



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CÁMARA DE SENADORES

Patricia GALEANA*

Una de las primeras decisiones sobre el programa a desarrollar 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 fue la elaboración de un texto accesible que explicara a la ciudadanía las funciones y organización de la propia institución senatorial.

A fin de cumplir con tal cometido consideramos necesario dar cuenta de los antecedentes históricos del Senado, explicar el significado que ha tenido en la vida constitucional de México el establecimiento del sistema bicameral y analizar sus funciones como Cámara representativa de las entidades federativas y órgano de control de la política exterior.

Para abordar cada tema invitamos a un grupo interdisciplinario de destacados especialistas: el doctor Omar Guerrero y el licenciado Roberto Rives en administración pública; el doctor Juan Manuel Portilla Gómez en política internacional; y el doctor Daniel Barceló en derecho constitucional.

En el primer capítulo de la obra Omar Guerrero expone los orígenes históricos del Senado, desde su surgimiento en la antigua Roma. A partir de ahí, sigue la huella de su desarrollo histórico en la organización estamental del Medioevo; en la antigua

* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Britania y en la Europa de los siglos XVI y XVII. Destaca su importancia en las ciudades Estado italianas, como Venecia, donde reguló finanzas, comercio y ejército, de suerte que en él residía toda la autoridad de la República, considerada un ejemplo de régimen parlamentario.

En la época contemporánea el Senado se constituye como el órgano representativo del régimen federal en Estados Unidos, eslabón insustituible del sistema de pesos y contrapesos en el vecino país que ha evitado tanto la dictadura como la anarquía. El Senado ha representado en esta tradición la institución estabilizadora, por ello desde su origen se planteó que sus miembros debían tener una edad más avanzada que los integrantes de la Cámara de representantes.¹

En México la institución senatorial se estableció desde la primera Carta Magna de su vida independiente. De las seis Constituciones² que se han dado los mexicanos para organizar su Estado, en cuatro se ha establecido el Senado.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, conocido como “Constitución de Apatzingán”, se estableció una sola Cámara. Al ser una Carta provisional, surgida de una Asamblea deliberante, el Poder Legislativo concentró todo el poder y tuvo la facultad de designar tanto al Ejecutivo —que en esta única ocasión fue colegiado, conformado por tres titulares y dos suplentes— como al Judicial.

Consumada la Independencia, el Imperio reunió un Congreso que él mismo disolvió. Al caer el efímero gobierno de Iturbide se reunió un nuevo Congreso que firmó el Acta Constitutiva de la Federación y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, con una estructura bicameral. Las entidades federativas también organizaron a sus Legislaturas en dos cámaras.

¹ Treinta años el senador, 25 el representante.

² En los años 1814, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917; y el acta de las reformas y adiciones que se hizo a la primera Constitución federal en 1847.

La vigencia de la Constitución de 1824 fue breve: en 1836 se estableció la República unitaria; no obstante, tanto en la primera Constitución centralista de las Siete Leyes, de 1836, como en las Bases Orgánicas de 1843, se conservó el régimen bicameral.

En el Constituyente de 1857 se restableció el régimen federal, pero se decidió instituir una sola Cámara; el Poder Legislativo tuvo preeminencia sobre el Ejecutivo. El primer presidente electo conforme a esta Constitución, Ignacio Comonfort, justificó el golpe de Estado³ que encabezó porque la Carta Magna dejaba maniatado al Ejecutivo.

La Carta constitucional de 1857 fue condenada por la Iglesia debido a que no establece la intolerancia religiosa y deja por tanto implícita la libertad de cultos, así como por facultar al Estado para legislar en materia religiosa. Estalló la guerra civil, que se continuó con la Intervención francesa y el establecimiento del Segundo Imperio. El país se escindió en dos gobiernos durante una década.

Al triunfo de la República, el presidente Juárez quiso acabar con el sistema unicameral. El argumento que utilizó su ministro, Sebastián Lerdo de Tejada, en la circular que envió a los gobernadores, fue que como se habían dado las Leyes de Reforma durante la guerra civil ya no se necesitaba un Legislativo tan fuerte y era conveniente el restablecimiento del Senado para el equilibrio de los poderes.

Los liberales plantearon efectuar un plebiscito al mismo tiempo que se realizaban las elecciones para reformar la ley fundamental. El procedimiento era inconstitucional, ya que la Carta Magna no establecía un régimen plebiscitario, pero no tenían mayoría en el Congreso para hacer la reforma. Con objeto de eludir a la oposición se argumentó que no había régimen más democrático que apelar al voto directo de la población. La reacción en contra del plebiscito y de las reformas fue de tal envergadura

³ Véase Tamayo, Jorge L., *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Editorial Libros de México, 1974, t. XII, p. 58.

que Juárez lo suspendió y no volvió a intentar hacerlas durante su régimen. Fue posteriormente, bajo el gobierno de Lerdo de Tejada, que se restauró el Senado en 1874.

Roberto Rives refiere en su texto cómo el Poder Legislativo quedó depositado en dos cámaras, siendo la de diputados el “elemento popular” y la de senadores el “federativo”. Destaca que desde que surgió el Senado en 1824 tuvo como premisas básicas dotar a las provincias, devenidas estados, con la representación de sus intereses en el Poder Legislativo, asegurando su participación sin importar la mayor o menor población y superficie territorial, garantizando con ello el equilibrio de la Unión a través de un órgano de contrapeso y equilibrio ante el Poder Ejecutivo.

El autor hace un seguimiento de las funciones del Senado y muestra cómo muchas de ellas se han mantenido desde sus orígenes. Analiza también las nuevas facultades que ha ido adquiriendo para dar estabilidad al régimen federal, nombrando gobernador provisional a partir de una terna presentada por el Ejecutivo en caso de haber desaparecido los poderes y ventilar los conflictos territoriales entre los estados. También corresponde a esta institución autorizar al presidente de la República para disponer de la guardia nacional; aprobar el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ratificar al procurador general; erigirse en “gran jurado” para delitos oficiales de servidores públicos; y el nombrar a los integrantes de la Junta de Gobierno y consejeros de los órganos autónomos,⁴ así como reconocer la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional.

Rives aborda también la estructura y organización de la institución senatorial; la forma de elección de sus miembros; la integración de su Mesa Directiva; la constitución de los grupos parla-

⁴ Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia, Instituto Federal Electoral e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

mentarios legislativos; la formación de las comisiones y la Junta de Coordinación Política.

En su ensayo explica el proceso legislativo, desde la presentación de iniciativas, las funciones de la Cámara de origen y de la revisora, las decisiones del Pleno, hasta la promulgación de las leyes. Describe asimismo la administración del Senado, sus diversas secretarías y coordinaciones, así como la relevancia del Instituto de Estudios Legislativos.

El capítulo dedicado a la “Función del Senado como Cámara de control de la política exterior” fue elaborado por Juan Manuel Portilla Gómez. El autor refiere cómo la política exterior fue materia predominante del Ejecutivo. En su recuento histórico recuerda que la existencia del Senado se planteó desde el proyecto constitucional de Ignacio López Rayón. Ya en la Constitución de 1814 se estableció como una de las funciones del Congreso nombrar ministros, declarar la guerra y restablecer la paz, así como conceder licencia para que se admitieran tropas extranjeras.

Consumada la Independencia, la Constitución de 1824 confirmó al Congreso la facultad de declarar la guerra, aprobar los tratados de paz, permitir la entrada a tropas extranjeras en territorio nacional, autorizar la designación de representantes diplomáticos y los acuerdos de comercio internacional, así como otorgar la concesión de patentes de corso.

En la Constitución centralista de 1836 se le atribuyeron por vez primera funciones específicas al Senado: destaca el otorgamiento del pase a bulas y rescriptos pontificios, que antes era del Ejecutivo.

En la segunda Constitución centralista, de 1843, se acentuó el carácter aristocrático del Congreso, ya que estableció el sufragio censitario por medio del cual las personas eran elegibles según sus ingresos económicos y su educación, discriminándose a la mayoría de la población, que era pobre y analfabeta.

Al desaparecer el Senado en la Constitución de 1857 el Congreso asumió las funciones en materia internacional, que regresa-

ron a la institución senatorial cuando se le restablece en 1874, mismas que se conservaron en la Constitución de 1917.

El autor hace el seguimiento de cada una de las reformas que en materia internacional se han realizado en la Constitución respecto de las funciones del Senado. Las divide en tres grupos: las de modernización, las de armonización y las de control. Entre las primeras están la eliminación del otorgamiento de patentes de curso en 1966; entre las de control, destaca la facultad de analizar la política exterior como coparticipación y fiscalización del Legislativo respecto del Ejecutivo. El autor destaca el hecho de que se utilice por vez primera el término “política exterior” en la reforma de 1988.

De las reformas recientes sobresale la ampliación de las facultades del Senado para suscribir tratados y el que el Ejecutivo requiera de la aprobación senatorial para cualquier asunto referente a los convenios internacionales.⁵

El autor dedica un apartado a la ratificación de los nombramientos diplomáticos y consulares, subrayando que se deben nombrar preferentemente miembros de carrera (artículo 19) y que sólo puede haber un 20% de embajadores y cónsules ajenos al servicio civil de carrera, lo que fortalece la profesionalización del trabajo de defensa de los derechos e intereses de la nación.

Portilla Gómez concluye que la participación del Senado como Cámara de control de la política exterior permite que haya una política de Estado en la materia, eliminando el monopolio del Ejecutivo en la conducción de las relaciones exteriores del país.

En el último capítulo el doctor Daniel Barceló hace el examen constitucional de las facultades senatoriales y expone cómo su acción influye en las políticas públicas y en las decisiones políticas de la nación.

El constitucionalista apunta que si bien el sistema presidencial mexicano deriva del estadounidense, también tiene influencias

⁵ Artículos 76, fracción I; y 89, fracción X (2007).

de las Constituciones europeas. Destaca que el Poder Legislativo es el primero que la Constitución crea, que define la forma y extensión en que los poderes Ejecutivo y Judicial pueden afectar los derechos de los gobernados, lo cual justifica su importancia vital.

El autor muestra la forma en que el Estado mexicano se ha ido actualizando y pone como ejemplo de ello la creación reciente de órganos autónomos no integrados en los tres poderes clásicos.

Explica a continuación todo el proceso legislativo y el procedimiento según el cual las iniciativas de ley pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, aunque en la teoría clásica del bicameralismo el Senado tiene la responsabilidad de equilibrar los poderes revisando las iniciativas de la Cámara de Diputados.

Respecto de la interpretación de la Constitución, Barceló analiza las funciones de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, pero también destaca las facultades del Senado en la integración de la Corte. En cuanto a las Constituciones estatales observa que los derechos pueden ser interpretados en forma diferente de un estado a otro.

El autor estudia el Reglamento vigente del Senado, que se aplica desde septiembre de 2010. En él se señala que son fuentes de derecho los estatutos de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, los acuerdos parlamentarios y las prácticas políticas.

El control del gobierno por parte del Senado es un “poder implícito” que se basa en su “poder explícito” de legislar. A continuación se explican los instrumentos de control del Senado para que el jefe del Ejecutivo rectifique la dirección política: la pregunta parlamentaria oral o escrita, la interpelación y las mociones legislativas. Por su parte el titular del Ejecutivo tiene la potestad de vetar las leyes aprobadas por el Congreso.⁶ Para el autor el Senado interpreta la Constitución legislando.

⁶ El esquema de control de constitucionalidad del sistema presidencial fue adoptado por el constitucionalismo mexicano en 1874, cuando se restablece el Senado y el derecho de veto del presidente a las leyes que apruebe el Congreso, que surgió para evitar la tiranía del Poder Legislativo.

El jurista refiere que en México y en América Latina se ha encontrado una forma para sancionar a las malas administraciones a través de los referendos y de la moción de censura, vinculante o no, para los colaboradores inmediatos del jefe del Ejecutivo. Barceló enfatiza que la figura de *censura* tiene su origen en las monarquías europeas, dónde no se puede remover al monarca pero sí a sus ministros.

Se espera que el Senado ejerza influencia sobre el gobierno, que controle sus actos y constate los resultados de la gestión pública. El Congreso tiene la última palabra para determinar la responsabilidad política de los funcionarios. También tiene el control político de los órganos autónomos y debe proteger en forma subsidiaria al sistema democrático de los estados y a la Constitución.⁷ Igualmente, es fuente de políticas públicas.

Nuestro autor explica las prerrogativas corporativas e individuales del Senado para garantizar la libertad de su trabajo legislativo. Intérprete de su propio reglamento, el Senado designa su propio gobierno: Presidencia, Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política.

En cuanto a las prerrogativas individuales de los senadores, se explica el fuero constitucional, que engloba tres instrumentos de protección: la inviolabilidad, esto es, que a ningún senador se le pueden fincar responsabilidades por sus opiniones; la inmunidad procesal, por lo que no puede ser enjuiciado penalmente salvo expresa autorización de la propia Cámara de Senadores; y el fuero en sentido estricto, que le da una condición distinta a la de los demás ciudadanos con objeto de que pueda realizar con independencia sus tareas de controlar al gobierno e indagar a profundidad.

Se explican también las funciones de cada uno de los órganos del gobierno senatorial: de la Presidencia como representante de

⁷ Desde 1724 se estableció el control político; después, en el Acta de Reforma a la Constitución de 1824, se estableció el control jurisdiccional con el *juicio de amparo*.

la Cámara, conductora del Pleno de los debates parlamentarios; de la Mesa Directiva, para dar curso a los trabajos parlamentarios; y de la Junta de Coordinación Política, órgano colegiado encargado de los acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios. También detalla cómo funciona el Pleno para la aprobación de la Legislación; las comisiones ordinarias y especiales; los grupos parlamentarios y la Comisión Permanente, que ha venido compartiendo algunas competencias de las cámaras.

En un ejercicio de prospectiva, Barceló observa que la prohibición de reelección inmediata de los legisladores, en el caso de los senadores, disminuye su compromiso territorial. En el mismo sentido considera que el que no participe la Cámara de representación de los estados en la asignación del presupuesto impide una mejor distribución hacia éstos, ya que el presupuesto es el principal instrumento para garantizar la solidaridad interterritorial.

De esta forma, el lector podrá encontrar en la obra *Organización y funciones del Senado* una explicación clara de los orígenes de la institución y de su desarrollo histórico en el constitucionalismo mexicano hasta su funcionamiento actual, de acuerdo con el Reglamento que entró en vigor en septiembre de 2010, así como una visión prospectiva de las funciones que puede tener el Senado para el México del siglo XXI.