

DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

SENATUS NULLUM EST

Carlos Martín GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

No sólo debemos nuestra razón a los demás, sino que no nos es posible, en ningún caso, exceder a los demás en razonabilidad de una forma que pudiera justificar alguna pretensión de autoridad

KARL R. POPPER

La sociedad abierta y sus enemigos.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *La Constitución y el Senado.* IV. *El federalismo, la reelección, el presupuesto y el Senado.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

A casi 200 años de lo que muchos todavía llaman “vida independiente” de México, en las vísperas del centenario de eso que otros tantos insisten en nombrar “Revolución”, las instituciones de la República continúan en proceso de construcción.

El ejercicio prácticamente nulo de las dos facultades primordiales de la Cámara de Senadores, legislar y controlar políticamente al Ejecutivo, encuentra sus causas en un diseño institucional concebido,

en su génesis, para la simulación y para servir al poder omnímodo del presidente en turno.

Aun cuando es justo reconocer que el Senado ha sufrido cambios y gozado de mejoras importantes, con frecuencia tropieza y se sume en los pantanos de la impotencia legislativa.

Si las cámaras que integran el Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos pretenden ser parte de los pesos y contrapesos que, en toda democracia constitucional, garantizan el goce pleno de las libertades ciudadanas y un ejercicio justo y equilibrado de los poderes públicos, entonces requieren de una revisión profunda de sus facultades y de su estructura.

En este punto, me parece que vale la pena recordar que el ejercicio de las virtudes cívicas en la *politeia* griega se basaba en una participación activa de los ciudadanos y la representación de sus intereses estaba garantizada por una constitución mixta que facilitaba la conciliación entre el pueblo, la aristocracia y la “nobleza” (*regia*),¹ que vigilaba y protegía los derechos de todos y de cada uno; pero que, sobre todo, ofrecía una seguridad y una estabilidad extrañas en nuestros días.

Parece que hoy, al contrario de lo que sucedía en la antigüedad, la brecha “institucional” entre los órganos de poder y la ciudadanía es cada vez más grande.

Pero, ¿qué derechos subjetivos se pretende garantizar? En términos generales: la libertad personal, el derecho a un trato digno, el derecho a un procedimiento justo y la protección judicial efectiva, la tutela de la libertad de conciencia, religión, opinión y prensa, así como la igualdad.

Éstos se manifiestan de manera particular en el orden jurídico mexicano, como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, de petición y de asociación, la libertad de tránsito, la equidad de género, la igualdad de oportunidades de desarrollo y la no discriminación, entre otras, mientras que el derecho a un procedimiento justo (debido proceso) y a la protección judicial efectiva se encuentran en los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental. Por supuesto que también vemos plasmadas las libertades de conciencia, de opinión, de prensa y

¹ Fioravanti, Maurizio, *Constitución, de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 22 y 23.

de culto religioso (artículos 6, 7 y 130). Para efectos de este artículo, esos son, precisamente, los derechos humanos que hay que defender a toda costa, empezando, claro está, por el derecho a la vida.

Y, como señala Miguel Carbonell, “la división de poderes jamás ha recibido una aplicación práctica completa”² pues las necesidades siempre cambiantes y dinámicas del Estado moderno van imponiendo modos y ajustes que exigen flexibilidad y coordinación entre los órganos de poder que lo conforman.

Desde esta perspectiva quizá se podrían explicar, aun parcialmente, las deficiencias que aquejan a la también llamada Cámara Alta, ya que ha perdido terreno en su papel de representante territorial de la nación y frecuentemente sólo llega a figurar como foro de querellas y chantajes entre poderes o, mejor dicho, de escenario de la insensatez política y de la imprecisión jurídica.

En uno de tantos debates sobre la reforma energética durante la LIX legislatura federal, el senador Javier Corral Jurado apeló a sus colegas desde la tribuna de Xicoténcatl 9, como “compañeros diputados”. Cuando los demás senadores repelaron desde sus escaños, sarcástico, se disculpó “es que creí que estábamos en la otra cámara”, para llamar la atención sobre el bajísimo nivel de los “argumentos” en contra de la apertura a la inversión privada en la explotación de los hidrocarburos mexicanos.

Mas volvamos al tema de las funciones constitucionales del Senado frente al Ejecutivo: planteo la necesidad, entre otras, de redefinir los alcances de las facultades legislativas y políticas de la Cámara Alta como un contrapeso necesario, lo cual implicaría el fortalecimiento de su carácter de institución republicana, partiendo del supuesto de que debe ejercer sus atribuciones con plena autonomía, en una relación *inter pares* y de coordinación-colaboración con los demás órganos del poder público.

También es menester cuestionar el papel del Ejecutivo en esta interacción con el objeto de marcar la frontera de sus facultades constitucionales y jurídicas, en un régimen presidencial en el que, históricamente, se ha constatado que los excesos opacan y, en oca-

² Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5a. ed., Porrúa, México, 2004, p. 33.

siones, anulan a sus supuestos contrapesos. Al analizar el significado de la frase “división de poderes”, Carbonell distingue:

- “a) Las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno.
- b) Un órgano no debe interferir en el desempeño de las funciones de los otros.
- c) Un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro”.³

Respecto de este último inciso, “si constitucionalmente uno de los órganos tiene asignada una función, significa que no puede delegarla ni transmitirla”,⁴ al tiempo que está obligado a ejercerla.

Es bien sabido que, de acuerdo con el principio de legalidad, un órgano del poder público no puede hacer nada que no esté en la ley (o en la constitución), por lo que el Senado debe ejercer sus facultades “y hacerlo de modo efectivo y no sólo aparente”.⁵

De aquí surge una serie de preguntas cuyo intento de respuesta excedería con mucho el espacio de este artículo. El lector comprenderá, siguiendo a Popper, que ninguna teoría que resultare de un estudio a fondo del problema del diseño institucional del Estado mexicano será definitiva, pues “todas tienen por objeto seleccionar y ordenar los hechos”,⁶ independientemente de la verdad en ellas contenida.

Pero en el análisis final, lo que interesa es tratar de dilucidar hasta qué grado la Cámara de Senadores es una institución democráticamente viable, si goza de alguna vigencia como creador de un orden jurídico que privilegia el respeto a los derechos humanos por sobre cualquier consideración política; si se trata de un contrapeso efectivo frente a los históricos y proverbiales excesos del poder Ejecutivo, y si el dinero que paga el contribuyente se ve reflejado en productos legislativos que realmente representen los múltiples intereses que conviven en el territorio mexicano.

Toda proporción guardada, y considerando las fluctuaciones del mercado, creo que es pertinente hacer notar que lo que el Senado le cuesta a los contribuyentes equivale a construir diez hospitales rurales

³ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 48.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2006.

al año, o dos hospitales generales de 120 camas cada uno, o al costo de quince escuelas primarias urbanas.⁷

A propósito, en ciertos círculos de la autocomplaciente “clase política” mexicana se da por hecho la existencia de un sistema de pesos y contrapesos institucionales en el ejercicio del poder público, pero, como Norberto Bobbio ha señalado:

“el mejor remedio contra el abuso de poder... es la participación directa o indirecta de los ciudadanos, del mayor número de ciudadanos, en la formación de las leyes”.⁸

Y en el caso del Senado, otra vez Carbonell, si los legisladores tienen que:

“ejercer una facultad de creación normativa no pueden hacerlo de cualquier modo, o realizarlo de forma parcial e incompleta o... trasladar simplemente su responsabilidad a otro órgano del Estado”.⁹

Ante todo esto, nos preguntamos: ¿estamos los ciudadanos representados debidamente en el Congreso? ¿Qué legitimidad tienen “nuestros” representantes? ¿Satisfacen las expectativas del elector? ¿Los estados federados cuentan, cada uno y de forma equitativa, con una voz firme y sonora en el Senado?

Con este artículo no pretendo más que continuar con el antiguo debate sobre el fortalecimiento de las instituciones republicanas en México y, desde una perspectiva más amplia, acerca de la necesaria reforma de la Constitución (ya no del Estado), si lo que se desea realmente apuntalar son los derechos humanos como el bien jurídico superior que todos, gobierno y ciudadanos, tutelan y defienden por encima de cualquier otro, incluido el Estado.

⁷ Cada senador le cuesta al erario público cerca de 12 millones de pesos al año, si se toma en cuenta un presupuesto de gasto anual que ronda los 1 500 millones de pesos y en el que se incluyen los rubros de servicios personales, materiales y suministros, bienes muebles e inmuebles, obras públicas y ayudas y subsidios. Consultar la página http://www.senado.gob.mx/admon/content/recursos_financieros/presupuesto_gasto/docs/informe_2trimestre2009.pdf.

⁸ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 47.

⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 49.

El objetivo de este opúsculo es delinear propuestas de reforma constitucional que permitan un mejor equilibrio del poder en México, que busque privilegiar el estatuto jurídico por encima del sistema político, a partir de la conciencia de que, en este mundo interdependiente, términos míticos como soberanía e identidad nacional habrán de ceder su espacio de poder al lenguaje auténtico y realista de los derechos humanos.

Y tales propuestas deben ser discutidas desde diversas perspectivas. Primero, la que nace del cuestionamiento sobre la legitimidad del poder público en el actual esquema de división de poderes en México, en el doble sentido de que además de representar la “voluntad ciudadana” también se tenga claro para qué existen los órganos de poder: ¿qué es exactamente lo que promueven?, ¿qué derechos garantizan?, ¿cómo evitar que se conviertan en el tirano que impone leyes y ejecuta acciones en contra de las aspiraciones reales de quienes los eligen?

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el Plan de Casa Mata, lanzado el 2 de febrero de 1823 por las tropas enviadas a combatir a Antonio López de Santa Anna, se exigía “la elección de un nuevo congreso y, como reconocía la autoridad de las diputaciones provinciales, conquistó el apoyo regional”.¹⁰

Luego de abdicaciones, revueltas y esfuerzos serios por “restaurar” la República, en noviembre de 1823 se instaló ese nuevo congreso:

“con una mayoría federalista pero dispuesta a mantener la unión. De esa manera, el acta del 31 de enero de 1824 constituyó los Estados Unidos Mexicanos y, después de largos debates, para septiembre tenía listo el texto de la Constitución de 1824, que fue jurada en octubre”.¹¹

Así, vemos un congreso concebido originalmente como representante territorial de la naciente República Mexicana. Los estados que acordaron ceder su *soberanía* en un acto de unión que los fortalecería y les garantizaría seguridad, una mejor defensa frente al enemigo común y un libre intercambio de bienes y servicios, enviaron a la

¹⁰ Vázquez, Josefina Zoraida, “De la Independencia a la consolidación republicana”, *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 2009, p. 150.

¹¹ Vázquez, Josefina, *op. cit.*, p. 151.

Cámara Alta a sus representantes para garantizar la integridad territorial de la República.

Aunque se advierte una clara influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, Josefina Zoraida Vázquez afirma que la de 1812 fue fundamental y que el federalismo mexicano fue mucho más radical que el estadounidense, merced a un tradicional regionalismo que privó al gobierno federal “de autoridad fiscal sobre los ciudadanos. Aunque quedaron a su cargo el pago de la deuda, la defensa, el orden y la obtención del reconocimiento internacional”.

La autora añade un dato de importancia central para nuestro análisis: con el fin de que pudiese cumplir con su tarea, al gobierno federal “sólo se le adjudicó una contribución que debían pagar los estados —que pocos cumplieron— más los impuestos de las aduanas y algunas menudencias”.¹²

Como un dato comparativo, cabe anotar que poco antes, en Estados Unidos, las 13 colonias que lucharon juntas a finales del siglo XVIII para independizarse de la corona británica, acordaron entre ellas “emplear” a un administrador común, cuyas normas serían aplicadas por excepción cuando el orden común no pudiera satisfacer sus propias necesidades (sobre todo, las económicas). Así, la federación en Estados Unidos se constituye en el árbitro que garantiza la equidad, la reciprocidad y la justicia en la relación interestatal.¹³

1. México crea su propio orden jurídico

Respecto a la publicación del *Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, Emilio O. Rabasa afirma:

“el brusco cambio suscitó no sólo debate, sino enfrentamientos, entre federalistas, capitaneados por Miguel Ramos Arizpe, que mal copiaron el sistema norteamericano de 1787, y centralistas dirigidos por fray Servando Teresa de Mier, que preferían continuar la tradición hispánica”.¹⁴

¹² *Ibidem*, p. 152.

¹³ http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf, p. 27.

¹⁴ Rabasa, Emilio O., “La línea quebrada: el federalismo en México”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/8/37.pdf>.

En la Constitución de 1857 la Cámara de Senadores fue suprimida “por razones históricas muy conocidas, como fueron la aristocratización del Senado, amén de componerse de militares y obispos, restableciéndose en 1875”.¹⁵

Es un hecho histórico, el cual ya no requiere demostración alguna, que durante los 34 años del porfiriato (1877-1911; de sobra estaría mencionar los cuatro *muy porfirianos* años de Manuel González entre 1880 y 1884) el congreso en general, y el Senado en particular, se constituyó en una cámara que poco a poco fue sucumbiendo ante el poder omnímodo del dictador. No por nada, al referirse al porfiriato, Daniel Cosío Villegas dice que “Porfirio Díaz dominó tanto esa época que acabó por darle su nombre”.¹⁶

De esta manera, uno de los problemas que la constitución jurídica enfrentaría en aquella época fue el hecho de que:

“las cámaras de Senadores y de Diputados debían aprobar lo que el presidente les propusiera porque ellas carecían de la información técnica que le dan al presidente sus secretarías de Estado”.¹⁷

Jorge Carpizo confirma el dato de que desde los periodos presidenciales de Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz y Manuel González “se hizo costumbre que el presidente expidiera los códigos y leyes federales”,¹⁸ teniendo enfrente a las dos cámaras aprobando todo de forma acrítica.

Durante la época convulsa conocida como la Revolución mexicana, las cámaras del Congreso sufrieron un resquebrajamiento, literalmente, estrepitoso; amén de que la revuelta sirvió para apuntalar el caudillismo que suprimió, durante dos décadas, cualquier esperanza de institucionalizar la vida pública en el país.¹⁹

La vida constitucional del país tuvo un respiro en 1917, cuando los constituyentes de Querétaro, comandados por Venustiano Carranza,

¹⁵ http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf, p. 29.

¹⁶ Cosío Villegas, Daniel, “El tramo moderno”, *Historia mínima de México*, 2a. ed., El Colegio de México, México, 2000, p. 121.

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 131.

¹⁸ Carpizo McGregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 13a. ed., Porrúa, México, 2002, p. 198.

¹⁹ Véase el artículo de Lorenzo Meyer, “El presidencialismo mexicano, en busca del justo medio”, publicado por el CIDE en http://www.istor.cide.edu/archivos/num_3/dossier3.pdf.

definieron el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a pesar de que fue concebida como una constitución rígida, por el largo proceso que se debe seguir para reformarla, ha sufrido tantas reformas como coyunturas políticas se han presentado para apuntalar proyectos de ciertos grupos o facciones en el poder.

Hoy sabemos que “si Venustiano Carranza reviviera seguramente tendría dificultades en reconocer al texto vigente como el mismo que mandó publicar el 5 de febrero de 1917”.²⁰

Ante la constitucionalización de la vida política de México, la necesidad de crear instituciones que dieran certidumbre, garantizaran la paz y otorgaran seguridad jurídica a los ciudadanos, dio paso a lo que hoy se conoce como el presidencialismo mexicano del siglo XX, fenómeno que consistió en la suplantación del caudillo por un líder que terminó imponiéndose sobre la institución presidencial. Así, ha sido de sobra demostrado que:

“Desde 1930, la presidencia mexicana la ha ocupado la persona que ha sido designada por quien ha controlado al partido oficial, que desde 1940 ha sido el presidente saliente, cuya fuerza desaparecía al dejar el cargo”.²¹

El control político autoritario tuvo tantos matices como presidentes hubo en la época posrevolucionaria. Lorenzo Meyer señala que el momento cumbre, estelar, del inicio de esta época “se puede situar en 1938” en el sexenio (el primer sexenio mexicano, por cierto) de Lázaro Cárdenas, cuando:

“la reforma agraria, la reorganización del partido oficial en una gran estructura corporativa y la expropiación y nacionalización de las empresas petroleras extranjeras consumieron las energías de la gran y única explosión efectivamente populista del siglo XX mexicano”.²²

Además de las facultades constitucionales y legales del presidente, estaban las que tenían su origen en el propio sistema político

²⁰ Carbonell, Miguel, “Presentación” de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 158a. ed., Porrúa, México, 2009.

²¹ *Idem.*

²² Meyer, Lorenzo, “La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario”, en Florescano, Enrique (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007, p. 117.

o metaconstitucionales, como las llama Jorge Carpizo: designar a su sucesor, ser el jefe del partido oficial, designar a gobernadores, remover a los gobernadores y actuar como árbitro en las principales disputas obrero-patronales del país.²³

El hecho incontrovertible es que “el grupo que formalmente asumió el poder bajo el liderazgo de Venustiano Carranza en 1917 pudo transmitirlo con éxito a uno de los suyos a lo largo de 83 años. Se trató de una hazaña política única en América Latina”.²⁴

Sobre todo a partir de los años treinta del siglo pasado, el presidente es “quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión”.²⁵

Reconociendo, junto con Jorge Carpizo, que esta “facultad” presidencial que lo convirtió durante décadas en el gran legislador ha sido acotada hasta cierto grado en los últimos años “en virtud de lo que se denominó ‘diputados de partido’ y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición”.²⁶

Una de las facultades constitucionales del presidente en su relación con el poder legislativo es la del “veto” o la facultad de hacer observaciones a los decretos emitidos por ambas cámaras. Esta institución es conocida desde la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), la de Apatzingán (artículos 128 y 129), la Federal de 1824 (arts. 55 y 56), las leyes constitucionales de 1836 (arts. 35, 36 y 37 de la ley tercera), y la Constitución de 1857 (art. 71).²⁷

Esta última establecía que el veto presidencial podía ser superado por el voto de la mayoría simple de los legisladores, mientras que hoy, el artículo 72 de la Constitución mexicana vigente fija como proporción de votos para superar el veto del Ejecutivo las dos terceras partes en ambas cámaras.

Otras facultades constitucionales del titular del Ejecutivo respecto del Legislativo, pero particularmente referidas al Senado, tienen que

²³ Carpizo McGregor, Jorge, “Notas al presidencialismo mexicano”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1053/4.pdf>.

²⁴ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 118.

²⁵ Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19a. ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2006, p. 84.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

ver con el nombramiento de los embajadores y cónsules generales que turna a la Cámara Alta para su ratificación. Lo mismo sucede en el caso del Procurador General de la República, desde hace relativamente poco. Otra atribución es la de turnar al Senado tratados internacionales para su aprobación. Pero, históricamente, la relación del Senado con el Ejecutivo se ha significado por su tersura y tibieza.

Así las cosas, a partir del año 2000 asistimos a la “victoria cultural” de los ciudadanos que decidieron probar con un gobierno surgido de un partido distinto al que gobernó a México durante siete décadas. Los resultados de esa decisión están por verse. Pero lo que en estos próximos tres años se realice en materia constitucional será definitivo para dar un salto cualitativo en la cultura del respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

Si, como señalaba Montesquieu, el legislativo “tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas”,²⁸ en México, las Cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos han ejercido tales facultades de manera limitada y en eventuales actos de simulación o cuando la necesidad de chantaje político así lo exige.

III. LA CONSTITUCIÓN Y EL SENADO

Lo primero en que manda el Senado es en el erario.

Nada entra ni sale de él sin su orden.

Ni aun los cuestores pueden expender alguna suma en los usos particulares sin su decreto, a excepción de lo que gasta para los cónsules. Aun para aquellas grandes y considerables sumas que tienen que gastar los censores todos los lustros en reparo y adorno de los edificios públicos, es el Senado quien les da su autorización para tomarlas.

Polibio de Megalópolis, *Historia Universal bajo la República Romana*

²⁸ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 1992.

Distingo aquí el concepto de Constitución Política del de Constitución Jurídica, en el sentido de que la juridicidad de la cosa pública debe tener prevalencia sobre el estatuto político del Estado: la garantía del respeto a las libertades individuales, de la vigencia de los derechos humanos por encima de cualquier otra institución.

Parto de la noción de democracia constitucional, ese paradigma que, de acuerdo con Luigi Ferrajoli, tiende a garantizar “no solamente los derechos de libertad sino también los derechos sociales... frente a todos los poderes, no sólo frente a los poderes públicos sino también frente a los poderes privados... no sólo en el derecho estatal sino también en el derecho internacional”.²⁹

En este sentido, como órgano colegiado revisor de los procesos de inserción de México en el orden jurídico internacional el Senado juega un papel crucial, insospechado en cuanto a sus efectos en el largo plazo y las consecuencias en la esfera jurídica de las generaciones por venir.

Asimismo, parto del principio de que los recursos públicos no sólo provienen de los impuestos que paga el contribuyente, ciudadano en todo sentido, que cuenta –al menos en apariencia– con la representación de sus diputados en la Cámara Baja del Congreso. Los “dineros del pueblo” también son generados y administrados en regiones, estados, ciudades, comunidades sin las cuales ningún órgano de gobierno sería posible.

Es decir, también hay productos, aprovechamientos, derechos y utilidades que son generados y facilitados por la constante actividad productiva de grupos regionales (privados y públicos), merced de su propio espíritu emprendedor, de la buena administración de algunos gobiernos locales y de la interacción de las comunidades que habitan y le dan vida al territorio nacional.

Por otro lado, ya es vieja la disputa entre estados y federación por más recursos para el desarrollo regional. El 23 de diciembre de 1999 se reformó el artículo 115 constitucional para fortalecer la figura del municipio elevándola al rango de orden de gobierno, pero también se introdujeron mecanismos legales, derivados del nuevo ordenamiento

²⁹ Ferrajoli, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Teoría del neoconstitucionalismo, ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 71-90.

fundamental, con el fin de incrementar las participaciones federales a los estados y municipios del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el artículo 76, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, a saber:

- I. Analizar la política exterior del Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

Además de su correlación directa con la fracción X del artículo 89 constitucional, esta facultad cobra una relevancia mayúscula en el artículo 133 que establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

- II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.
- III. Autorizar al jefe del Ejecutivo Federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado.
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.
- VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redun-

den en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos.

En cuanto a la facultad del Senado de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, cabe recordar que también es referida en el artículo 96 de la propia Constitución, de manera más detallada respecto de la mecánica de designación de los jurisconsultos.

Pero su atribución más importante es, en mi opinión, la de aprobar los instrumentos de derecho internacional que celebre el Ejecutivo, pues la llamada "constitución global", que se va perfilando poco a poco en los foros multilaterales, incide cada vez más sobre la configuración del orden jurídico de los países del orbe.³⁰

Tal es el caso del *Estatuto de Roma* que dio origen a la Corte Penal Internacional, cuyo proceso de ratificación en México generó una larga discusión que terminó, luego de cinco años de discusiones en múltiples foros,³¹ con una reforma al 21 constitucional en la que el Constituyente Permanente autorizó que el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado en cada caso, reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Desde mi punto de vista, esta solución entorpece cualquier intento por someter a la jurisdicción internacional a presuntos genocidas o criminales de guerra mexicanos, pues se politiza el proceso al requerir la aprobación del Senado, caso por caso. O México se somete a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional o no se somete.

A lo largo de las discusiones se pusieron sobre la mesa conceptos como soberanía, intervencionismo, integridad nacional; pero lo que estaba en juego era la posibilidad real, sin cortapisas, de someter ante un órgano jurisdiccional supranacional el juicio de los crímenes de lesa humanidad cometidos por ciertos personajes "históricos" del

³⁰ Häberle, Peter, "México y los contornos de un derecho constitucional común americano: *ius commune americanum*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 80.

³¹ El 7 de septiembre de 2000, el presidente Ernesto Zedillo firmó *ad referendum* el Estatuto de Roma, y el depósito de los instrumentos de ratificación ante la ONU fue llevado a cabo por México el 28 de octubre de 2005.

poder en México. Esto, por supuesto, causó un escozor más que inquietante entre las buenas conciencias de la clase política mexicana quienes optaron por hacer nugatoria la injerencia, a todas luces legítima, de la Corte Penal Internacional en asuntos que atañen no sólo a México sino al mundo entero: la violación de los derechos fundamentales del hombre.

Cabe recordar que "al resolver el amparo en revisión 1475/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la superioridad jerárquica de los tratados internacionales en relación con las leyes federales".³²

De esta manera, el trabajo legislativo conjunto, en materia internacional, entre Ejecutivo y Senado, cobra una mayor relevancia frente a la promulgación de leyes secundarias. Al respecto, Diego Valadés opina que en los términos de esta tesis de la Corte, "las disposiciones normativas que adopten el presidente y el Senado son superiores a las disposiciones normativas que aprueben las cámaras de Diputados y de Senadores".³³

Derivado de la aplicación de este criterio, Valadés estima que se pueden "generar considerables distorsiones en la vida institucional" porque se está ante un súper legislador, conformado por el Ejecutivo y sólo una parte del Legislativo.

En realidad, el Ejecutivo podría estar solo en el proceso y de todos modos seguiría siendo el súper legislador que ha sido siempre (con sus históricos alti-bajos, claro) en un sistema "presidencial" que todavía no encuentra los contrapesos necesarios para obtener el equilibrio que el ciudadano exige en aras de preservar y proteger sus derechos.

Pero, por otro lado, está la necesaria, vigente interacción de México con el resto del mundo; este proceso de mundialización al que se refería Carlos Castillo Peraza,³⁴ ve en camino a su propia constitución global, y requiere de la participación y del "sometimiento" de los estados que conforman las diversas regiones del planeta. Ya asistimos a la integración europea, con un proceso que inicia en la posguerra y continúa hasta nuestros días, cuando Europa se encuentra a punto

³² Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 74.

³³ *Idem*.

³⁴ Castillo Peraza, Carlos, *Apuesta por el mañana*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, 2003, p. 85.

de alcanzar su propio orden jurídico común, mediante la celebración del referéndum del próximo 2 de octubre de 2009 sobre el Tratado de Lisboa.³⁵

Por ello, la vieja disputa entre soberanía y Constitución debe resolverse en nuestro país a favor de ésta, para privilegiar el orden jurídico y los derechos humanos por encima del poder del Estado, y así garantizar que la *res publica* no sea “sometida a voluntades facciosas ni parciales.”³⁶

No obstante lo anterior, trátase de la creación de un ordenamiento superior o de la expedición de leyes secundarias, la relación entre Senado y Ejecutivo resulta inequitativa y desbalanceada, por decir lo menos, a partir del hecho de que el co-legislador y vigilante del propio Ejecutivo se encuentra en franca desventaja a la hora de deliberar la conveniencia de aprobar una pieza normativa internacional que repercutirá en el resto del orden jurídico nacional.

Otra facultad importante del Senado es la de erigirse en jurado para el juicio político a que hace referencia el 110 constitucional. De esta manera, se pretende no dejar impune el exceso, el abuso, la arbitrariedad y el enriquecimiento ilícito de los gobernadores, los diputados, senadores, ministros, consejeros, magistrados y jueces, señalados en el mismo precepto.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, también otorga una serie de atribuciones a los senadores, con el fin de que ejerzan sus facultades constitucionales. Por ejemplo, cada comisión del Senado tiene la facultad de llamar a cuentas a miembros del gabinete con el fin de que informen sobre asuntos específicos. Estos requerimientos de información se resuelven, generalmente, mediante el recurso del “punto de acuerdo”, forma parlamentaria desvirtuada y demasiado desgastada, desde mi punto de vista.

Esta herramienta de “control político” se ha convertido en motivo de burla de muchos ciudadanos preocupados por la eficacia y efectividad de los órganos legislativos del Estado mexicano. Así, la seriedad y el poder del Senado han quedado en entredicho en múltiples ocasiones por el uso exagerado del famoso “punto de acuerdo”. La

³⁵ Häberle, Peter, *op. cit.*, p. 4.

³⁶ Fioravanti, Maurizio, *op. cit.*, Trotta, Madrid, 2001, p. 28.

debilidad de su actuación, derivada, entre otros factores, por abusar de esta figura mientras enfrenta verdaderas urgencias legislativas, se ve agravada cuando se cuestiona su representatividad.

IV. EL FEDERALISMO, LA REELECCIÓN, EL PRESUPUESTO Y EL SENADO

Ya vimos que el Senado puede resolver conflictos territoriales entre las entidades federativas o decidir que ha llegado el momento de nombrar gobernador provisional en los estados de la federación y determinar la desaparición de los poderes locales.

Esta facultad de intervenir en asuntos relacionados con la territorialidad y la estabilidad del poder público de las entidades federativas encuentra su origen en el espíritu de su primer diseño constitucional en 1824. Como señalamos en la sección II de este artículo, esta constitución refleja la influencia de la de Cádiz al establecer la representatividad de las regiones que conformaban el territorio de la Nueva España.

Entre otras muchas cosas, del federalismo se ha dicho que se trata de una estructura *dual* de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o por la permanencia de su *soberanía*.³⁷

Esta estructura fue ampliada a tres órdenes de gobierno con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, a partir de la cual se eleva el carácter del municipio libre, pues éste pasa de ser una instancia administrativa del gobierno estatal a constituirse en orden de gobierno, cuyo ayuntamiento cuenta ahora con facultades cuasi legislativas, con una definición más clara de atribuciones y competencias en materia de servicios públicos, y con una mayor autonomía “relativa” en materia hacendaria.

Pero, considerado todo lo anterior, la debilidad del “poder” legislativo y político de la Cámara de Senadores encuentra sus raíces en tres problemas importantes: el primero es la imposibilidad constitucional

³⁷ Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, IFE, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=512>.

de que los senadores sean reelectos para periodos inmediatos.³⁸ El segundo tiene que ver con la desigual representatividad de los senadores en la Cámara Alta, y el tercero surge de la ausencia de facultades expresas en la Constitución para que el Senado intervenga en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Primero, el cabal ejercicio de las facultades constitucionales y legales del Senado de la República requiere no sólo de los contrapesos que el Ejecutivo, a través de sus facultades reglamentarias, de iniciar leyes, de publicarlas y de vetarlas, y el Judicial, mediante la jurisprudencia y el control de la constitucionalidad de las leyes, puedan ejercer sobre la Cámara Alta sino del control externo del electorado a través de la reelección.

Sabemos que tanto los diputados como los senadores podían ser reelectos de forma consecutiva desde 1824 hasta 1933. En el caso de la Cámara Alta, esto no fue posible en el periodo comprendido entre 1857 y 1875, en el que México sólo contó con la Cámara de Diputados.

Una reelección legislativa para periodos inmediatos tendría el fin de forzar a los senadores a rendir cuentas ante el electorado de las entidades que se supone representan, amén de garantizar continuidad en la tarea legislativa para favorecer la profesionalización, el desarrollo de la capacidad técnica y la consecuente eficacia de sus decretos, lo cual está estrechamente vinculado a la posibilidad de una reelección para periodos inmediatos posteriores.³⁹

La restauración de la reelección legislativa enfrentaría como principal reto “alcanzar un equilibrio entre, por un lado, la lealtad al partido y la disciplina, y por el otro la especialización de los representantes y sus relaciones con su electorado”.⁴⁰

³⁸ Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

³⁹ Mejía Acosta, Andrés, “La reelección legislativa en Ecuador: carreras políticas, relación electoral y disciplina de partido (1979-2003)”, en *El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, Cámara de Diputados, México, 2003.

⁴⁰ Dworak, Fernando, “¿Cómo sería el Congreso con reelección?”, en *El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, Cámara de Diputados, México, 2003.

En todo caso, desde mi punto de vista, la relación con el electorado es el elemento que más pesaría en la valoración del trabajo legislativo y de control político de los senadores, para efectos de decidir si se reelige o no a un representante. Así, se contribuiría a construir una relación de confianza entre elector y legislador que robustecería el vínculo entre mandante y mandatario.

Un riesgo asociado a esta necesaria cercanía del electorado con sus representantes es la posibilidad de incrementar el peso del trabajo de gestoría social y administrativa de los senadores y diputados frente a la tarea legislativa que éstos deben desarrollar para no permitir que el Ejecutivo se exceda en sus facultades reglamentarias y materialmente legislativas que lo han llevado a generar una abundante regulación y una burocratización paralizante del servicio público en México.

Segundo, la representatividad del Senado ha quedado en entredicho desde que se introdujo la figura de los senadores de primera minoría y de representación proporcional. En su origen, el sistema de elección de los senadores se basó en un principio de representación territorial paritaria de los estados que componen la federación, con clara independencia de la extensión o el número de habitantes con que contaba cada uno de ellos.⁴¹

Con el propósito de contribuir al debate en torno de este tema, veo tres opciones posibles para enderezar el principio de representatividad: la primera, y la más radical, sería eliminar 64 escaños (32 de primera minoría y 32 de representación proporcional); la segunda, eliminar nada más a los 32 plurinominales, partiendo de que el principio de representación territorial paritaria en este punto se rompe con la representación proporcional que está más relacionada con el elemento población que con el elemento territorial del Estado, pues depende de un porcentaje de votos (población) emitidos a favor de un partido determinado en una circunscripción territorial dada y que, en el caso de México, siempre abarca más de tres entidades federativas.

La tercera opción consistiría en sustituir a los 32 plurinominales con otros tantos senadores de estado, elegidos por los congresos locales de cada entidad federativa a propuesta del gobernador correspondiente.

⁴¹ Gutiérrez González, Carlos Martín, “El Senado de la República, su representatividad federalista...”, en *Reflexiones sobre la Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, México, núm. 3, marzo de 2003.

De cualquier forma, las facultades del Senado en su relación con el Ejecutivo, tendrán que pasar por la prueba de fuego que implicará el decidido cuestionamiento de su representatividad y la necesidad de que su trabajo como representante territorial (o del *pacto* federal) sea evaluado cada seis años por el electorado a través de la reelección a uno o varios periodos inmediatos.

Este mecanismo de premio-castigo, de una reelección condicionada a la especialización legislativa, a un efectivo control político y a la contribución seria e informada al fortalecimiento del orden jurídico nacional e internacional, contribuirá a atemperar el intercambio de chantajes y amenazas (veladas y no) en que se ha convertido el debate parlamentario y su “diálogo” con el Ejecutivo.

Pero, suceda lo que suceda, la proverbial ineficacia legislativa y política del Congreso continuará agudizándose si no se fortalece financiera, estructural y operativamente al Congreso de la Unión. Cada vez que el Senado se ve en la necesidad de aprobar o ratificar un tratado internacional, depende casi exclusivamente de la información generada, analizada y tamizada por el propio Ejecutivo.

¿Alguna semejanza con lo que pasaba en el porfiriato? Mientras que un secretario de Estado en México cuenta con una amplia y bien equipada estructura académica interna y externa a su servicio, los recursos del Senado son mínimos. En promedio, cada senador cuenta con dos asesores legislativos. Si el senador es presidente de alguna comisión podrá contar con hasta cuatro asesores, dependiendo de los honorarios que se les paguen, incluido el secretario técnico de la propia comisión legislativa. Cabe señalar que en esta consideración se toma en cuenta la existencia del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pero su función, su eficiencia y su eficacia, están condicionadas también por diversos factores políticos y financieros.

De esta manera, el Senado se enfrenta en condiciones adversas frente a un Ejecutivo dotado de más y mejores recursos para obtener, procesar, dirigir y condicionar la información que dará como resultado una decisión legislativa importante por definitiva de la vida republicana y de la necesaria interacción entre gobierno y gobernados.

Por último, considero que vale la pena reflexionar sobre el tercer problema planteado párrafos arriba: la participación del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Esta sección del artículo inicia con una cita de Polibio de Megalópolis que rescata un papel fundamental del Senado Romano: la vigilancia de la recaudación y del gasto público. Por supuesto que en poco más de dos mil años, las cosas han cambiado, pero es importante considerar que, por regla general, quien maneja los dineros gobierna. En los últimos años, a partir de que el Ejecutivo presenta su proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados y hasta su aprobación (con todas las modificaciones que sufre en el inter), los representantes populares son los que tienen en sus manos el gobierno prácticamente absoluto de la República.

Esta concentración del poder puede resultar peligrosa para un sistema constitucional-jurídico que privilegia los derechos humanos frente a los intereses de facciones o “estamentos” del poder real. Se corre el riesgo de sucumbir bajo la tiranía de un “absolutismo parlamentario” como lo denomina Fioravanti al referirse a las constituciones sin democracia.⁴²

Para garantizar un mínimo equilibrio en la aprobación del presupuesto, un contrapeso ideal consistiría en contar con una cámara revisora, conforme al proceso legislativo normado en el artículo 72 constitucional. Esto significa que el Senado participe en la revisión de la propuesta del Ejecutivo, desde el punto de vista de las múltiples necesidades regionales del territorio mexicano, es decir, como un auténtico representante del pacto federal.

La propuesta es clara: integrar al Senado de la República en el proceso de aprobación del presupuesto mediante la derogación de la fracción VI del artículo 74 constitucional e insertar su texto en la fracción II, hoy derogada, del 73, de modo que la facultad de aprobar el PEF se convierta en un acto bicameral, típicamente legislativo.

Así se garantizaría la representación de las entidades federativas y un consecuente equilibrio en el reparto del gasto público para lograr un desarrollo solidario y equitativo en todas las regiones del país.

Desde mi punto de vista, este aspecto de la reforma cobra mayor peso y sentido si también se incluye el tema relativo a los senadores designados por las legislaturas locales.

Adicionalmente, incorporar al Senado de la República en el proceso presupuestario tendría como efectos:

⁴² Fioravanti, Mauricio, *op. cit.*, p. 109.

Permitir la muy recomendable doble reflexión que supone el procedimiento bicameral, en donde se exprese un mayor consenso sobre las asignaciones del gasto y una justa distribución del mismo.

Facilitar el alineamiento de las reflexiones y consideraciones que tuviere el Legislativo en su conjunto al momento de aprobar la Ley de Ingresos, misma que, como sabemos, surge de un procedimiento bicameral, dando un mayor equilibrio entre la política nacional de ingresos y egresos.

Hacer posible una más equilibrada asignación de recursos con fines de descentralización, señaladamente el régimen de transferencias federales (ramo 28 y ramo 33), así como la oportuna intervención de los intereses estatales en la asignación del gasto central con efectos regionales o locales (CFE, IMSS, ISSSTE, SCT, etcétera).

En el contexto actual, cuando un partido de oposición está llegando con mayoría relativa de legisladores a la Cámara de Diputados y va a tener en sus manos la aprobación del próximo presupuesto federal, resulta conveniente atemperar la capacidad de presión y de chantaje político que sus líderes visibles ya están desplegando, facilitando que en el proceso participe un Senado compuesto por fuerzas políticas más equilibradas, de manera que al revisar el PEF tenga la posibilidad de decidir por un gasto orientado hacia la inversión en infraestructura y hacia la generación de oportunidades de desarrollo humano, social y económico en las diversas regiones que conforman el territorio nacional.

V. CONCLUSIONES

En el régimen político, presidencialista, que se desarrolló a lo largo de siete décadas prevaleció, precisamente, el dominio del Ejecutivo federal, cuyas facultades metaconstitucionales lo convirtieron en un poder desbordado, débilmente acotado por el Legislativo y el Judicial, autoritario, en torno al cual se montó un conjunto de mecanismos legales y extralegales destinados a que la persona en la que encarnaba el presidente de los Estados Unidos Mexicanos se convirtiera en el centro de la vida política y conservara el control en todos los ámbitos de la vida nacional.

Así, el presidente fue el gran elector, el máximo legislador y el supremo juez. En ese contexto, los diputados y senadores no tenían que rendirle cuentas a nadie más que al presidente y a su partido. El electorado prácticamente no contaba.

En pocas palabras, durante décadas se privilegió el poder del Estado y de su príncipe frente a la constitución jurídica, garante de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

El Senado de la República puede llegar a convertirse en un factor de equilibrio jurídico-político determinante para la vida interna de México y para su relación interdependiente con el resto del mundo.

Para lograr el equilibrio deseable, entre otras cosas, se requiere que las instituciones republicanas como el Senado puedan ejercer los contrapesos necesarios en una relación *inter pares* y, para ello, es menester una reforma constitucional que, por lo menos, lo faculte para que:

1. Los senadores puedan ser reelectos para periodos consecutivos.
2. Se garantice una representación territorial paritaria a partir de la eliminación de por lo menos los 32 escaños de representación proporcional.
3. El Senado de la República participe en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, uno de los efectos buscados es que la relación del Senado con la ciudadanía sea transparente y esté basada en la rendición de cuentas sistemática, con el fin de establecer una base de confianza mutua. En cuanto a la relación de la Cámara Alta con el Ejecutivo, se pretende que tienda a ser más de co-participación, de corresponsabilidad en decisiones fundamentales para los gobernados, y menos de enfrentamiento y “separación” de poderes.⁴³

Con todo esto, apenas estaríamos vislumbrando un México unido en su diversidad, donde la igualdad de todos ante la ley, la no discriminación, el reconocimiento de su riqueza cultural, la garantía de seguridad y la paz sean los ejes rectores de una nueva relación entre gobierno y gobernados. Un México donde sus ciudadanos sepan que lo son y cuándo lo son; es decir, que conozcan sus prerrogativas y sus obligaciones; que defiendan sus derechos subjetivos y los hagan valer ante cualquier entidad pública o privada, nacional o internacional, pero que, sobre todo, conozcan su Constitución.

⁴³ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y galantismo*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 105-106.