

EL SENADO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO *

Agradezco a las autoridades de la Escuela de Derecho el haberme invitado a participar en este ciclo en que colegas muy distinguidos han disertado desde distintos ángulos, acerca del tema: "El Senado en el sistema constitucional mexicano".

Entre mis diversas ocupaciones, destaca la de embajador emérito, dignidad que por una generosidad me ha concedido vitaliciamente el señor presidente de la República. Por ello, sin olvidar los demás aspectos, me detendré un poco más en las funciones que, de acuerdo con los textos constitucionales, sus antecedentes y la teoría, tiene el Senado en la vida de relación de México con el resto del mundo.

El Senado, entre los distintos cuerpos que forman el estrato superior de nuestra vida política, es el que tiene facultades más variadas y complejas. Algunas de ellas no ejercidas hasta ahora, espero —confío— que nunca tenga que desempeñar, pero que están allí en el texto de nuestra carta magna, mostrando la alta responsabilidad de este cuerpo, cuya historia dentro de nuestras instituciones políticas fue muy accidentada a lo largo del siglo XIX.

El Senado, como otras instituciones de nuestro país, data de 1824, año en que se dictó la primera Constitución federal, en la que fue notoria la influencia de la carta norteamericana de 1787, mayor que la de la Constitución de Cádiz de 1812. Ello es explicable porque en aquel tiempo, antes de los graves conflictos que tuvimos con nuestros vecinos del norte, México salía de un prolongado letargo, sin por ello desconocer la renovación que trajo a nuestra cultura, en la segunda mitad del siglo XVIII, la obra de los jesuitas. Los documentos políticos de los primeros años de nuestra existencia como Estado independiente, revelan que los noveles estadistas mexicanos —no todos por su edad sino por su experiencia como gobernantes o legisladores— miraban a Estados Unidos como el país del futuro al que había que imitar.

A este respecto diré que ahora ya no se piensa como hace cincuenta

* Conferencia dictada en el auditorio de la Facultad de Derecho del estado de Durango, el día 5 de junio de 1982. (Trabajo publicado en *Memoria de el Colegio Nacional*, México, tomo X, núm. 1, 1982.)

años, que el federalismo mexicano fue una mera copia extralógica del federalismo norteamericano. Nuestras provincias tenían características e historia que justificaban, más aún, que demandaban el régimen federal si deseábamos mantener la unidad del vasto territorio que heredamos de España.

Pues bien: la Constitución de 1824, que acoge el principio de la división de poderes, organiza al Congreso conforme al modelo norteamericano, esto es, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores.

Para crear el Senado, los americanos, a su vez, se inspiraron en la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña, pero con características propias y otorgándole mayores poderes. El Senado nació como una asamblea representativa de los estados que —además de sus tareas legislativas, consultivas, de control internacional y judiciales— procuraría el equilibrio en una Federación que surgió muy débil (tanto que estuvo a punto de derrumbarse en la guerra civil que estalló en 1861, debido a la profunda división de intereses entre los estados del sur y los del norte). Los débiles, que eran los del sur, insistieron en que junto a una Cámara de Representantes del pueblo, integrada por un número variable de diputados de acuerdo con la población, mucho más grande en los estados del norte, hubiera un Senado en que todos los estados, los grandes, los medianos y los pequeños, tuviesen voz igual: dos senadores designados por las respectivas legislaturas locales. Por eso es que en Estados Unidos y en México —que adoptó el sistema— todos los estados tienen dos senadores.

En la segunda de nuestras grandes constituciones federales —no voy a hablar de las centralistas para no desviarme— desaparece el Senado. El Constituyente de 1856-57 suprime al Senado no sin grandes dudas y no sin que tuviese éste sus defensores. ¿Por qué desaparece el Senado? Por causas complejas, algunas muy menores, como la de ahorrar los sueldos de los senadores, pero fundamentalmente porque el partido liberal, que había derrumbado a la dictadura de Santa Anna, distaba mucho de ser un partido con una ideología o una tendencia uniforme; estaba dividido en dos: un grupo moderado que era en 56 el mayoritario y un grupo radical: los puros.

Se llamaba así —los puros— a quienes estaban ansiosos de acelerar el proceso reformador y que podemos personalizar en algunas figuras sobresalientes; digamos, para mencionar solamente una, Melchor Ocampo, quien a los quince días de ser ministro en el primer gobierno provisional de Ayutla, el de Cuernavaca, renuncia porque cree que ha pasado mucho tiempo sin que las reformas se hubieran llevado a cabo. Este grupo pensaba que el Senado, órgano revisor, sería un obstáculo para acelerar las reformas que querían; les parecía poco lo que se había logrado y se estaba

logrando para renovar las estructuras coloniales, en especial la separación del Estado y de la Iglesia, en tanto que a los moderados les parecía mucho; al grado de que en una alianza inesperada, desde luego temporal, triste, con los conservadores vencidos, llegaron al golpe de Estado que consumó Comonfort, el mismo presidente que había jurado la Constitución, cuando ésta no llevaba siquiera un año de vigencia.

Sigue la sangrientísima Guerra de Reforma que concluye con el triunfo de las armas liberales en Calpulalpan, a principios de 1861; vuelve a la capital el presidente Juárez, después de que había peregrinado por toda la República, y al recuperar el asiento de los poderes surge una lucha intensa con el Congreso. Más de cien diputados piden a don Benito Juárez que renuncie si no quiere ser destituido. (En la obra que recopila documentos del benemérito, que publicó hace algunos años el gobierno de la República, se pueden leer documentos que ahora nos parecerían increíbles, como el citado.)

Aquellas luchas se interrumpen por un problema de dimensión mayor, la intervención tripartita, finalmente francesa. Los ejércitos de Napoleón III, con el apoyo de algunos mexicanos equivocados que creían que solamente Europa podría salvarnos de Estados Unidos, instalan en la capital el llamado "segundo Imperio". La lucha contra la intervención se prolongará 5 años y no terminará sino con el retiro de los franceses y la derrota de los imperialistas en Querétaro, en junio de 1867, y el fusilamiento de Maximiliano, de Miramón y de Mejía.

Don Benito Juárez regresa otra vez a la capital, y es natural que con la experiencia del 61 sienta la necesidad de incorporar las Leyes de Reforma —dictadas en Veracruz en 1859— a la Constitución, y de que el país saliera de la tormenta que había sufrido por más de diez años dando un marco de mayor firmeza a sus instituciones políticas. Piensa entonces, con el consejo de don Sebastián Lerdo de Tejada, que debía proponer el restablecimiento del Senado. Don Benito lo hace en una forma extraordinaria, irregular — por qué no reconocerlo así, si es una verdad aceptable por la historia?—. Propone un plebiscito, en lugar del procedimiento que la Constitución del 57 establecía para su propia reforma, procedimiento muy parecido al que fija la Constitución del 17, y la votación le es adversa. De modo que es hasta el año de 1874, muerto ya el benemérito, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, cuando se restablece el Senado.

El Senado de hoy, según la letra de la Constitución, tiene facultades muy parecidas a las que don Sebastián Lerdo de Tejada logró que se le otorgaran en 1874, salvo que ahora se pone mayor énfasis en la participación del Senado en la vida internacional de nuestro país.

El artículo 76 de la Constitución, en su actual redacción, dispone que el Senado analizará la política internacional del presidente de la República tomando como base los informes que él y el secretario de Relaciones Exteriores le rindan. El Senado no es un coautor de la política internacional. La política internacional de México, de acuerdo con la Constitución, la dirige el presidente de la República y bajo su autoridad la ejecuta el secretario de Relaciones Exteriores; pero el Senado tiene facultades para analizarla y valorizarla. Esta es una novedad de 1977 que no tiene una significación jurídica; pero sí la puede tener muy grande, de orden político.

En los últimos tres años en que he formado parte del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados ha asumido esta función de examen y evaluación en forma mucho más amplia que el Senado de la República. ¿Por qué? La respuesta es muy sencilla: porque en la Cámara de Diputados hay siete partidos, y ellos no pierden —con toda razón— la oportunidad para hacer oír su voz ante la nación en todas las áreas, y naturalmente en la de las relaciones internacionales.

El Senado tiene una facultad exclusiva que es de la mayor trascendencia en materia internacional, como es la aprobación de los tratados y convenios internacionales que firme el presidente de la República y que haya negociado el secretario de Relaciones. Esta es una facultad de mayor trascendencia, porque a diferencia de otras áreas, lo que el Senado diga, aprobando o desaprobando un compromiso de México, es definitivo.

Este es un tema que ha dividido la opinión de los juristas mexicanos en casos, algunos de magnitud tremenda, otros importantes, pero en los que no iba de por medio la supervivencia de nuestro país.

En los del primer orden, el más terrible fue el Tratado de Guadalupe, firmado en el mes de febrero de 1848 y por el cual México, como todos sabemos, porque nos lo enseñan desde la escuela primaria, perdió la mitad o más del territorio con que nacimos a la vida independiente. Este Tratado lo negociaron funcionarios que designó un ilustre mexicano que ocupó interinamente la presidencia de la República, don Manuel de la Peña y Peña, jurisconsulto a quien, como se dice en la placa que cubre su tumba de la Rotonda de los Hombres Ilustres, le tocó presidir con dignidad el duelo de la patria y asumir la responsabilidad de aceptar este Tratado, para salvar lo más vivo de nuestra nacionalidad; porque si perdimos la mitad del espacio geográfico, no perdimos, ni con mucho, la mitad de nuestra gente. La población que vivía en aquellas áreas tal vez no llegaba al dos por ciento del total.

Casi todo lo que era México auténtico, se conservó. Perdimos como un gran erial, pero la casa la salvamos, debido al valor de don Manuel de la Peña y Peña. Sin embargo, su conducta no dejó de desconcertar y de

irritar a mexicanos también patriotas que negaban que el presidente de la República tuviera autoridad para ceder territorios ni aun con la aprobación del Congreso.

El asunto se llevó a la Suprema Corte de Justicia mediante un procedimiento especial —que no voy a exponer porque me alejaría de mi tema— y ella resolvió algo que desde entonces es verdad firme en el sistema constitucional mexicano: que en materia internacional, no intervienen los tribunales para discutir la validez de compromisos celebrados con otro país, aun cuando sí para proteger los derechos del hombre que un tratado puede haber lesionado; pero eso es otra cosa. En cuanto al compromiso internacional, la salvaguardia de la integridad, de la independencia, del honor de México, está en primer término en manos del presidente de la República, después de su secretario de Relaciones, y como órgano de control en el Senado de la República. Que esta facultad de control no se haya ejercido aquí con la amplitud con que se ha ejercido en otras partes, digamos en Estados Unidos, que repito fue el modelo de nuestra institución, obedece a muchas causas de orden histórico y político, que no podría explorar hoy porque tienen que ver con el funcionamiento *real* de todas nuestras instituciones.

Como en esta exposición vengo a señalar lo que podríamos llamar el ámbito de posibilidades constitucionales del Senado de la República, quiero decir que nadie sabe nunca, y menos en la hora atribulada que vive el mundo, si en el futuro no pueda darse una coyuntura en que el Senado de la República tenga que actuar, incluso porque el presidente de la República sienta que la resistencia del Senado le ayuda a defender la integridad del país. Y bien se ha dicho que quien resiste apoya.

A este respecto puedo recordar cuando menos una hora muy difícil que vivió el presidente Obregón en 1923, cuando México todavía desangrando, débil y después de más de diez años de guerra civil, tenía encima la presión de los Estados Unidos para que firmáramos un tratado que daba a los extranjeros privilegios exorbitantes. El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani, en documento que está publicado en un libro que se llama *La política internacional de México en el régimen del presidente Obregón*, le dijo al gobierno americano: “Esto no lo firmo, porque no va de acuerdo con la Constitución, y si por un error yo lo firmara, el Senado de México lo desaprobaría.”

Años más tarde, en 1948, durante la larga carrera que tuve, que me permitió servir humildemente a mi patria en muchas posiciones, yo también viví, en mi pequeño mundo, ese mismo problema: el gobierno norteamericano, en la Conferencia de Bogotá, quería presionar y logró que la mitad de Latinoamérica lo siguiera para que nuestros países aprobaran

un tratado que concedía a los inversionistas extranjeros mayores derechos que a los nacionales. Tuve el honor de llevar la voz de México y usé el mismo argumento que Pani empleó en 1923: ningún tratado puede estar por encima de la Constitución y aunque nosotros en esta Conferencia de Bogotá lo aprobáramos —que no lo aprobaríamos— en México hay un Senado de la República que nos diría: “rechazo este Tratado.” De modo que el Senado tiene una función preventiva que puede ser trascendental en horas difíciles.

Además, en materia internacional tiene otra facultad que también usó e invocó México en la hora tal vez más grave que ha vivido el mundo desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial: la que el artículo 76 concede en exclusividad al Senado de la República para autorizar el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, o el estacionamiento por más de un mes en aguas nacionales de barcos extranjeros. Autoriza también al Congreso para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del territorio, el paso de tropas extranjeras o la estadia de escuadras de otra potencia por más de un mes en aguas mexicanas.

En octubre de 1962 la Unión Soviética, de acuerdo con Cuba, colocó unos cohetes con ojivas nucleares en el territorio de la Isla, y Estados Unidos alarmado y acaso sin derecho, le impuso una llamada “cuarentena” a Cuba. En realidad una admonición a la Unión Soviética de que no dejaría, incluso usando la fuerza, que viniesen barcos soviéticos a territorio cubano o que esos misiles permanecieran en el territorio de la República de Cuba. Esa decisión llevó al mundo al borde de la guerra nuclear.

Estados Unidos, que sabía que el Consejo de Seguridad de la ONU, en que la U.R.S.S. tiene veto, nunca aprobaría “la cuarentena”, resolvió llevar el caso a la OEA invocando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y la Solidaridad del Continente. Era una hora dramática en la que México dudaba si podía o no podía votar favorablemente esta decisión. La Cancillería se inclinaba a que emitiéramos un voto de abstención. El presidente López Mateos, que viajaba por el Lejano Oriente, estaba arribando a Honolulu cuando nos tocaba votar. Estados Unidos nos hizo saber —yo era embajador en Washington— que un voto de abstención de México llevaría nuestras relaciones al nivel más bajo que hubiesen tenido en muchos años. Así lo comuniqué —era mi penoso deber— al presidente, quien llegó a la patriótica, realista, difícil conclusión de que teníamos que votar a favor de la propuesta americana que convalidaba la “cuarentena”.

Pero aun en esa hora difícil, el presidente cuidó la dignidad de México.

Nos dijo a sus embajadores, Vicente Sánchez Gavito, que lo era ante la OEA, y yo ante la Casa Blanca:

Está bien, votaremos favorablemente, pero hagan constar que el Ejecutivo vota en el marco de las facultades constitucionales que tiene y sin tocar las del Congreso, entre ellas la del Senado. De manera que nuestro voto no quiere decir que vamos a permitir que tropas extranjeras entren a nuestro territorio, o barcos extranjeros se estacionen en nuestras aguas, y tampoco estamos comprometidos a entrar a la guerra si ésta viene.

Declarar la guerra no es facultad exclusiva del Senado, pero éste concurre con la Cámara de Diputados llegado el caso, como se hizo en el año de 1942, cuando la guerra contra las potencias del Eje y contra Japón.

Bien: para completar este cuadro del Senado en la vida internacional que sintéticamente estoy dibujando, diré que le toca aprobar los nombramientos de los embajadores, además de otros funcionarios. Y así paso de lo internacional a la política interna.

El Senado aprueba los nombramientos de los altos jefes del ejército, coroneles, generales; de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, es decir, de los que integran el otro de los tres poderes supremos de la Unión, el único que no es de elección popular. Hubo una circunstancia histórica en que un presidente, don Manuel Ávila Camacho, vio que tres de sus designaciones estaban en peligro de no ser aprobadas por el Senado de la República. La Cámara no llegó a ese extremo, pero aquí también hay una facultad que, como muchas otras de la Constitución, está latente para cuando las circunstancias exijan su ejercicio. Entonces el Senado de la República puede alzar su voz y decir: "Lo siento mucho señor Presidente, pero no le puedo aprobar esta designación del señor X como Ministro de la Suprema Corte de Justicia." ¿Por qué? Por razones que discrecional y libremente aprecie. Esa es la alta y grave responsabilidad de los senadores, y la defiendo tal vez porque yo soy del Distrito Federal y los "defeños" —fuera de nuestro voto para el presidente de la República— las más altas autoridades que elegimos son nuestros senadores.

Sobre las tareas del Senado en el funcionamiento del régimen federativo, no tendré que extenderme mucho porque sé que habrá una exposición especial sobre el tema.

Me limitaré a decir que el Senado tiene también facultades delicadísimas en la vida interna de los estados de la República. Él interviene cuando surgen conflictos entre los poderes de un estado, lo cual es muy raro ya que se den, pues en los últimos tiempos el país se ha estabilizado. Pero no fue así en la primera etapa de la vida constitucional. Don Miguel

González Avelar, en un libro llamado *La Suprema Corte y la política*, ha narrado situaciones creadas a raíz de la vigencia de la Constitución, en que los conflictos de poderes de un estado se llevaron al Senado o a la Corte si eran de orden estrictamente constitucional. Cuando los conflictos son de tal naturaleza que pueden llevar a una controversia de hecho, si "llegan a las manos" los poderes de los estados, entonces es el Senado de la República el que los resuelve. Y los resuelve también en forma libérrima, como lo exijan las circunstancias del caso concreto.

Hay otra facultad trascendentalísima del Senado, que acaba de ser reglamentada en una Ley del año de 1978. Ella permite al Senado de la República, en casos de extrema gravedad, declarar que han desaparecido los poderes de un estado y que ha llegado el caso de designar un gobernador provisional de entre una terna que deberá mandar el presidente de la República. Esta facultad, peligrosísima en una Federación, durante décadas se ejerció sin estar reglamentada, e incluso la llegó a ejercer la Comisión Permanente. Ahora, aun el presidente de la República ha perdido el poder de promover tan extraordinaria medida. Esta facultad ha venido a quedar encomendada sólo al Senado de la República.

Voy a referirme ahora con brevedad a otro poder enorme, también dormido, y que encarga al Senado vigilar el buen comportamiento de los más altos funcionarios de la Federación: es el Senado el tribunal que juzga de los delitos oficiales que puedan cometer, no para encarcelar a los secretarios de Estado y a los demás funcionarios que menciona el artículo 108¹ de la Constitución, pero sí para removerlos e incapacitarlos para que desempeñen otro cargo. Una ley reciente, cuya elaboración llevó a cabo el procurador don Óscar Flores Sánchez, y en la que tuvo participación un colega distinguidísimo, don Antonio Rocha, ha venido a definir puntos muy oscuros que había sobre este problema de la responsabilidad de altos funcionarios. Traté este tema con amplitud en una monografía publicada hace poco en la *Revista de la Procuraduría de la República*.² Hay algo todavía más grave: compete al Senado la autoridad, si media acusación de la Cámara de Diputados, de remover al mismo presidente de la República. Entre nosotros no se ha dado el caso —estoy seguro que nunca se dará—; pero en Estados Unidos ha estado a punto de darse en dos ocasiones diferentes: una, en el siglo pasado, en el año de 1869, la Cámara de Representantes acusó al presidente Andrew Johnson y el Senado votó su remoción; pero faltó un solo voto para que se alcanzara

¹ En la actualidad —1983— es el artículo constitucional el que señala cuáles servidores públicos están sujetos a juicio político que corresponde decidir al Senado como jurado de sentencia.

² Y también en la *Memoria de El Colegio Nacional* correspondiente a 1982.

la mayoría especial que exige la Constitución y se salvó. Y al presidente Nixon, en el año de 1974, llegó a acusarlo la Cámara de Diputados y en el Senado su condena era prácticamente cierta, y el presidente Nixon prefirió dimitir. Es el único presidente en la historia americana que ha dimitido frente a una acusación de la Cámara de Representantes y una probable condena del Senado de la República.

Vemos, pues, que este cuerpo tan singular de nuestra vida constitucional cumple, claro, las funciones ordinarias de dictar, juntamente con la Cámara de Diputados, las leyes, como uno de los dos órganos colegiados que integran el Poder Legislativo, en plano de igualdad con la Cámara de Diputados, salvo que ciertas leyes deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, como son las de impuesto y las leyes sobre empréstitos y sobre conscripción militar. Pero tiene otras facultades que podríamos denominar de emergencia para las horas más graves que se puedan imaginar en la vida interna y en la vida internacional. Es entonces cuando la Constitución confía en el Senado, en la prudencia de quienes lo componen. Por eso se exige que tengan mayor edad que los diputados —ahora 30 frente a 21—; por eso también están más tiempo en ejercicio de su cargo y por eso la elección de senadores, y para nosotros los del Distrito Federal, es, salvo la del presidente de la República, la más alta elección que podemos hacer y la alta responsabilidad que conlleva el que cada ciudadano, al emitir su voto por los senadores, piense no sólo en las horas de normalidad, sino en las horas amargas que pueden presentarse en el futuro y en que se exigirá de los miembros del Senado honestidad, valor, rectitud y patriotismo.

Para terminar abordaré un punto que también se ha discutido: ¿los senadores representan a los estados y al Distrito Federal o al pueblo? En Estados Unidos, hasta 1913, los senadores eran designados por las legislaturas; desde entonces son de elección popular. En México son los ciudadanos de cada entidad los que eligen a los senadores, aunque son las legislaturas las que califican las elecciones y la Comisión Permanente las de los senadores del Distrito Federal.

No creo que la cuestión tenga una importancia real, o si se prefiere práctica. Yo me inclino por la opinión que hace más de medio siglo aprendí de mi maestro Narciso Bassols: los senadores no representan a los estados —en rigor debería puntualizar, a los gobiernos de los estados— que no tienen ninguna autoridad sobre ellos. Los senadores actúan de acuerdo con su criterio y en el marco de la Constitución. Si la quebrantan son responsables, pero la responsabilidad no les es exigida por los gobiernos locales, sino por el Congreso Federal mediante el juicio político que regula el artículo 108.

Una cuestión que ya no toco, porque entraría en lo hipotético, es averiguar si la "reforma política" debería de llegar, y en su caso cómo, al Senado; de manera que no puedo detenerme a fundar, diré que mi respuesta es afirmativa respecto de ambas cuestiones. Me parece que sí debe de alcanzarse la reforma al Senado y que una fórmula sencilla sería que los candidatos a la presidencia de los partidos políticos minoritarios —que debe suponerse que son sus miembros más capacitados— sean exoficio senadores de la República. Reconozco, sin embargo, que esta opinión no es compartida por un eminentísimo jurista mexicano, el maestro emérito de mi facultad, el doctor Antonio Martínez Báez, pero confío en que algún día pueda convencerse de mi fórmula.