

EL SENADO MEXICANO, UNA ORGANIZACIÓN DE ESTADO

PRIMERA PARTE

IDEA DEL SENADO

Omar GUERRERO*

SUMARIO: I. *Senado y régimen político*. II. *El Senado en el Estado moderno*. III. *Fuentes*.

I. SENADO Y RÉGIMEN POLÍTICO

Hoy en día, cuando pensamos en el Senado viene a la mente un régimen en el cual, además de la división de poderes, existen dos cámaras, una de representantes, otra de senadores. Pareciera que ambas son inherentes al federalismo y que nacieron con él. Ciertamente la forma típica del Senado moderno cobra vida a partir del régimen federal, pero su origen es añejo y es parte de la idea general del Estado. El Senado existe en regímenes federales y centrales, en Repúblicas y Monarquías. Es, propiamente hablando, una organización de Estado.

Asimismo, debe considerarse que la evolución de la asamblea popular y del Senado es diverso, como desemejantes son sus objetos. Los asemeja su carácter representativo, toda vez que dentro de un régimen ambos son partes funcionales de un todo. Es decir, su papel consiste en realizar una función singular para el conjunto, del mismo modo que lo hace el Poder Ejecutivo o el Judicial. En el

* Doctor en administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; profesor en dicha Facultad.

régimen, una de las funciones del Senado es contrapesar a la asamblea, y ambas, también funcionalmente hablando, contrapesar al Legislativo y el Judicial. Por lo tanto, un régimen consiste en un conjunto de respuestas ofrecidas a las preguntas que implican la existencia y organización de los gobiernos, donde cada una de sus partes trabaja para el conjunto.¹

Sin embargo, una de las preguntas más frecuentes es si un régimen debe tener una cámara o varias. Fue éste, a comienzos del siglo XX, el centro del debate entre los partidarios del “bicameralismo” y del “monocameralismo”. Después pareció predominar el segundo enfoque, salvo en los Estados federales, mientras que en países como Dinamarca y Suecia tiempo atrás fue suprimida la segunda cámara.² Cuando la segunda cámara es federal, el Estado aparece como un bloque unido, como una sola nación. Pero también aparece formado por Estados miembros, los cuales conservan una amplia autonomía. Es entonces que debemos asomarnos más puntualmente al régimen federal para apreciar al Senado como otra cámara, gozando de justificación y legitimidad, toda vez que llena la forma peculiar de representación que le es inherente. En efecto, en el sistema federal una cámara es la imagen de la unidad del Estado por cuanto representa el conjunto de la nación, y se elige en proporción a la población de cada estado miembro. La otra cámara, en contraste, es la representación de cada estado particular en su singularidad y está compuesta de igual número de delegados por cada estado, sin necesariamente considerar su población. El Senado, así como antaño fue el tipo ideal de la representación oligárquica en la vida urbana, hoy en día, transformado radicalmente, es el tipo ideal de la representación de las partes integrantes de los Estados federales. Con esta

¹ Duverger, Maurice (1955), *Les régimes politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1951, p. 9.

² Duverger, Maurice (1955), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 190 y 191.

fisonomía tuvo su origen en los Estados Unidos, y así se ha reproducido en muchos países más.

Hoy en día un régimen federal está integrado por partes que formalmente encajan a la perfección, y parece que fueron diseñadas de tal modo, como si todas fueran hechas a la vez y para el objeto de funcionar en concierto. Pero esto no es así: antaño la administración y la justicia compartían una misma organización, que las desempeñaba por igual, mientras que los cuerpos representativos se formaron por separado y en épocas distintas.

De antiguo, muchos pueblos del orbe organizaron su vida política en torno a sistemas de decisión colectiva, cuyo signo fue su hechura por medio de la deliberación colegiada. Es allí donde debe buscarse el origen del Senado, mundialmente considerado, pero tratando de encontrar su diferencia específica dentro del conjunto de ese tipo de corporaciones deliberativas. No debemos, sin embargo, imitar a Montesquieu cuando rastreó su origen en la antigua Germania, porque sus moradores llevaban una vida campirana, como lo atestiguó Tácito (año 98); quien apunta que esos residentes no habitaban ciudades ni toleraban la agrupación de las casas, pues vivían dispersos y aislados.³ Con el hallazgo que Montesquieu encontró en la *Germania* de Tácito, quiso remontar el origen de la Constitución parlamentaria británica a los bosques alemanes. Empero, esa concepción tenía ante sí una larga historia, toda vez que aquélla Constitución no procede de un don psicológico étnico específicamente germánico.⁴ Por consiguiente, a pesar de que el filósofo político francés afirmó que el “hermoso” gobierno británico, con su parlamento y gobierno local, de allá provino,

³ Tácito, Cornelio (98), *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999, p. 124.

⁴ Hintze, Otto (1931), “Las condiciones historicouniversales de la Constitución representativa”, en Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 112.

por principio buscaremos más bien en la vida urbana, no en Germania, sino en el centro de Italia, en Roma.⁵

La asamblea representativa se origina en la Constitución representativa, tal y como emergió en la antigua Britania,⁶ modelo universal, pero no sólo en esa Isla, sino en muchas partes del orbe y por motivos diversos. En buena medida, en Europa, es el producto de sociedades cuya índole fue el sistema feudal. De modo que la Constitución representativa, que ofrece su fisonomía peculiar a la vida política del mundo civilizado, se remonta a la Constitución estamental de la Edad Media.⁷ La Constitución estamental y la Constitución representativa, que antaño mantuvieron una fuerte oposición de principios, posteriormente fueron etapas de un ciclo coherente de desarrollo histórico.⁸ Éste ha sido corroborado con sólo observar el desarrollo constitucional británico donde es difícil fijar la línea divisoria que convierte a la Constitución estamental en Constitución representativa. Un proceso peculiar, y paralelo, en Francia culminó durante la Revolución Francesa en asamblea nacional. Sin embargo, a pesar de que la Constitución representativa se ha extendido por todo el mundo, no constituye un “invento humano general”, sino de un fenómeno oriundo solamente desarrollado en Europa occidental, cuyo rastro previo se halla en la Constitución estamental. Por lo tanto, no se debe pensar en una “ley sociológica general”, sino en

⁵ Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède y de (1841), *De l'esprit des lois*, París, Ernest Flammarion, Éditeur, s.a., 2 ts., p. 180.

⁶ Gneist, Rudolf (1892), *History of the English Parliament*, 3a. ed. revisada, Londres, William Clowes & Sons Limited.

⁷ “Estamento” (*stände*), que significa “representación” en la cultura política alemana, no se debe confundir con el grupo social que lleva también ese nombre. La definición siguiente es muy ilustrativa al respecto: “los estamentos son una comisión que representa a todo el pueblo unido en un Estado (o a una parte del mismo) y tiene como misión ejercer los derechos de este pueblo frente al gobierno”. Rotteck, Karl von (1819), varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 5.

⁸ Hintze, *op. cit.*, pp. 103 y 150.

un desarrollo histórico singular que abarca a todo el mundo occidental, después transmitido a otros países. La Constitución representativa hoy en día es un rasgo prominente de la forma de Estado republicana, a pesar de haber nacido en la Monarquía donde el rey representa la unidad estatal, frente a los estamentos como representantes de los múltiples intereses compendiados en un todo unitario. “Esta dualidad es fundamental para la Constitución representativa”.⁹

En contraste con la asamblea popular, el Senado nace en un recinto urbano donde son colocados los cimientos del Estado. El Senado original en Roma fue un cuerpo representativo formado por cien miembros, diez por cada curia dentro de una tribu. Habida cuenta de que existía un reparto de funciones entre las tres tribus que formaban la sociedad romana de entonces, la primera ejercía el poder jurídico-religioso. Pero la evolución de la monarquía romana culminó cuando, en su etapa final, el Senado se integró por trescientos miembros por motivo de dar acceso a las tres tribus por igual. Con el aumento progresivo del número de la gente, creció también el número de *patres* porque debía estar representada cada *gens*. Entonces estaba compuesto sólo por jefes de las “gentes” nombrados por el rey, quien elegía a uno o varios senadores de cada “gens”, haciendo que el Senado fungiera como el órgano representativo de las gentes ante el rey. Los senadores eran los *Patres* (“gentis”) o *Seniores*, representando desde entonces una potestad de carácter conservador.

También desde entonces los *Senatores* vestían una toga púrpura. Su potestad radicaba en el ejercicio del *interrex*, es decir, la facultad de designar al rey en caso de *interregnum* (periodo de muerte o deposición del monarca y el ascenso de su sucesor). Entonces emerge uno de sus papeles políticos relevante y permanente: funge como consejo del rey, aunque éste no debe consultarlo para todos los asuntos graves. Asimismo, desempeña otra

⁹ *Ibidem*, p. 103.

función central: aprobar las declaraciones de guerra.¹⁰ El título *senador* significa anciano. Los griegos llamaban *gerusia* al Senado, de modo que tanto los helenos como los romanos componían su consejo con ancianos o *seniores*, a causa de la autoridad y dignidad que siempre se ha conferido a los ancianos, por experimentados y sabios.¹¹

De lo dicho deriva el motivo por qué el Imperio Romano no fue el modelo directo e inmediato de la Constitución estamental medieval, de la que derivaron las asambleas populares, porque su organización fue municipal y su gobierno tornó en monárquico y absolutista. La diarquía del príncipe y el Senado, que caracteriza la época de Augusto, tiene una analogía con el dualismo de la Constitución estamental, pero su significación fue pasajera y su influencia en el Estado moderno no ocurrió a través de una continuidad histórica, sino sólo como “reminiscencia humanística”.¹²

A eso obedece que en los siglos XVI y XVII en Polonia y Suecia se denominara “Senado” a la cámara alta de su representación estamental, así como que actualmente todavía se utilice la misma denominación para su primera cámara en los Estados Unidos y en Francia. El Senado, pues, extinto como organización de Estado tras la caída de Roma, se perpetuó como idea de una institución política. Más bien, Roma dejó una herencia directa por medio de unas asambleas denominadas *concilia* —organizadas en sus provincias—, sobre el desarrollo del sistema representativo occidental. Los concilios fueron el impulso y el modelo de asambleas posteriores, que originalmente, estando a cargo sobre todo del culto al emperador, después asumieron facultades representativas. Por lo tanto, no está de más subrayar la importancia que la

¹⁰ Ellul, Jacques, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, Madrid, Editorial Aguilar, 1970, p. 191.

¹¹ Bodin, Jean, *Les six livres de la République*, versión facsímil de la edición de 1583, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970, p. 342.

¹² Hintze, *op. cit.*, p. 108.

palabra *representatio*, como se le conoce hoy en día, ha tenido desde que apareció en la historia universal dentro de un pasaje de Tertuliano.

Otro obstáculo al desarrollo de la Constitución representativa fue la existencia de la esclavitud en el mundo romano. Durante la Edad Media un problema muy importante consistió en determinar si los hombres eran o no valorados jurídicamente como personas, porque de ello dependía la posibilidad de la representación como factor fundamental del desarrollo del sistema estamental. En efecto, sólo pueden ser representadas las personas, no las cosas. De modo que mientras el señor feudal puede ser considerado como el representante natural de los siervos, el *possessor* romano no podía considerarse como representante de sus esclavos.¹³ Esto explica por qué en la antigüedad, a pesar de sus luces, no se produjo la representación popular. En el Imperio Romano una gran parte de la población estaba integrada por hombres sin capacidad jurídica.

Por otra parte, en los Estados-ciudades italianos que sucedieron al Imperio, el sistema de democracia directa, que abarcó la totalidad de los ciudadanos jurídicamente capaces, tampoco requirió de la representación popular. En ellas se recuperó y perpetuó la idea del Senado, cuyo acomodo ocurrió por primera vez en los sistemas republicanos establecidos en la mayoría de los Estados-ciudades, y así permaneció en algunos de ellos hasta principio del siglo XIX. Si alguna duda existe acerca de que el *locus* político inherente al Senado es una República, observemos su funcionamiento en el Estado absolutista. En efecto, hacia finales del siglo XVI, cuando ese Estado madura por cuanto soberano y centralizado, el Senado es concebido como una asamblea de consejeros de Estado, organizada para asesorar a quién ostenta el poder soberano. Incluso, se piensa que el monarca puede prescindir del Senado, si el príncipe es tan sabio y prudente que no encuen-

¹³ *Ibidem*, p. 137.

tre mejor consejo que el suyo propio. Sin embargo, habida cuenta de que el “esplendor y belleza de la sabiduría son tan raros entre los hombres”, es necesario que los príncipes acepten el sabio consejo que les ofrece el Senado.¹⁴ Jean Bodin, en abono de su propuesta, convoca al no menos sabio Cicerón, quien considera al Senado como el alma, la razón y la inteligencia de la República, la cual incluso no puede subsistir sin él, como el cuerpo sin alma o el hombre sin la razón. De aquí que convenga que todo senador posea los conocimientos relativos a la jurisprudencia, la historia y la política, que son necesarios para su buen juicio, integridad y prudencia. En esta exposición queda mucho, sin embargo, de una cualidad cimera del Senado como ente de consejo, y por lo tanto, de sabiduría.

II. EL SENADO EN EL ESTADO MODERNO

Dos siglos después de la publicación del libro de Bodin, la primera república moderna, los Estados Unidos de América, rescatan no al Senado como institución, ya fenecida por siempre, sino su idea, vitalmente presente. Sin embargo, las Repúblicas italianas fueron sus legatarias hacia la actualidad.

1. *Carácter republicano*

Con la caída del Imperio Romano desapareció el Senado en Europa occidental. Los invasores provenientes de aquellos bosques de los que habla Montesquieu, desmontaron las organizaciones preexistentes. El sistema político sucesor fue el Imperio de Carlomagno, un sistema en el cual convergen la institucionalidad romana menguante y el personalismo germánico ascendente, como una síntesis histórico-cultural. Este carácter personal de la dominación y de los medios de dominio es lo que, bajo condiciones dadas, produjo al feudalismo. Este suceso singular ocurrió en

¹⁴ Bodin, *op. cit.*, pp. 342-347.

condiciones en las cuales priva la economía natural, no existían medios de comunicación y estaban ausentes las instituciones racionales.¹⁵ El Imperio Franco constituyó la combinación frustrada de una estructura social tribal, que sostuvo a una superestructura política romana decadente. Obviamente aquí no debe buscarse el Senado, si bien existen otros cuerpos deliberantes.

No debemos desplazarnos fuera de Italia, pues en el norte sobrevivía el Senado en las ciudades-Estados, principalmente en Siena, Florencia y Venecia. A pesar de todo, el Senado arraigó en Roma misma, aun funcionando en el siglo XII, cuando atestigüamos una discusión sobre el número óptimo de sus integrantes: 59 o más.¹⁶ En la época de Maquiavelo, en Florencia se pone a debate una reforma de su Constitución, donde ese sabio propone la supresión del sistema colegial vigente, y su reemplazo por el Consejo de los Doscientos Ciudadanos, con cargo vitalicio.¹⁷

Pero quizá su mejor representación durante la Edad Media la constituya Venecia, con su régimen republicano y oligárquico. El Senado, que también se llama los “Pregadi”, se compuso originalmente por sesenta miembros elegidos por el Gran Consejo entre los patricios. Luego se añadió un grupo de sesenta personajes más, con el nombre de “Zonta”, que primero adjuntos —y de un modo extraordinario—, con el paso del tiempo se convirtieron en miembros permanentes. Posteriormente se añadieron más integrantes extraordinarios, como el *dux* y sus consejeros, los jueces de la *Quarantía*, los procuradores de San Marcos, los seis sabios principales, los tres abogados del municipio, los jefes de los principales servicios públicos, los embajadores y los proveedores

¹⁵ Hintze (1929), “Esencia y difusión del feudalismo”, Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 42.

¹⁶ Halphen, Louis, *Études sur l'administration de Rome au moyen age (751-1252)*, Nueva York, Burt Franklin, 1974, pp. 66-76.

¹⁷ Maquiavelo, Nicolás (1519), “Dictamen sobre la reforma de la Constitución de Florencia”, *Obras política*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971, pp. 368 y 369.

cuando volvían de una misión. La suma era, en efecto, de cerca de trescientas personas.

El Senado veneciano es, probablemente, el prototipo y origen del Senado moderno, como lo dejan ver sus atribuciones, de suyo muy amplias: tenía en sus manos el manejo de las finanzas públicas, es decir, el reparto de los impuestos, la gestión de los empréstitos y el gasto de los fondos públicos. Regulaba la navegación y el 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, pues nombraba a los embajadores —con excepción de Constantinopla—: la dirección de la política exterior era su tarea principal. De modo que decidía sobre la paz y la guerra, negociaba los tratados y las alianzas, pues conducía la diplomacia. Lo mismo redactaba las instrucciones para los embajadores, que en su cónclave se leían las memorias de los enviados especiales que volvían de su misión. Ellas fueron las famosas “relaciones” que sirvieron de modelo a las cortes europeas, cuyo aprendizaje ocurrió cuando sostenían relaciones diplomáticas con Venecia. En resumen: en el Senado residía toda la autoridad de la República. Éste es el motivo por el cual se ha dicho, con toda razón, que “el Senado veneciano fue el más admirable de los Parlamentos”.¹⁸

Con toda razón, la Italia del Renacimiento es considerada como el suelo fértil que desarrolló las formas previas del sistema europeo de Estados.¹⁹ Allí existieron los Estados-ciudades o Estados con estructura puramente municipal ya referidos, donde se excluyó la Constitución estamental. La vida urbana ha sido el estímulo principal del Senado, como lo corrobora el papel de la inmunidad en pro de la Constitución estamental y su autonomía, pues esa inmunidad ayudó a que la ciudad se convirtiera en un

¹⁸ Diehl, Carlos, *La République de Venise*, París, Flammarion, 1967, pp. 106-108.

¹⁹ Hintze, “Las condiciones historicouniversales de la Constitución representativa”, p. 145.

territorio jurídico y administrativo independiente que la hizo dejar la mancomunidad de los súbditos medievales. Asimismo, el concepto “municipio” forma parte de la ciudad como una alianza corporativa de los vecinos libres e iguales en estatus. *Ciudad*, en este sentido, sólo la conoce el occidente europeo.²⁰

2. El Senado en el régimen federal

A pesar de su muda de esencia y de forma con el paso de los siglos, y aunque el Senado federal se parece poco a su antepasado, son, sin embargo, visibles dos rasgos ancestrales: la experiencia y la sabiduría. En *El Federalista* LXII, Hamilton (o Madison) apunta que en los Estados Unidos se proyecta exigir a los senadores, en contraste con los representantes, una edad más avanzada y mayor tiempo de ciudadanía, pues un senador debe tener cuando menos 30 años de edad y un representante sólo 25.²¹ Al primero nueve años de ciudadanía, al segundo siete. Ello obedece a la índole de la misión senatorial, que requiere más conocimientos y solidez de carácter. Su deber reclama la madurez que da la edad, pues así lo requiere, por ejemplo, la participación en las negociaciones diplomáticas.

Una segunda cualidad que rememora el pasado consiste en la función de estabilidad del Senado, habida cuenta de la propensión de las asambleas numerosas, cuando son únicas, para obrar impulsadas por las “pasiones súbitas y violentas”, toda vez que son susceptibles a la seducción de líderes facciosos. De aquí que adoptan “resoluciones inconsultas y perniciosas”.²² Asimismo, el Senado es el antídoto de la mutabilidad de los cuerpos representativos por motivo de la rápida sucesión de sus miembros. De aquí la necesidad de una “institución estable”. Esa renovación es acompañada

²⁰ *Ibidem*, pp. 139 y 140.

²¹ Hamilton, Alexander *et al.*, *The federalist*, Nueva York, Modern Library, 1937, pp. 400 y 401.

²² *Ibidem*, pp. 403 y 404.

por una muda no sólo de hombres, sino de opiniones y medidas. El cambio continuo, aun cuando culmine en medidas acertadas, no siempre es compatible con las normas de la prudencia.

La experiencia y la sabiduría referidas producen la formación de personajes no sólo aptos en el difícil trabajo de legislar, sino también del hombre de Estado. Al respecto, Woodrow Wilson apunta que la mayoría de las figuras eminentes entre los hombres públicos no se encuentra en la cámara popular, sino en el Senado. La causa es la mutación de esta Cámara en una organización administrativa, lo que explica que antes del hecho, también albergara a hombres superiores.²³ Antes de que la Cámara de Representantes se transformara en un órgano de administración, no de discusión, los políticos prominentes se repartían en ambas cámaras. En efecto, "la organización absorbe a los hombres, el debate los individualiza". Si un parlamento tiene como objeto la discusión pública, "los hombres de carácter enérgico y de espíritu activo" prefieren estar donde puedan hablar con libertad y obrar por sí mismos. El Senado es, *par excellence*, la cámara de los debates y de la prerrogativa individual. Es el medio con el cual la nación estadounidense puede esclarecer los asuntos públicos, de modo que sean comprensibles para el público.

El Senado es una de las instituciones políticas más estudiadas, pero posiblemente de las menos comprendidas. Por ejemplo, Woodrow Wilson hace ver que en los Estados Unidos el Senado ha sido alabado de un modo extravagante, al mismo tiempo que denigrado en exceso. Sin embargo, el "Senado es, exactamente, lo que debe ser, según el modo de su elección y las condiciones de la vida pública en este país".²⁴

Hoy en día, cuando hay un reverdecir de lo público como la parte constitutiva fundamental de la sociedad, y por doquier se resalta el valor del diálogo y la comunicación como sustenta del

²³ Wilson, Wilson, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, México, Editorial Cultura, 1922, p. 109.

²⁴ *Ibidem*, pp. 109 y 130.

debate, el Senado se perfila como uno de los foros donde incluso la retórica, antaño demonizada, puede colaborar a la hechura de la política pública. Entendida como organización de Estado en su devenir histórico hasta el presente, y ahora definido funcionalmente como integrante del régimen federal, se puede pensar en el Senado como pieza fundamental de una sociedad que requiere espacios donde sus demandas sean escuchadas y satisfechas.

Dentro del régimen, por ejemplo, el Senado debe aumentar sus competencias sobre la ratificación de los secretarios del despacho, pues su buen juicio debe no sólo contemplar más funcionarios a los cuales aprobar (o reprobar), sino colaborar a que la administración pública sea un semillero de estadistas. Su eminente tarea de legislar nos debe hacer recordar que antaño existió una ciencia de la legislación, para la cual la experiencia y la sabiduría son los sustentos fundamentales. Obviamente estamos pensando en el Senado mexicano, tema de la segunda parte.

III. FUENTES

BODIN, Jean, *Les six livres de la République*, Alemania, Scientia Verlag Aalen, 1970 (versión facsímil de la edición de 1583).

DIEHL, Carlos, *La République de Venise*, París, Flammarion, 1967.

DUVERGER, Maurice (1955), *Les régimes politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1951.

—, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

ELLUL, Jacques, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, Madrid, Editorial Aguilar, 1970.

GNEIST, Rudolf, *History of the English Parliament*, 3a. ed. revisada, Londres, William Clowes & Sons Limited, 1892.

HALPHEN, Louis, *Études sur l'administration de Rome au moyen age (751-1252)*, Nueva York, Burt Franklin, 1974.

HAMILTON, Alexander *et al.* (1787-1788), *The Federalist*, Nueva York, Modern Library, 1937.

HINTZE, Otto (1929), "Esencia y difusión del feudalismo", en HINTZE, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

——— (1931), "Las condiciones historicouniversales de la Constitución representativa", en HINTZE, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

MAQUIAVELO, Nicolás (1519), "Dictamen sobre la reforma de la Constitución de Florencia", *Obras política*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède y de (1841), *De l'esprit des lois*, París, Ernest Flammarion, Éditeur, s.a., 2 ts.

ROTTECK, Karl von (1819), varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

TÁCITO, Cornelio (98), *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999.

WILSON, Wilson, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, México, Editorial Cultura, 1922.

SEGUNDA PARTE

EL SENADO MEXICANO

Roberto RIVES*

SUMARIO: I. *Breve consideración sobre los antecedentes formativos.* II. *Las facultades del Senado.* III. *Estructura y organización.* IV. *El Senado como parte del proceso legislativo.* V. *Organización técnica y administrativa.* VI. *Fuentes.*

I. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE
LOS ANTECEDENTES FORMATIVOS

Con base en la argumentación histórico-conceptual, desarrollada páginas atrás, podemos observar que la Cámara de Senadores ha sido consustancial a la formación de los Estados en sus diversas épocas y lugares; en Monarquías y Repúblicas, en estados federales lo mismo que a centrales; en regímenes capitalistas o socialistas, y en el caso mexicano no es la excepción.

La nación mexicana, en su anhelo de libertad e independencia de la monarquía española, y en un largo esfuerzo continuado por sucesivas generaciones de mexicanos, decidió organizarse bajo el molde de la República Federal. Así, lo exigieron, primero, las aspi-

* Doctor en administración pública; profesor en la UNAM y en las Universidades Intercontinental y Anáhuac.

raciones de autonomía planteadas por las diputaciones provinciales, después, por los partidarios del liberalismo, con ellos surgió el Senado, mismo que fue ratificado por los seguidores de la República centralista como parte de la organización gubernamental.¹

De esta manera, el Poder Legislativo quedó depositado en un Congreso General integrado por dos Cámaras: de Diputados, que por su elección, en número proporcional a la población, vino a representar el “elemento popular”, y de Senadores, compuesta de miembros de los estados existentes, que se constituyó como el “elemento federativo”, con funciones de representación territorial. De modo que el Senado mexicano surge basado en tres principios básicos: 1) dotar a las provincias, devenidos en estados, de representación de sus intereses en el Poder Legislativo, sin importar su mayor o menor población y superficie territorial, garantizando así el equilibrio de la Unión; 2) asegurar su participación en el proceso de formación de las leyes; y, 3) crear un órgano de contrapeso y equilibrio ante el Poder Ejecutivo.

Debido al conflicto político y social de la nación mexicana del siglo XIX, reflejo de una sociedad que no acababa de nacer y otra que no terminaba por morir (como apuntara Reyes Heróles), con la Constitución de 1857 el Senado fue eliminado de la organización gubernamental, considerando, principal que no únicamente, que al tener una sola Cámara el Congreso sería más fuerte y podría frenar de mejor manera los excesos de la dictadura. Con el triunfo de la República, en 1867, el presidente Benito Juárez propuso el restablecimiento de la Cámara de Senadores, hasta que con las reformas constitucionales de 1874 quedó restaurado.

¹ Véanse las obras de Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM-Colegio de México, 1994; Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México, 1993. Barragán José, *Introducción al federalismo*, UNAM, 1978 (particularmente el capítulo sobre la formación del poder legislativo); Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 3 ts. (particularmente tomo I, capítulos V y VIII).

La Constitución de 1917 reafirmó la existencia de esta Cámara vigente a la fecha.

II. LAS FACULTADES DEL SENADO

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por las Cámaras 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 el ejercicio del supremo poder de la Federación. Si bien ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las leyes de nuestro orden jurídico, también realizan otro tipo de actividades, como recibir y dar trámite legal a las comunicaciones de los otros poderes de la unión, de los órganos constitucionales autónomos y de los poderes de las entidades federativas. Asimismo, los órganos de gobierno de cada Cámara externan pronunciamientos mediante los cuales se refleja la posición política de la Cámara, respecto de algún asunto de interés general; también, durante las sesiones del Pleno, los grupos parlamentarios fijan su posición respecto de algún asunto de carácter político. Por otro lado, cada Cámara tiene facultades exclusivas, mismas que han ido cambiando y ajustándose conforme a la evolución jurídica y política de la nación.

Conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, son facultades exclusivas del Senado las siguientes.

En materia de seguridad nacional se ha mantenido invariable la facultad del Senado para autorizar al presidente a que permita la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otros países, por más de un mes, en aguas mexicanas. Autorizar al presidente de la República para disponer de la guardia nacional.²

En cuanto a la política exterior del país se han registrado algunas variaciones significativas: se reformó el texto constitucional para establecer que el Senado debe analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que le rindan el presidente de la República y el secretario del ramo al Congreso.³

Tras algunas diferencias tenidas en el manejo de la política exterior, generadas principalmente con motivo del deterioro y hasta suspensión de relaciones diplomáticas con Cuba (en la administración de Vicente Fox), en el año 2007 se precisó que el Senado debe de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones sobre los mismos.⁴ Ante los avances registrados en distintos países en materia de derechos humanos y la creación de organismos internacionales en la materia, se facultó al Senado para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.⁵

Con respecto a la participación que el Senado tiene en la aprobación y ratificación de nombramientos de ciertos servidores públicos, que tradicionalmente hacía de forma libre el Poder Ejecutivo; tenemos también variaciones significativas como la facultad de aprobar, o no, el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue adicionado en 1928. A la ratificación de nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales; empleados superiores de hacienda;

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, fracción III y fracción IV.

³ Reforma al artículo 76 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 6 de diciembre de 1977.

⁴ Reforma al artículo 76 constitucional, *DOF*, 12 de febrero de 2007.

⁵ Reforma al artículo 21 constitucional, *DOF*, 20 de junio de 2005.

coroneles y demás jefes superiores del ejército y la armada, en el año 1944, se agregaron los de la fuerza aérea nacional.⁶

La centralización política, económica y administrativa que tuvo el país en el siglo XX, llevó a que a finales de la década de los ochenta, se reconocieran los derechos políticos activos de los habitantes del Distrito Federal, y al mismo tiempo, que le brindó un Estatuto de Gobierno; pero sin alcanzar el grado de Constitución Política que es propia de las de los estados de la República. De manera que, desde 1987, cuando se creó la Asamblea Legislativa y años después al instituir el cargo de jefe de Gobierno, se facultó al Senado para aprobar la propuesta que haga el presidente de la República de quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁷ Asimismo, debemos mencionar el caso de recibir, analizar y designar o ratificar las propuestas hechas por el presidente de la República, para el nombramiento de magistrados de los tribunales agrarios.⁸

A partir de 1993 se le facultó para aprobar el nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México.⁹ En 1994, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el procurador general dejó de ser el consejero jurídico de dicho Poder, al tiempo que el Senado quedó facultado para ratificar el nombramiento de dicho servidor público. En el año 1999 se le facultó para elegir al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Y desde el año 2006, el Senado quedó facultado para aprobar a los integrantes de la Junta de Gobierno del INEGI.

Otra de las funciones senatoriales consiste en dar estabilidad a la vida política del régimen federal, al valorar las circunstancias y condiciones de alteración del orden constitucional, de inseguridad

⁶ Reformas al artículo 76 constitucional, *DOF*, 20 de agosto de 1928 y 10 febrero de 1944.

⁷ Reforma al artículo 76 constitucional, *DOF*, 25 de octubre de 1993.

⁸ Reforma constitucional al artículo 27, fracción XIX, *DOF*, 6 de enero de 1992.

⁹ Reforma constitucional artículo 28, *DOF*, 20 de agosto de 1993.

o riesgo prevalecientes en una determinada entidad federativa. Al efecto está facultado para declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, y nombrar a un gobernador provisional quien convocará a elecciones. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta mediante una terna formada por el presidente de la República (artículo 76, fracción V). Aun cuando esta facultad ha permanecido invariada, es relevante que el Senado la ejerciera en numerosas ocasiones desde el año 1879; la última vez que lo hizo fue en 1975. A partir de 1978, cuando se reglamentó dicha facultad, el Senado ya no volvió a ejercer esta atribución. Desde entonces, el Ejecutivo optó por remover gobernadores de su función para trasladarlos al ejercicio de responsabilidades del gobierno federal.

Una más de las facultades de esa Cámara, de fecha reciente, es que, a partir de 2005, deberá resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten. Con la amplia reforma hecha al Poder Judicial en 1994, se facultó al Senado para hacer del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de acciones de inconstitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales.

Siendo uno de los principios esenciales del Estado de derecho que el poder controle al poder, el Legislativo ha ido incorporando nuevas facultades para supervisar la acción ejecutiva. De tal manera que a la disposición original de 1917 relativa a la facultad de ambas Cámaras para citar a los secretarios de Estado cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio concerniente a su Secretaría; en 1974 se añadió, como una nueva acción de control legislativo, que los secretarios informen sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Poco tiempo después, en 1977, época en que el sector paraestatal mexicano prácticamente duplicaba su tamaño hasta llegar a tener 1155 empresas, se facultó a ambas Cámaras para crear comisiones con el fin de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Años después se

agregó al procurador general y a los jefes de departamento administrativo —incluido el del Distrito Federal—, para comparecer ante ambas Cámaras.

Respecto al desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, la facultad del Senado para erigirse en “Gran Jurado” y así conocer de los delitos oficiales cometidos por dichos servidores; en 1982 se dispuso que dicha Cámara podría erigirse en jurado de sentencia para conocer de la acusación que haga la Cámara de Diputados en contra de algún servidor público.

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

La Constitución de 1917 dispuso que la Cámara de Senadores estaría compuesta de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, y por cada Senador propietario se elegiría un suplente. La duración en el cargo era de cuatro años y la Cámara se renovaría por mitad cada dos años. A partir de 1933, la duración en el cargo se amplió a seis años. En 1986 se dispuso que dicha Cámara se renovaría, por mitad, cada tres años. En 1993 se estableció que el Senado se integraría con cuatro senadores por cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Su renovación sería total cada seis años. Finalmente, en 1996, se publicó otra reforma constitucional con la que se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días, estableciendo que el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de

listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.¹⁰

La Cámara de Senadores, para la atención de los asuntos de su competencia, está organizada de la siguiente forma:

Pleno. Es la instancia superior de la Cámara, integrada por los 128 senadores, donde se discute y, en su caso, se aprueba el trabajo legislativo de su competencia.

Mesa directiva. Está integrada por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que duran en ejercicio un año legislativo y pueden ser reelectos. Se eligen dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del Congreso, o dos días antes, en el caso de iniciar la legislatura. Esta Mesa preside los trabajos de la Cámara, conduce los debates y votaciones del Pleno, remite los asuntos a las Comisiones según la materia que les corresponda, conduce las relaciones con la Cámara de Diputados, los poderes federales y con los poderes de los estados y del Distrito Federal, y designa a los representantes de la Cámara en actos internacionales. La Mesa Directiva debe observar en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

El presidente de la Mesa Directiva es el representante jurídico de la Cámara, pues en él se expresa la unidad de la misma. Dentro de sus atribuciones destaca: dirigir, abrir, clausurar, suspender los trabajos del Pleno; conducir los debates y las votaciones; firmar las leyes y decretos que expida la Cámara de Senadores junto con uno de los secretarios de la Cámara, cuando sea facultad exclusiva del Senado, o con el presidente y un secretario de la Cámara de Diputados, así como las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión. Asimismo, determina el trámite de los asuntos y formula el orden del día para las sesiones. Elabora y propone al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera, y expida el nombramiento o el oficio de remoción de los ser-

¹⁰ Reformas al artículo 56 constitucional, del 29 de abril de 1933, 15 de diciembre de 1986, 3 de septiembre de 1993, 22 de agosto de 1996.

vidores públicos de la Cámara. El presidente de la Cámara está subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Cabe señalar que algunas de estas facultades son ejercidas por el presidente de la Mesa Directiva, mientras otras se ejercen de manera colegiada por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el presidente de la misma tiene voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

Junta de Coordinación Política. Conforme a la evolución política y democrática del país, y la pluralidad de partidos políticos, a partir de la LVII Legislatura —1997-2000— en que llega a su término la existencia de una mayoría absoluta basada en un solo partido político, pues se acordó crear al interior del Congreso a la mencionada Junta, en sustitución de la Gran Comisión del Senado, debiéndose integrar al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, como sigue: por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura; dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura. Con ello se buscó dar cabida a la nueva pluralidad partidista de la Cámara.¹¹ De esta manera, en la Junta confluyen los grandes acuerdos políticos de los grupos parlamentarios. La Junta de Coordinación Política adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada grupo respecto del total de la Cámara.¹²

El presidente de la Junta de Coordinación Política será, por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Pero, si al inicio de una legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado

¹¹ Ley Orgánica del Congreso de la Unión, publicada el 3 de septiembre de 1999, artículo 81.

¹² Artículo 81, párrafo 2, de la Ley Orgánica del Congreso.

de la Junta, la presidencia será ejercida en forma alternada y por cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos el 25% del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores. El Presidente de la Junta de Coordinación Política nombrará un secretario técnico, quien tendrá a su cargo, elaborar actas y comunicar los acuerdos, a las instancias correspondientes de la Cámara.¹³

Grupos parlamentarios. Los senadores se agrupan por partido político, con el propósito de orientar la participación de sus integrantes en el proceso legislativo. En el interior de cada grupo se nombra un coordinador, así como otros cargos directivos para su representación. El coordinador participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

Comisiones legislativas. Para el cumplimiento de sus funciones, el Senado se apoya en *comisiones* con áreas de trabajo específicas que cuentan con un presidente y dos secretarios, además de senadores de los distintos grupos parlamentarios, quienes pueden participar hasta en cinco de ellas. Se constituyen durante el primer mes del ejercicio de la legislatura y los grupos parlamentarios tienen derecho a solicitar cambios en la

¹³ Dentro de sus atribuciones (señaladas en el artículo 84) se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno. Artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

adscripción de sus integrantes. Sus reuniones podrán ser públicas y las decisiones tomadas son aprobadas por la mayoría de votos de sus integrantes.

Cuando así se requiera, puede nombrar comisiones con carácter transitorio que conozcan exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o para desempeñar un cargo específico. También puede crear comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión que atiendan asuntos comunes. Los cargos de presidente, vicepresidente y secretarios de la Cámara de Senadores no podrán integrarse a ninguna comisión.

IV. EL SENADO COMO PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO

El Senado tiene una participación activa en el proceso parlamentario. La creación de nuevas leyes, su modificación o bien su abrogación, así como las reformas y adiciones constitucionales, parte de la competencia que tienen los actores políticos para iniciar leyes y decretos, correspondiendo: *a)* al presidente de la República; *b)* a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y *c)* a las legislaturas de los estados.¹⁴ Las iniciativas de reforma o creación de leyes puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la Forma, Intervalos y Modo de Proceder en las Discusiones y Votaciones, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Los elementos destacables de ese proceso son los siguientes:

¹⁴ Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cámara de origen y cámara revisora. Se denomina Cámara de origen a la que inicia el procedimiento legislativo, y Cámara revisora, a la que recibe la minuta con propuesta de decreto que ya aprobó y turnó la de origen.

Presentación de iniciativas. Toda iniciativa de creación o reforma de ley que sea presentada al Poder Legislativo debe ser turnada a la(s) Comisión(es) competentes, por conducto de la Mesa Directiva, para su análisis y dictamen. La Comisión competente analiza y discute el contenido de la iniciativa, a la vez que elabora el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión.

Dictamen. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde, y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Los dictámenes de cada una de las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen.

Voto particular. Se denomina así el documento que contiene razones, argumentos y puntos de vista que un legislador emite y sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o negativo.

Propuesta de dictamen al Pleno. Una vez elaborado el dictamen en comisiones, se le notifica al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Cámara. Los dictámenes deben sujetarse a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. El día en que se hacen del conocimiento de los miembros de la cámara quedan de primera lectura, y durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen. Puede suceder que se dispense la segunda lectura, entonces desde la primera lectura se proce-

de a la discusión y votación. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

Cámara revisora. Esta Cámara recibe la minuta del dictamen con proyecto de *decreto* y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta; y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo Federal. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá

presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados; y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

Promulgación. El presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, tiene dentro de sus facultades dos opciones: *a)* realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido; o *b)* promulgarlo y entonces mandarlo publicar en el *Diario Oficial*, para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Si se trata de reformas constitucionales, el procedimiento es diferente, ya que una vez aprobado el decreto por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, se remite a las Legislaturas de los Estados de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 constitucional. A partir de ese momento las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, reciben las comunicaciones de los congresos locales en las que aquéllas manifiestan su aprobación o rechazo al decreto referido. En caso de que más de la mitad de los congresos de las entidades federativas (cuando menos 16 de las 31, ya que el Distrito Federal no participa) lo acepten, el decreto se considera aprobado; en ese momento se hace la declaratoria respectiva para remitirlo al Poder Ejecutivo, a efecto de que sea publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

V. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

La Cámara de Senadores también está facultada para regular su estructura y funcionamiento interno, de tal manera que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se define la organización técnica y administrativa de apoyo, y establece que para el auxilio de sus tareas legislativas y administrativas contará con las siguientes dependencias: Secretaría General de Servicios Parlamentarios; Secretaría General de Servicios Administrativos; Tesorería de la Cámara; Coordinación de Comunicación Social; Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias; Instituto de Investigaciones Legislativas; Contraloría Interna.

Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituyó el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

Es, en suma, mediante esta gran actividad, proceso y organización parlamentaria, que el Senado de la República participa en la construcción del sistema democrático del Estado mexicano.

VI. FUENTES

BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, UNAM 1978 (particularmente el capítulo sobre la formación del Poder Legislativo).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEE BENSON, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM-Colegio de México, 1994.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión, publicada el 3 de septiembre de 1999.

Reformas al artículo 56 constitucional, del 29 de abril de 1933.

Reformas al artículo 76 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 agosto de 1928 y 10 febrero de 1944.

Reforma al artículo 76 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

Reformas al artículo 56 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.

Reforma al artículo 27 constitucional, fracción XIX, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

Reforma artículo 28 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1993.

Reforma al artículo 76 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.

Reformas al artículo 56 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.

Reforma al artículo 21 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2005.

Reforma al artículo 76 constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 2007).

REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 3 ts.

SORDO CEDEÑO, Reynaldo, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México, 1993.



ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL
SENADO

Patricia Galeana
Coordinadora

