en sus recesos a propuesta de la Suprema Corte de Justicia y lo mismo ocurre en lo que se refiere a las Salas regionales. Si entendemos a este tribunal como un cuarto poder, entonces, no se justifica la participación de la Suprema Corte, ni del Senado en la elección de sus magistrados y lo que es peor aún, con respecto a su administración y disciplina, esta se lleva a cabo por medio de una comisión del Consejo de la Judicatura, que está integrada por el Presidente de la Sala Superior del Tribunal, por un magistrado de Este tribunal y por 3 miembros del Consejo de la Judicatura, en el supuesto, que esos 3 miembros fuesen los propuestos por el Senado y el Ejecutivo, tendrían estos dos Poderes mayoría al momento de sancionar y administrar a los integrantes del Tribunal Electoral y de sus Salas, con lo que se tiene también un control político sobre este órgano.

3.4. El control sobre otros órganos de poder

Como análisis final, también se deben mencionar a otras facultades que están establecidas en la constitución y que no están contempladas en el artículo 76 como funciones exclusivas del Senado, pero que la constitución expresamente le concede al mismo, entre ellas destacar:

Artículo 3º.- En este artículo con la reciente reforma educativa, se crea El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual será regido por una junta de gobierno, cuyos integrantes serán elegidos mediante una terna propuesta por el

[94] SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Op. Cit., nota 78, p. 512
[95] BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Op. Cit., nota 76, p. 894

Ejecutivo y designados por el Senado (Aquí se le impone un plazo al Senado de 30 días para elegir, y si rechaza la terna, el ejecutivo propone otra y el Senado debe designar a la persona o personas y en caso contrario, el ejecutivo puede decidir al que de esa terna ocupara el cargo).

Artículo 21.- Establece que con la aprobación del Senado, el ejecutivo puede reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional; en este caso se justificaría la intromisión del Senado, si se tratara de un órgano de representación igualitaria de las entidades federativas, pero esa esencia se perdió con la reforma de Agosto de 1996; sin embargo, al ser una cuestión de Política Exterior considero que si es competencia de la Cámara de Senadores.

Artículo 26 Apartado B.- En este apartado se establece que existirá un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá una junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores

Artículo 27 fracción XIX.- En cuestión de la administración de Justicia agraria, los tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción e integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal; son designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente.

Artículo 28.- Establece la existencia de un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuya conducción estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Artículo 84.- En él se establece que ante la falta absoluta del Presidente de la República, quien ocupe la presidencia provisionalmente, no podrá remover o designar a secretarios de Estado o al Procurador General de la República sin la autorización del Senado.

Artículo 85.- Por su parte, este artículo establece que si cuando inicie el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo, el Presidente de la Cámara de Senadores.

Artículo 88.- Faculta al ejecutivo a abandonar el país hasta por 7 días, avisando previamente al Senado los motivos de su ausencia; asimismo, en ausencias mayores a este periodo, se necesita el permiso de la Cámara de Senadores.

Artículo 102 Apartado B.- En él se instituye la Comisión Nacional de los Derechos humanos, la cual tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, y en este caso los candidatos son propuestos por la propia Cámara de Senadores; asimismo, el Presidente de la Comisión y del Consejo Consultivo es elegido de la misma manera.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En la teoría actual de la división de funciones en el Estado Mexicano, ya no es posible argumentar que existen tres Poderes como tradicionalmente era considerado; con la creación de organismos autónomos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Banco de México (BANXICO), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Fiscalía General de la República, el Instituto Federal de Acceso a la Información y protección de datos (IFAI); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a nivel constitucional, debemos hablar de doce o trece Poderes dependiendo de cómo se considere la autonomía técnica que posee el INEGI; debo hacer notar que las funciones que en la actualidad realizan estos ''entes'' originariamente pertenecían o en determinada época del Estado han pertenecido al poder Ejecutivo, por lo que al establecerse constitucionalmente es claro que aun cuando el ejecutivo participa en la elección de los titulares, esta participación se da en el ámbito de una coordinación de competencias con el poder legislativo, ya sea que participe la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados en las ratificaciones de las mismas, por lo que se debe concluir que en cierta manera se está acotando el poder del Presidente por el poder legislativo.

Es indudablemente que el Senado de la República dentro de esta diversificación del gobierno y dentro de la teoría de la división de funciones en el Estado Mexicano, ha ido adquiriendo facultades de control que la sitúan un poco por encima de los Poderes e incluso de la Cámara de Diputados, pues si analizamos a quien compete coordinarse con el ejecutivo para realizar la ratificación o los nombramientos de los titulares de los entes constitucionalmente autónomos mencionados con anterioridad, vemos que de los diez organismos autónomos, la Cámara de Diputados solamente interviene en el nombramiento de los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y de los integrantes del Instituto Nacional Electoral, de todos los demás organismos autónomos, es el Senado en coordinación con el Ejecutivo, quien nombra y ratifica a los integrantes de los mismos. Es así como el Senado por medio de la ratificación de funcionarios o servidores públicos tiene facultades de control que restringe el actuar de los mismos, si bien, no de una manera explícita y formal, si podemos decir que de una manera que puede prestarse al pago o cobro de favores políticos a cambio de los nombramientos y/o ratificaciones que son facultad exclusiva del Senado.

Aunado a este análisis constitucional del Senado de la República, es necesario realizar un estudio sobre las leyes secundarias que derivan de la reforma política, en lo concerniente a los gobiernos de coalición, pues nuestra carta magna prevé que en este tipo de gobiernos, todos los Secretarios de Estado que el ejecutivo nombre, están condicionados a obtener la ratificación en el cargo de la Cámara de Senadores, con lo cual, veríamos la máxima expresión de control político que puede ejercer el Senado y que huelga decir, nuestra Constitución le permite tener sobre el poder ejecutivo al permitirle decidir sobre quienes deben de ser los colaboradores del Presidente para llevar a cabo la Administración Pública Federal, limitando de manera total su facultad de dirigir el destino del país que la población le ha encomendado.

En mi opinión es una excelente idea que el Senado sea quien ratifique y/o nombre (según sea el caso) a funcionarios públicos; sin embargo, se debe evitar que el Senado sea presa de partidos políticos que solo buscan satisfacer sus

ambiciones y perpetuarse en el poder, sin ver por las verdaderas necesidades de la sociedad mexicana; por ello propongo que el Senado retome la función de ser el representante de las entidades federativas eliminando la elección de los denominados plurinominales, pues los Senadores electos de esta manera, no tienen razón de ser, pues ya cumplieron su función, no debemos olvidar que esta figura se crea a partir de la reforma realizada a la Cámara de Senadores durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como una prebenda política hecha a los partidos minoritarios, para que obtuvieran participación de los órganos de gobierno; sin embargo, esa función ya está más que satisfecha pues de los siete partidos políticos que compitieron en la elección de 2012, solamente el partido nueva alianza no obtuvo ninguna curul de manera directa, los demás partidos ya sea por la figura de las coaliciones o por sí mismos, obtuvieron al menos un escaño[96]; por lo que a mi juicio la figura de los plurinominales es innecesaria.

Por ello, propongo eliminar la votación de candidatos a Senador por fórmulas, y que los partidos políticos presenten igualmente dos candidatos a Senador, con ello, se distribuiría el voto de los partidos más dominantes de la esfera política y se abriría el camino para que los partidos pequeños logren representación en el Senado por el voto propio de los ciudadanos y no por la representación proporcional, adicionalmente propongo que se otorguen tres lugares en el Senado por cada entidad federativa como actualmente se realiza, pero que sean asignados a los candidatos que obtengan los tres primeros lugares de la votación, con esto se lograría la representación de todos los partidos políticos en el Senado y se devolvería al Senado la función de representante de las entidades federativas, pues todas ellas tendrían igual peso en este órgano legislativo, además de disminuir la cantidad de integrantes en este órgano legislativo, que es uno de los clamores de la población del Estado Mexicano.

Otra propuesta que podría funcionar en igual sentido que la anterior, es que sean las legislaturas de los estados y del Distrito Federal en conjunto con el titular del poder ejecutivo quienes nombren a tres representantes de la entidad, para

[96] IFE, ''Sistemas de Cómputos Distritales, Entidad Federativa y de Circunscripción'', consultada en http://computos2012.ife.org.mx/reportes/Senadores/EFSenadoresMREF.htm el día 20 de Mayo de 2014.

que sean los representantes de esa entidad federativa ante el Senado y con ello, se reavivaría el federalismo que tanto proclama nuestra constitución y que a veces parece ser letra muerta, pues las decisiones de la política del estado se siguen tomando desde el centro y en beneficio del mismo, sin tener en cuenta la opinión de todas las entidades federativas.

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ARTEAGA NAVA, ELISUR, Derecho Constitucional, México, Oxford, 2008.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2009.

CALZADA PADRÓN, FELICIANO, Derecho Constitucional. Editorial Harla. México. 1990.

CORTES CAMPOS JOSEFINA, RAIGOSA SOTELO, LUIS, Las facultades de control del Senado de la República, Senado de la República, LIX legislatura, ITAM, México, 2003.

COSSÍO DIAZ, JOSÉ RAMÓN y RODRÍGUEZ HUERTA, GABRIELA, El Senado de la República y las relaciones exteriores, ITAM, Senado de la República LIX Legislatura, México, 2003.

GALEANA, PATRICIA (Coord.), Organización y Funciones del Senado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, LXI Legislatura. México, 2010.

MEJÍA, RAUL y OROZCO WISTANO, El Senado de la República y la política interior, ITAM, Senado de la República, LIX legislatura, México, 2003.

PETIT, EUGÈNE, Tratado Elemental de Derecho Romano, 23ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2011.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001.

FUENTES INFORMÁTICAS.

@ADNPOLITICO, El Senado ratifica a nuevos integrantes del Ifetel y la CFCE, 10 de Septiembre de 2013. Consultado en http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/09/10/el-Senado-ratifica-a-nuevos-integrantes-del-ifetel-y-la-cfce el día 13 de Mayo de 2014.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847, consultada en http://www.orenjurid.co.gob.mx/Constitucion/1847.pdf el día 28 de Marzo de 2014

ADICIONES Y REFORMAS INTRODUCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857 consultadas en http://www.agn.gob.mx/constitucion1857/pdf/3_1857_698_717.pdf el día 7 de Abril de 2014.

AGENCIAS, Hodligans agreden a marinos del Velero Cuauhtémoc en Polonia, 19 de Agosto de 2013, Consultado en http://sipse.com/mexico/marinos-mexicanos-son-atacados-por-hodligans-en-polonia-47287.html el día 13 de Mayo de 2013

BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843 consultado en http://www.orenjurid.co.gob.mx/Constitucion/1843.pdf el día 18 de Marzo de 2014

BECERRIL ANDREA y BALLINAS VÍCTOR, Grave violación de Calderón en materia de ascensos militares, Consultado en http://www.jornada.unam.mx/2010/12/01/politica/012n1pol el día 6 de Mayo de 2014.

BECERRIL ANDREA y MARTÍNEZ FABIOLA, Estudia el Senado expedientes para ratificar ascensos en las fuerzas armadas, Consultado en http://www.jornada.unam.mx/2012/11/21/politica/011n1pol el día 6 de Mayo de 2014

BODÍN, JEAN, Los Seis Libros de la República, Tomo III, Consultado en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/seis_libros/3_1.html. Fecha de Consulta: 16 de Octubre de 2013

CARMONA, DORALICIA Memoria política de México. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. México. 2010. Consultado en http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/17091875.html en fecha 17 de Marzo de 2014.

CARMONA, DORALICIA, Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2010, Consultado en http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/13111874.htm en fecha 19 de Marzo de 2014.

CARRASCO ARAIZAGA, JORGE, El propósito oculto de la Fiscalía General de la República, Publicado en http://www.proceso.com.mx/?p=360039 el día 10 de Diciembre de 2013. Fecha de Consulta: 2 de Mayo de 2014.

COMUNICACIÓN SOCIAL, BOLETÍN-1410 Senado ratifica nombramientos en PEMEX y Comisión Reguladora de Energía, propuestos por el Presidente Enrique Peña Nieto, 19 DE Abril de 2013, Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/6577-boletin-1410-Senado-ratifica-nombramientos-en-pemex-y-comision-reguladora-de-energia-propuestos-por-el-Presidente-enrique-pena-nieto.html en fecha 13 de Mayo de 2014.

COMUNICACIÓN SOCIAL, Premura en ratificación de comisionados de IFETEL. 10 de Septiembre de 2013, Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/8522-premura-en-ratificacion-de-comisionados-del-ifetel.htm el día 13 de Mayo de 2014.

COMUNICACIÓN SOCIAL, Ratificación de comisionados para IFETEL y CFCE, coadyuva para el desarrollo de estas dos importantes áreas en México: Lilia Merodio Reza, 11 Septiembre de 2013. Consultado en http://comunicacion.Senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/8530-ratificacion-de-comisionados-para-ifetel-y-cfce-coadyuva-para-el-desarrollo-de-estas-dos-importantes-areas-en-mexico-lilia-merodio-reza.htm el día 13 de Mayo de 2014.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1824 consultada en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf el día 6 de Mayo de 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO DE 1824 consultada en http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/6/2868/10.pdf el día 6 de Abril de 2014.

DICTAMEN DE RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS EN EL GRADO DE GENERAL DE DIVISIÓN DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, emitido por la COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL de la Cámara de Senadores el día 20 de Noviembre de 2012 Consultado en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/11/asun_2918333_20121122_1353598823.pdf en fecha 6 de Mayo de 2014.

FERRER MUÑOZ, MANUEL, Apuntes sobre la historia del Congreso en México en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Número 241, Año 2004, Consultado en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facder mx/cont/241/art/art6.pdf el día 20 de Mayo de 2014

GARCÍA VILLA, JUAN ANTONIO, El Senado Mexicano, estructura y funciones, Consultado en http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/leer2.htm el día Primero de Mayo de 2014.

GIL VILLEGAS, FRANCISCO (Coord.). El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1994. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/congmex/tema_4.pdf el día 28 de Abril de 2014.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, Las Facultades exclusivas del Senado de la República, Senado de la República, LX Legislatura, Editora Laguna, México, 2008 consultado en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3028/6.pdf el día 6 de Mayo de 2014.

GUICHARD GONZÁLEZ, CHRISTIANE, El Senado. Institución Jurídica Romana que pervive en nuestro actual Sistema Jurídico Mexicano, México, 2003, Consultado en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/led/guichard_g_c/capitulo_4.htm#. el día 20 de Mayo de 2014.

IFE, ''Sistemas de Cómputos Distritales, Entidad Federativa y de Circunscripción'' consultada en http://computos2012.ife.org.mx/reportes/Senadores/EFSenadoresMREF.html el día 20 de Mayo de 2014.

LEYES CONSTITUCIONALES de 1836 consultadas en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf el día 17 de Marzo de 2014.

MADRAZO CUELLAR, JORGE, ''Algunas Consideraciones sobre el Senado en el Sistema Constitucional Mexicano'' en Memoria del Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987, consultado en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/961/21.pdf el día 28 de Abril de 2014

NOTIMEX, Peña Nieto palomea a nuevos comisionados del IFAI, 13 de Mayo de 2014. Consultado en http://www.milenio.com/politica/IFAI-comisionados-nuevos_siete_comisionados-Pena_Nieto-comisionados_del_IFAI_0_298170356.htm el día 13 de Mayo de 2014.

PAOLI BOLIO, FRANCISCO JOSÉ (Coord.). El Senado Mexicano por la razón de las leyes Tomo II. Cámara de Senadores de la República Mexicana. LIII Legislatura. México. 1987. Consultado en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2854/8.pdf el día 13 de Mayo de 2014

REFORMA consultada en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/76.pdf el día 2 de Mayo de 2014.

REFORMAS AL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE EN 1993 consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/56.pdf el día 30 de Abril de 2014.

REFORMAS AL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/58.pdf el día 30 de Abril de 2014.

REFORMAS AL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/59.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

REFORMAS AL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE consultado en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/60.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

SALAZAR ANDREU, JUAN PABLO "El Senado poblano. Una curiosa institución surgida en el ocaso del juarismo" en Anuario Mexicano de Historia del Derecho. Volumen XX. Memoria Del IX Congreso De Historia Del Derecho Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2011. Consultado en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt12.pdf el día 6 de Abril de 2014.

SERRANO SALAZAR, OZIEL, La reforma política del Distrito Federal. Plaza y Valdes, México, 2001, p.282 Consultado en http://books.google.com.mx/books?id=KydpcZGyCwkC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false el día 20 de Mayo de 2014

TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1917 consultada

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf el día Primero de Mayo de 2014.

TORRES, MAURICIO, El Senado elige entre reclamos a los siete nuevos comisionados del IFAI, 30 de Abril de 2014, Consultado en http://mexico.cnn.com/nacional/2014/04/30/el-Senado-elige-entre-reclamos-a-los-siete-nuevos-comisionados-del-ifai el día 13 de Mayo de 2014.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO - MEXICALI

DEL PRESIDENCIALISMO AL PARLAMENTARISMO: ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DESDE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE FUNCIONES

Justificación y antecedentes.

- Desde 1824 México adopta el régimen presidencial.
- No existe predominancia de algún poder.
- El Presidente ha sido la figura central.
- Especialización de la administración pública.
- Se crean organismos autónomos constitucionales.
- División de funciones fortaleció al Senado.

Preguntas de investigación

- ¿Cuál es y cuál debe ser la posición del Senado en la división de funciones?

- ¿Es necesario tener un sistema bicameral?

Objetivo central

- Analizar el funcionamiento y atribuciones del Senado de la República en la división de funciones.
- Proponer recomendaciones para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.
- Proponer mecanismos que permitan recuperar la función de representación.

Hipótesis fundamental.

El Senado se ha convertido en un ente con una gran fortaleza institucional que ha mermado la actividad del poder ejecutivo y de los otros Poderes de la Unión, transformando las facultades de colaboración y/o coordinación en facultades de control.

Diseño metodológico

Investigación documental basada en fuentes bibliográficas e informáticas acerca de:

- Concepciones históricas y doctrinales del Senado.
- Antecedentes del Sistema bicameral.
- Análisis constitucional histórico y contemporáneo.

PROBLEMÁTICA ENFRENTADA

- Recopilación de material lenta.
- Realizar la discriminación del material.
- Restructuración del Capitulado con respecto al cambio de tema.
- Concluir sin tomar en cuenta la información discriminada.

Resultados obtenidos

- Los organismos autónomos realizan funciones ejecutivas.
- Diputados: CONEVAL, INE.
- Senadores: BANXICO, COFECE, IFETEL, INEE, IFAI, CNDH, INEGI, FGR.
- Presidente propone, Senado ratifica.
- Senado nombra, Presidente objeta (IFAI).
- Senado formula lista, Presidente realiza terna, Senado Elige.

Conclusiones

- El Senado debe tener facultades de control político.
- Gobierno de coalición ratificación Secretarios de Estado.
- Limita al ejecutivo en la Administración Pública Federal.
- Elige a los miembros del Poder Judicial.
- Elige a más titulares de órganos autónomos.

Recomendaciones.

- Recuperar la representatividad igualitaria de Estados.
- Eliminación de Senadores de lista.
- Eliminación de elección por formulas 2 candidatos.
- Elección por el pueblo o legislaturas locales.