



EL SENADO DE LA REPÚBLICA. SU ENCAJE CONSTITUCIONAL

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Senado en la Constitución*. III. *La articulación del Senado en el proceso de formación y control de las políticas públicas*. IV. *La articulación del Senado de la República en el proceso constitucional*. V. *Las prerrogativas de los senadores de la República para el desempeño de sus actividades. Prerrogativas corporativas e individuales*. VI. *La organización interna del Senado de la República*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es destacar el diseño institucional y las funciones asignadas al Senado de la República en el marco de la teoría de la representación política, de la división de poderes y del sistema federal que nuestra Constitución ha adoptado. Se estudia por tanto el derecho constitucional positivo mexicano, y el derecho parlamentario del Senado, a la luz de las mencionadas teorías, lo que permite explicar con precisión la tarea del Senado en la constelación de las instituciones públicas de los mexicanos.

* Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana; maestro en política y gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España). Profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

Seguida de la presente introducción, el estudio se ha ordenado en cinco apartados adicionales de la siguiente manera. En primer lugar se emprende el análisis de la ubicación del Senado de la República en una visión de conjunto. En este segundo apartado se destaca la división horizontal y vertical del poder público en México, el encaje del Senado en esta doble división del poder, así como el derecho por el cual la Cámara de Senadores rige sus actividades.

El estudio prosigue con un tercer y cuarto apartado que describen las funciones del Senado de la República, y las potestades jurídicas instrumentales con las cuales las lleva a cabo. Tomando prestado el marco teórico de Bruce Ackerman sobre la diferenciación entre *ordinary politics* y *constitutional politics*,¹ es pertinente señalar que el Senado actúa en dos planos diferenciables. En cada uno desempeña funciones distintas que se identificarán en los citados apartados. En un primer plano, objeto del tercer apartado, el Senado actúa como un órgano ordinario de gobierno que contribuye al proceso de formación de las políticas públicas, y al control de su gestión. En un segundo plano, éste de rango más elevado, el Senado participa en el proceso de la toma de decisiones políticas de los mexicanos que se graban en la Constitución —análisis sobre el proceso constitucional que se presenta en el cuarto apartado, donde se destaca no sólo la labor del Senado como parte del poder revisor de la Constitución, sino como intérprete de la ley fundamental, como constructor de su significado—.

Cabe hacer mención que si bien para la elaboración de nuestro trabajo hemos utilizado el marco teórico del aludido profesor de la Universidad de Yale, la diferencia cualitativa en la participación po-

¹ Cfr. Ackerman, Bruce, *We The People. Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, pp. 3-33 y 270-294. También tratado en forma más succincta en su trabajo “Constitutional Politics / Constitutional Law”, 99 *Yale Law Journal* 453, 1989. De esta misma distinción se había ocupado también Carl J. Friedrich, en su trabajo “Law and Politics: Constitutional Reform”, en Rodríguez García, Fausto (coord.), *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 357 y ss.

lítica del Senado mexicano que en este trabajo se subraya, ya ha sido destacada anteriormente por nuestra doctrina sobre la base de un marco teórico distinto, pero que conduce a resultados similares.²

Por razón de espacio, en el tercer apartado se ha privilegiado el estudio del control de la administración que lleva a cabo el Senado por lo que se refiere a las leyes del Estado de bienestar. Se ha dejado de lado por tanto el control en materias tan importantes como la seguridad nacional, o la procuración de justicia, entre otras. Obligados por el indicado condicionamiento de espacio, por razón de su relevancia constitucional se ha preferido proseguir en este mismo tercer apartado con el análisis del control del Senado sobre las potestades del presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas, y como orientador de la política exterior del Estado mexicano.

En el quinto apartado se hace una exposición sobre las prerrogativas constitucionales que tiene el Senado de la República para el descargo de sus altas responsabilidades. La obra concluye con un sexto apartado que describe la organización interna del Senado, donde se destaca sus órganos de gobierno y de funcionamiento.

II. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN

1. *La organización del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos*

El gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos se compone de tres poderes iguales en jerarquía: el Legislativo, el Ejecu-

² Inspirado en una elaboración teórica de Ulises Schmill, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, señala en su obra, “en ocasiones el Senado podrá actuar como órgano del orden constitucional (suspensión de garantías), mientras que en otros tendrá el carácter de órgano federal (proceso legislativo)”. *Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, Los órganos del Senado de la República*, México, Senado-Porrúa-ITAM, 2003, p. 49.

tivo y el Judicial, que tienen la responsabilidad de coordinar sus esfuerzos para lograr los fines del poder público señalados por el pueblo de México.³

Siguiendo la teoría popularizada por Montesquieu sobre la mejor garantía de la libertad de los gobernados contra los abusos del ejercicio del poder público, la Constitución mexicana, en su artículo 49, señala que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y apostilla que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución.⁴

En el marco de la indicada división de poderes, la Constitución mexicana ha establecido el sistema presidencial como forma de gobierno. La Constitución no señala expresamente esta forma de gobierno, pero indica en cambio sus notas esenciales: elección popular independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, períodos fijos para la encomienda constitucional de uno y otro Poder, e imposibilidad de que los poderes entre sí se puedan destituir durante el tiempo de la encomienda —con la salvedad que más adelante habrá de advertirse sobre el juicio político—.

³ La voz “gobierno, como se puede observar en el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, es polisémica. En este trabajo se utilizan las acepciones “gobierno” referido a los poderes públicos que tienen potestad de afectar los derechos de los gobernados —esto es, los tres poderes clásicos y los órganos constitucionales autónomos— y también se utiliza “gobierno” como sinónimo de Poder Ejecutivo. Como sucede con otras palabras que en la Constitución tienen la misma cualidad polisémica —entre las que se encuentra también “Poder Legislativo”—, el contexto de su uso indica qué acepción se está considerando.

⁴ Cfr. Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 29-32.

Los juristas Jorge Carpizo⁵ y Diego Valadés⁶ han filiado el origen del sistema presidencial mexicano en Estados Unidos. Ambos han advertido no obstante que ha habido otras influencias —notablemente la francesa, la española, indirectamente la inglesa, y la que tuvo origen en el propio intercambio latinoamericano de ideas constitucionales que se produjo en los albores del siglo XIX—. A partir de allí el sistema presidencial mexicano ha añadido por sedimentación las aportaciones del derecho constitucional nacional, que derivan de nuestro proceso histórico de doscientos años.

El Poder Ejecutivo en México está considerado en el artículo 80 de la Constitución, que abre el capítulo III del título tercero donde se regula la organización y competencias del Poder Ejecutivo (CM, artículos 80-93). El Poder Legislativo Federal encuentra su fundamento en el artículo 50 de la Constitución, y se atribuye al órgano denominado Congreso General. A su vez, el Congreso General, según dispone este mismo artículo, está formado por dos Cámaras separadas: la Cámara de Diputados, compuesta por 500 miembros, y la Cámara de Senadores, integrada por 128 miembros.

Con el tiempo el arquetipo original del gobierno del Estado mexicano establecido en la Constitución de 1917 se ha actualizado mediante reformas y adiciones a nuestra ley fundamental o por disposiciones que la reglamentan directamente. En el siglo XX y principios del XXI se han creado nuevos órganos públicos no subordinados a los tres poderes clásicos, que se hallan separa-

⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, “En búsqueda del ADN y las influencias de algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. conmemorativo del sexagésimo aniversario, 1948-2008, p. 184.

⁶ Cfr. Valadés, Diego, “La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional”, en Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo y Ferrer MacGregor, Eduardo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. XI, pp. 856-861.

dos de éstos para evitar que las funciones que realizan sean contaminadas por razones de intereses de partido. Estos nuevos órganos autónomos contemplados en la Constitución y en normas reglamentarias de la ley fundamental son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.⁷ En este trabajo se les identifica convencionalmente como “órganos del Estado”, para separarlos y diferenciarlos de los órganos del gobierno, que son los tres poderes clásicos.

Ahora bien, de los tres poderes clásicos, el Poder Legislativo es el primer poder público que la Constitución crea, organiza y al que le atribuye competencias. La razón de ello es que el Poder Legislativo es el único de los poderes públicos que tiene la llave para condicionar los derechos fundamentales de los gobernados a través de la ley. Esta reserva exclusiva a favor de los legisladores es una técnica de seguridad del respeto a los derechos de los gobernados desarrollada por el derecho constitucional, que en la doctrina se identifica como “reserva de ley” o “autoridad formal de la ley”, y que se introdujo en México desde los albores de nuestro constitucionalismo. Por virtud de la “reserva de ley”, es el Poder Legislativo el que define la forma y extensión en que el presidente de la República y los jueces del Poder Judicial pueden afectar los derechos de los gobernados mediante actos concretos de autoridad.

En cuanto a la potestad de legislar, y con solo un par de excepciones a favor de la Cámara de Diputados, la Constitución establece como regla general la posibilidad de que las iniciativas de ley puedan tener origen en cualquiera de las Cámaras, por lo que los senadores en todo momento pueden presentar una pro-

⁷ Cfr. Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 3 y ss.

puesta. La teoría clásica del bicameralismo apunta, sin embargo, que por diseño el Senado tiene la responsabilidad adicional ante la nación de sosegar el ímpetu de las iniciativas que promueve la Cámara de Diputados, para imprimir en ellas una visión de mediano y largo plazo, y para que se ponderen los intereses de los estados. La serenidad en el debate legislativo y en la toma de decisiones políticas que aporta el Senado se obtiene mediante:

- a) Un número menor de miembros, que facilita el consenso al reducir los intereses que se habrán de conciliar.
- b) Por la mayor edad de los integrantes del Senado, que los hace más experimentados y conservadores en las medidas a adoptar.
- c) Por un número superior de años del encargo público —seis— que promueve la visión de mediano y largo plazo.⁸

Como quedó apuntado, a la Cámara de Senadores también se le confiere la responsabilidad de velar por los intereses de los estados, por lo que también se le conoce como Cámara de representación de los estados. Para lograr este propósito la elección de los senadores se hace por estados. Teóricamente, el anclaje electoral de los senadores a sus estados produce un incentivo de lealtad territorial, esto es, al depender los senadores de los electores de los estados se espera que los miembros de la Cámara de Senadores sean más sensibles a los intereses de su localidad de lo que son los diputados a la hora de legislar para toda la Federación —aunque como se explicará, trescientos representantes de la nación aún conservan este mismo anclaje a sus estados—.

En este contexto la participación del Senado es especialmente importante para proteger la “soberanía de los estados” al momento de aprobar las “leyes generales”, como la de educación, salud, de asentamientos humanos, entre otras. Como es sabido, las

⁸ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional*, t. X, núm. 1, 1982, p. 64.

“leyes generales”, por disposición de la propia Constitución, son las encargadas de distribuir ciertas competencias concurrentes entre los poderes federales y los poderes de los estados, de trazar la línea divisoria entre uno y los otros. Pero no existe ninguna base científica para que el Congreso pueda trazar la línea divisoria en un punto de un continuo imaginario; cada materia se comporta diferente a las demás, e incluso una misma materia varía de tiempo en tiempo requiriendo ora mayor centralización ora mayor descentralización. Al igual que el Congreso, la Corte tampoco cuenta con elementos para trazar la línea divisoria tratándose de “leyes generales” que puedan ser impugnadas desde los estados por vía de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia.

Pero la Constitución federal cuenta con un dispositivo *de tipo político —no jurisdiccional— para resolver el deslizamiento hacia el centro o hacia la periferia de las competencias concurrentes integrado en el sistema electoral del federalismo*. Como ha explicado en su estudio clásico Herbert Wechsler *Las garantías políticas del federalismo: el papel de los estados en la composición y elección del gobierno nacional*, el equilibrio federal reposa en la idea de que el sistema electoral del federalismo, diferente por ello al de los Estados unitarios o centralizados, permite que quien calibra el fiel de la balanza, destacadamente los senadores de la República, lo hagan con una alta consideración a los estados.⁹ Los senadores ponderan para cada materia en régimen de concurrencia el óptimo en un momento X, que puede desplazarse nuevamente en un momento Y —y que implica más o menos poder para los gobiernos de los estados de cara al gobierno nacional—.

Una segunda forma en que el Senado calibra el fiel de la balanza de los poderes federales *vis à vis* los estados, es precisamente a través del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte

⁹ Cfr. Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, núm. 54, 1954, pp. 349 y ss.

de Justicia de la Nación. Las decisiones interpretativas de la Corte pueden ser más o menos federalistas, es decir, pueden afectar en mayor o menor medida la soberanía de los estados, sobre todo —pero no únicamente— cuando interpretan el alcance de las “leyes generales”. Los ministros también afectan significativamente el poder de decisión política de los estados cuando definen el significado de los derechos fundamentales de la Constitución general de la República. En un Estado federal los derechos de las Constituciones estatales —que tienen un homólogo federal, como el derecho a la salud— pueden ser interpretados en forma diferente de un estado a otro, como por ejemplo en la interrupción del embarazo o la eutanasia. Esto es perfectamente normal en un Estado federal, como lo muestra muy claramente el ejemplo estadounidense, donde a pesar de que en todos ellos se reconoce “el derecho a la vida”, en unos estados la pena de muerte se permite pero en otros no. Por lo que se refiere a nuestro país, las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen un mínimo de protección que los estados no pueden reducir al interpretar (legislativa y jurisprudencialmente) los derechos de sus Constituciones. Pero los poderes locales sí pueden hacer una interpretación más generosa de los derechos reconocidos en sus Constituciones y leyes a partir del núcleo esencial de un derecho federal definido por la Corte, que por tanto es indisponible para los legisladores ordinarios federales y de los legisladores de los estados —incluido su *poder revisor*—.¹⁰

Ahora bien, el esquema descrito de incentivos territoriales para mantener la fidelidad de los senadores con los estados —que mana del sistema electoral establecido en la versión original de la

¹⁰ Cfr. Valls Hernández, Sergio, “Hacia la construcción de un nuevo federalismo judicial mexicano. El artículo 133 de la Constitución federal y la intervención estatal bloqueada de los derechos fundamentales”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, cit., 2008, vol. XI, pp. 533 y ss.

Constitución de 1917—, se ha diluido significativamente desde su promulgación a la fecha. Por un lado, con la introducción de los senadores de representación proporcional (CM, artículo 56, párrafo segundo), y por otro lado con la disposición del Reglamento del Senado de la República (RS artículo 25, fracción 3) —que recoge una práctica política— donde se indica que los senadores deben agruparse no por estados sino por “grupos parlamentarios” que representan a los partidos políticos nacionales en la Cámara de Senadores —disposición reglamentaria que no tiene asidero textual en la Constitución, como sí en cambio la tiene la de los “grupos parlamentarios” de la Cámara de los representantes de la Nación (CM, artículo 70, párrafo tercero)—. La afiliación por partido político nacional en la Cámara de representación de los estados ha sido producto de una mutación constitucional. Un tercer elemento que tiende a disminuir el compromiso territorial de los senadores, es la prohibición de su reelección inmediata, introducida en el artículo 59 de la ley fundamental por la reforma constitucional del año de 1933. Bajo el texto original de la Constitución de 1917, una segunda elección obligaba a los senadores a permanecer atentos a los intereses de los ciudadanos de sus respectivos estados, so pena de perder sus cargos —estímulo federalista que se perdió en 1933—; hoy día existe un mayor incentivo para los senadores que dejarán su cargo de mirar, no hacia los ciudadanos de sus estados, sino hacia el dirigente nacional de su partido —o al posible futuro presidente de la República—, para aspirar a permanecer en el servicio público, es decir, hacia los centros del poder radicados en la Ciudad de México.¹¹

¹¹ Del tema me he ocupado más ampliamente en otro trabajo que desarrolle en colaboración con José María Serna de la Garza “Propuestas de evolución constitucional del federalismo mexicano”, en varios autores, *Federalismo y descentralización*, México, Conago, 2008, pp. 215-255.

El diseño del Senado dentro del entramado institucional del Estado mexicano busca no sólo el refinamiento de las decisiones políticas que afectan a la República, y la participación en ellas de los senadores como representantes de cada estado, también su diseño pretende que los estados sean tratados entre sí exactamente igual.¹² Una diferencia sustancial entre la representación de los diputados y senadores con respecto a los estados estriba en que cada estado, por pequeño que sea en población, territorio o actividad económica, tendrá el mismo número de senadores que los estados grandes en extensión poblacional, territorial o de actividad económica —peso numérico que no se repite en la Cámara de Diputados—. En la Cámara de los “representantes de la Nación” (CM, artículo 51) un estado muy poblado puede tener más de cinco veces el número de distritos electorales que otro estado con escasa población. Pero esto no se repite en el Senado, por ejemplo, Baja California Sur, estado escasamente poblado, tiene el mismo número de senadores que la entidad federativa más poblada del país, el Estado de México. Lo mismo puede decirse con respecto a la extensión territorial y a la potencia económica, que en el Senado se iguala, no así en la Cámara de Diputados: por ejemplo, el pequeño estado de Colima cuenta con el mismo número de senadores que el extenso estado de Chihuahua, y el económicamente subdesarrollado estado de Tabasco tiene el mismo número de miembros en el Senado que el altamente industrializado estado de Nuevo León. Tal organización paritaria pretende garantizar la solidaridad política y económica interterritorial, que es el pegamiento de la *unión federal*.

A este respecto cabe hacer notar que el Senado perdió, por lo que parece haber sido un error de técnica legislativa del Poder

¹² Los tres efectos que el diseño del Senado produce en la toma de las decisiones políticas pueden identificarse con claridad en el debate que condujo a la restauración del Senado en 1874. *Cfr.* Romerovargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Senado de la República, 2006, pp. 171-206.

Constituyente,¹³ la potestad de aprobar la *ley* de presupuesto de egresos de la Federación conjuntamente con la Cámara de Diputados. Con ello se ha desvanecido la manera de garantizar la solidaridad interterritorial del Estado federal mexicano en el desarrollo económico y social del país. El error del constituyente fue doble. En primer lugar porque al restablecer el Senado en el año de 1874 no se incluyó nuevamente en la ley fundamental su potestad de asignar el presupuesto de gastos conjuntamente con la Cámara de Diputados. El segundo error ha sido dejar que por interpretación presidencial en el siglo XX, se considere el presupuesto como un acto administrativo y no como una ley, y que esta interpretación constitucional del presidente haya incluso adquirido apoyo textual primero tímidamente en 1977 y luego ya con más claridad en 1993 —entendimiento refrendado en 2004—.¹⁴ La Constitución reformada de 1917, originalmente establecía el carácter de ley del presupuesto, como lo prueba el hecho de que cualquier cargo público que requería ser pagado con el dinero de los contribuyentes tenía que ser creado por ley del Congreso.

El derecho comparado muestra que en un Estado federal el presupuesto establecido como ley del Congreso (no como acto administrativo del presidente), *en la que por tanto participa el Senado de la República*, es el principal instrumento para garantizar la solidaridad interterritorial entre las diversas entidades federativas; la distribución del presupuesto hacia estados con menos diputados federales, solo puede ser garantizada si participa la Cámara de representación de los estados en la asignación del presupuesto.

¹³ *Ibidem*, p. 182.

¹⁴ Cfr. Paoli Bolio, Francisco. “Principios constitucionales presupuestarios y presupuesto”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 125 y ss.

Los números prueban esta proposición. En la LXI Legislatura, según información de su página electrónica, Baja California Sur cuenta con un total de cinco diputados federales de los cuales dos son de mayoría y tres de representación proporcional; mientras que el Estado de México tiene cuarenta diputados de mayoría y veintiocho de representación proporcional, que suman un total de sesenta y ocho diputados. Si la Cámara de Diputados es la que aprueba el presupuesto en solitario, es absolutamente lógico que al elaborar el presupuesto el presidente de la República va a negociar con aquellos estados que —a cambio de una mayor tajada del presupuesto— le apoyen en la aprobación de su proyecto de egresos. Por contraste, si el Senado participara en la aprobación de la ley de egresos, Baja California y Estado de México se verían equilibrados en su margen de negociación presupuestal *vis à vis* el presidente: el voto de un senador del escasamente poblado estado de Baja California Sur (359,940 electores) valdría lo mismo que el voto de un senador del densamente poblado Estado de México (10,020,332 electores),¹⁵ y por tanto los bajacalifornianos del sur podrían aspirar a mayor equidad en la asignación del presupuesto.

2. *Ubicación del Senado de la República en la teoría de la división de poderes*

La separación de poderes es una teoría acogida expresamente en el artículo 49 de la Constitución mexicana, teoría que ha venido ganando en significados con el transcurso del tiempo.¹⁶ En su más lejano origen la teoría de la división de poderes partió de la necesidad de equilibrar las diferentes clases que componían la sociedad en la Antigüedad, haciéndolas participar en la toma de las

¹⁵ Constitución de 1917, artículos 56 y 72.

¹⁶ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en su compilación *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 171 y ss.

decisiones políticas y en su ejecución.¹⁷ En la Ilustración, la separación de las potestades de gobierno se miró bajo el prisma del prestigio ascendente de las ciencias naturales y las leyes de la física que sugerían que las fuerzas en oposición producían resultados positivos: se entendió que la separación de poderes serviría para evitar el uso arbitrario del poder público, para lo cual se ideó como técnica de la libertad, la separación del ejercicio del poder en departamentos diferentes —el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial—.¹⁸ Sin perder este último significado, la separación entre poderes obedece hoy a la idea de la cooperación para alcanzar las mejores decisiones para la comunidad política, y también el conflicto o choque entre poderes para evitar malas decisiones públicas, desde malas decisiones de gobierno hasta violaciones a la Constitución.¹⁹

La teoría de la división de poderes acogida por la Constitución de México ordena no sólo la partición del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino también una nueva división de poder dentro del Poder Legislativo. A este respecto interesa subrayar que la Constitución mexicana desde 1857 —entendimiento reforzado en 1917— contiene un modelo de toma de decisión política que promueve la negociación y el reposo en la deliberación en ambas Cámaras del Congreso, de éstas entre sí, y de éstas con el presidente. Incluso antes de que se aprobaran los dos textos constitucionales citados, ya se estimaba altamente la prudencia al legislar. Fray Servando Teresa de Mier, en su voto particular emitido el 28 de mayo de 1823, señalaba:

¹⁷ Cfr. Fioravanti, Mauricio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 15-31.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 71 y ss.

¹⁹ Cfr. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 61-65.

Aprovechémonos de nuestra propia experiencia para reconocer la necesidad de una segunda cámara que revea las leyes, y sea como un tribunal de apelación del primer juicio. El temor a ser desairada por ésta, la primera cámara, la hará más cauta para decretar, y una u otra se ilustrarán con la luz que despida el choque de sus diferentes discusiones... aunque sea más dilatado el procedimiento se hará con mayor calma, con nuevas reflexiones, y salga la decisión más perfecta, sazonada y satisfactoria. Pues más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla.²⁰

Tomando inspiración en el modelo constitucional de los Estados Unidos, la Constitución mexicana introduce varios filtros “contramayoritarios”. El propósito de éstos es obligar a un diálogo de mayor calidad entre quienes gobiernan la República al objeto de refinar las decisiones políticas que afectaran a todos los miembros de la sociedad.²¹ Uno de los citados “filtros contramayoritarios” es el bicameralismo. Los senadores, por ejemplo, constituyen una Cámara de menor número de miembros (128) que la Cámara de Diputados (500), pero a pesar del menor número de sus integrantes tienen el mismo poder para aprobar leyes o para detener las que impulsa la Cámara baja.²² Además el elemento contramayoritario se refuerza al interior de la propia Cámara de Senadores: el voto de un senador del escasamente poblado estado de Baja California Sur (359,940 electores) vale lo mismo que el voto de un Senador del densamente poblado Estado de México (10,020,332 electores).²³ Otro filtro contramayoritario introducido en el constitucionalismo mexicano es el veto presidencial. La potestad de veto del presidente le otorga a éste un peso equivalente a 2/3 partes de los miembros de cada Cámara para detener

²⁰ Cfr. Teresa de Mier, Servando, “Voto particular”, *Fray Servando Teresa de Mier*, México, UNAM, 1945, p. 113.

²¹ Cfr. Hofstadter, Richard, *La tradición política americana*, Barcelona, Seix Barral, 1969, pp. 21-29.

²² Constitución de 1917, artículos 50, 52, 56, y 72, incisos *a*, *d*, *e*.

²³ Constitución de 1917, artículos 56 y 72.

las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.²⁴ Finalmente un “filtro contramayoritario” adicional radica en la potestad de anulación otorgada a los once ministros de la Corte a leyes aprobadas por el acuerdo de las voluntades de las mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión y del presidente²⁵ —que en conjunto suman seiscientas veintinueve personas—.

El diseño de la democracia representativa mexicana, al combinarse con el principio de separación de poderes, tiene como propósito principal mejorar la toma de decisiones políticas, y por eso la Constitución de 1917 establece los “filtros contramayoritarios” que hemos identificado, entre los cuales se encuentra el bicameralismo, donde una Cámara de Senadores compuesta por un número más reducido de miembros que su colegisladora —de ahí su característica de “filtro contramayoritario”—, puede detener las iniciativas que partan de esta última Cámara de Diputados integrada por un número mucho mayor de miembros.

La garantía que estos filtros “contramayoritarios” de la democracia representativa para tomar decisiones políticas en nombre de todos no sean “antidemocráticos”, es que, como cuestión de principio, (1) ningún representante esté excluido del diálogo en el seno del Congreso que conduce a la toma de las decisiones políticas mediante la regla de la mayoría, y (2) que ningún ciudadano esté excluido de la posibilidad de participar a través de sus representantes en dicho diálogo, que a todos se les garantice el derecho al sufragio efectivo.²⁶

Gobernar el Estado federal mexicano, superar con argumentos los “filtros contramayoritarios”, es una encomienda que por diseño es compleja, deliberadamente compleja. La responsabilidad

²⁴ Constitución de 1917, artículo 72, incisos *b* y *c*.

²⁵ Constitución de 1917, artículos 103 y 105.

²⁶ Cfr. Cohen, Joshua, “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Bohman, James y Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, pp. 67-91. También Young, Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

de promover acuerdos recae en el presidente de la República. Es éste el que debe imprimir el impulso a la acción pública en una cierta dirección en el marco del esquema de la separación de poderes, y persuadir de su inteligencia y constitucionalidad a los otros dos poderes para que cooperen en la tarea común de gobernar. También debe ser capaz de integrar el esfuerzo de los poderes públicos de los estados.²⁷ Como apuntaba hace ya casi tres décadas Jorge Carpizo en su obra clásica *El presidencialismo mexicano* el “poder de persuasión del presidente” es insustituible en un sistema presidencial. Es el elemento eficiente del diseño. Pero, como sugiere el mismo autor, la capacidad del liderazgo presidencial no se puede crear por decreto.²⁸ El liderazgo es por tanto uno de los atributos que los ciudadanos deben buscar en los candidatos presidenciales al emitir su voto, pues como veremos más adelante, una vez en el cargo no se puede remover al jefe del Ejecutivo —salvo por faltas muy graves a la República, pero no por ser un gobernante incompetente—.

3. El bloque de constitucionalidad del derecho parlamentario y su interpretación por el Senado de la República

Bruce Ackerman advierte que no es infrecuente encontrar inconsistencias entre normas constitucionales de su país establecidas en un tiempo “X” de otras que se han añadido en un tiempo “Y”, y que en tales casos se tiene que hacer un ejercicio de interpretación de síntesis histórica. Ello tomando en consideración que por lo que se refiere a las normas de rango constitucional no aplican las reglas de interpretación de las leyes ordinarias —don-

²⁷ Cfr. Serna de la Garza, José María, “Sistema presidencial y federalismo”, en Zovatto, Daniel *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 357-359.

²⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 172.

de una nueva disposición deroga las anteriores—.²⁹ En el caso de la Constitución mexicana tales supuestos se presentan bastante más a menudo de lo que sucede en Estados Unidos, tanto por la frecuencia con que se reforma la Constitución, como por el nivel de detalle a que llega la Constitución. Sergio García Ramírez advierte que “cada cambio proclama sus propias justificaciones... Cada una parece obedecer a una necesidad autónoma y a una circunstancia propia”.³⁰ Como efecto de este incesante cambio constitucional, diversos autores han destacado precisamente la anarquía que priva en las fuentes de nuestro derecho parlamentario, entre ellos Fernando Franco González Salas.³¹

Sin pretender despejar la señalada anarquía de las fuentes del derecho parlamentario mexicano, asidos del nuevo Reglamento del Senado y del trabajo elaborado por González Sala así como por el estudio de las fuentes formales del derecho parlamentario de José María Serna de la Garza,³² es posible sugerir que el mapa del conjunto básico de normas que configuran el bloque de constitucionalidad parlamentario que actualmente rige en el Senado de la República, es el siguiente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos.
- El Reglamento del Senado de la República.
- Los estatutos de los grupos parlamentarios.

²⁹ Cfr. Ackerman, *We the People. Foundations*, cit., pp. 131-162.

³⁰ Cfr. García Ramírez, Sergio, “Algunos temas actuales en la Constitución mexicana”, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, cit., p. 186.

³¹ Cfr. Franco González Salas, José Fernando, *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Senado-Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2006, pp. 121-127.

³² Cfr. Serna de la Garza, José María, *Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario*, México, MacGraw Hill-UNAM, 1997, pp. 3-9.

- Los acuerdos parlamentarios.
- Las convenciones o prácticas políticas.
- Los precedentes parlamentarios.

El Poder Legislativo se encuentra vinculado directamente a las normas de la Constitución que lo organiza en uno de sus capítulos. El Poder Legislativo desarrolla los mandamientos contenidos en dicho capítulo aprobando su propia ley según dispone la Constitución en su artículo 70, que como se sabe se llama Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Ley define la organización interna del Congreso —y dentro de éste del Senado—, determina sus funciones y los instrumentos para realizar sus funciones, así como los procedimientos a través de los cuales los lleva a cabo. A su vez, la Constitución señala en su artículo 77 que, de conformidad con la Ley del Congreso General, cada Cámara elabora y aprueba su propio reglamento, el cual aplica e interpreta en caso de ambigüedades en su texto, contradicciones o de omisiones o lagunas. El Reglamento que rige la vida parlamentaria de la Cámara de Senadores se llama oficialmente Reglamento del Senado de la República; el vigente fue aprobado durante el periodo de la LXI Legislatura, el 22 de abril de 2010, cobrando vigencia el 10. de septiembre de 2010.

El Reglamento del Senado de la República desarrolla a la Ley Orgánica del Congreso General, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus cláusulas referidas a la representación política, a la separación de poderes, al federalismo e indirectamente a ciertos derechos políticos de los ciudadanos mexicanos conectados íntimamente con los tres componentes sistémicos señalados. Las tres normas supraordenadas una a la otra —Reglamento, Ley, Constitución— conforman un *bloque de constitucionalidad*, lo que subraya la importancia de la interpretación del Reglamento del Senado de la República —que al mismo tiempo lo es de la citada Ley y la Constitución—. El Reglamento señala que su interpretación es competencia de la Mesa

Directiva, quien podrá consultar para ello a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En caso de que la duda persista sobre el significado de una disposición reglamentaria, es el Pleno el que fija el significado de dicha disposición controvertida (RS, artículo 30.). La Mesa debe también integrar el derecho interno del Senado cuando por la actividad cotidiana de éste se hagan patentes las inevitables lagunas del derecho.

El Reglamento del Senado de la República señala expresamente que son fuentes del derecho de esta Cámara los estatutos de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, los acuerdos parlamentarios y las prácticas políticas. Al elenco de fuentes del Senado yo he añadido además los precedentes congresuales, aunque el Reglamento no los identifica expresamente. “Los precedentes son decisiones previas que funcionan como modelos para decisiones posteriores”.³³ En mi opinión la inclusión de los precedentes parlamentarios entre las fuentes del derecho del Senado resulta obligado como consecuencia lógica del carácter supremo de la Constitución, según la explicación que enseguida presento, y que reposa en la idea que un precepto parlamentario de rango legal o reglamentario que la desarrolla, no puede ser interpretado en forma desigual en casos iguales porque ello fractura la unidad y supremacía de la Constitución —y sobre todo cuando se trata de regular el diálogo parlamentario de los representantes de la nación y de los estados—.

La interpretación por la Mesa Directiva de la norma parlamentaria interna del Senado es de la mayor importancia derivado del hecho de que —por efecto de la división de poderes— su significado sólo excepcionalmente será impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello quiere decir que al interpretar su Reglamento, el Senado interpreta la Constitución —interpretación parlamentaria que siguiendo al profesor de

³³ Cfr. McCormick, Neil D. y Summers, Robert, “Introduction”, en la obra coordinada por los mismos autores *Interpreting Precedents. A Comparative Study*, Aldershot, Ashgate, 1997, p. 1.

Princeton Keith E. Whittington denominaremos “construcción constitucional”, para diferenciarla de la interpretación constitucional de la Corte—. El Poder Legislativo mexicano, de acuerdo a la Constitución federal que nos rige, es el encargado de elaborar la construcción de su significado en el tema de la representación política, la separación de poderes entre las dos Cámaras del Congreso de la Unión, y entre el Congreso y el presidente; sólo deberá intervenir la Corte para despejar el significado de las indicadas cláusulas sistemáticas de la Constitución, cuando éstos poderes no se pongan de acuerdo en el alcance recíproco de sus potestades. Pero, por efecto de la separación de poderes, la Corte debe ser sumamente cautelosa en estas arenas, ejercer rigurosamente la autocontención o *self constraint*, salvo que se produzca una violación grave a la Constitución, que sea, además de grave, evidente, y que expresamente se requiera su intervención. En este orden de ideas se entiende que el conflicto entre poderes emerge como una forma de asignación de significado de la Constitución.³⁴

El Reglamento del Senado señala métodos para su interpretación (gramatical, sistemático y funcional) —interpretación que además deberá fundarse “en los principios generales de derecho” (RS, artículo 3o., inciso 3)—. A este respecto vale señalar la elasticidad y ambigüedad de los señalados “principios generales del derecho”, que, como advierte en su importante obra José Ovalle Favela, provienen del derecho privado europeo.³⁵ Para evitar que los principios generales del derecho conduzcan, caso por caso, a una interpretación caprichosa del citado Reglamento y por tanto de la Constitución —variable de legislatura en legislatura según la fuerza de los números de un partido político— éste deberá interpretarse de conformidad con precedentes parlamentarios an-

³⁴ Cfr. Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, pp. 1-19.

³⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, *Las garantías constitucionales del proceso*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2007, pp. 21-80.

teriores. Por eso antes he afirmado categóricamente que los precedentes son necesariamente fuente del derecho parlamentario mexicano, pues inhiben la anarquía en la interpretación de la Constitución en materia de división de poderes, representación política y de los derechos políticos de los mexicanos a participar en el proceso político a través de sus representantes.

Como sucede en otros parlamentos del mundo, el sistema de precedentes parlamentarios inhibe la interpretación arbitraria de la Constitución y de las normas que la desarrollan entre las cuales se encuentran la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República. El precedente sujeta el futuro del diálogo en el Senado, le imprime seguridad —lo que a su vez imprime seguridad al derecho de los gobernados a participar en las decisiones políticas de la República a través de sus representantes—. Sólo cuando no existe un precedente que alumbre la interpretación de un precepto reglamentario se puede formar uno nuevo, o cuando se requiere reinterpretar un precedente para hacer evolucionar el significado del mismo —en cuyo caso, la Mesa Directiva deberá señalar expresamente que queda sin vigor el precedente anterior, y las razones que condujeron a reinterpretar el bloque de constitucionalidad parlamentaria—. La necesidad de establecer los precedentes y de publicarlos es cuanto mayor en el Senado mexicano que en otros parlamentos del mundo, debido a que la no reelección inhibe la memoria personal de los miembros de la Cámara de Senadores sobre su derecho interno. En adición, el carácter rotatorio de integración de la Mesa Directiva del Senado refuerza el indicado efecto de precariedad del derecho interno de la Cámara de Senadores que ha tenido origen en la interpretación parlamentaria.

Finalizo este apartado con el apunte que los precedentes del Senado, para que sirvan al propósito señalado, deben ser públicos y del conocimiento general. En este orden de ideas, la tarea de publicidad de los precedentes parlamentarios recae en primer término en el presidente de la Mesa Directiva (RS, artículo 39) y

en los secretarios de la Mesa Directiva (RS, artículo 41, fracciones V y VI); en segundo lugar en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, que deberá publicar dichas interpretaciones reglamentarias en la Gaceta (RS, artículo 306, fracciones XII y XIX); y en el Instituto Belisario Domínguez, en los análisis y estudios que está obligado a realizar (Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, artículo 30.).

III. LA ARTICULACIÓN DEL SENADO EN EL PROCESO DE FORMACIÓN Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El liderazgo de la acción pública y el control del gobierno en el sistema presidencial mexicano. Lugar que ocupa el Senado de la República

Como apunta el profesor de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM y ex presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, en el esquema mexicano de división de poderes el presidente es el responsable de orientar la acción pública.³⁶ La Constitución no expresa literalmente en su texto la responsabilidad del liderazgo del presidente en la política interior del país, pero en cambio le otorga tres instrumentos que permiten esta inferencia sin margen de error: (1) la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (CM artículo 26); (2) la potestad de iniciar leyes (CM, artículo 71, I) para el logro de los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo que el propio presidente ha elaborado, y (3) la potestad exclusiva de elaborar el presupuesto de egresos y presentar la iniciativa de la ley de ingresos ante el Poder Legislativo. En adición a estos tres ins-

³⁶ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 45.

trumentos se suma el voto. Este nació como un instrumento de control constitucional,³⁷ pero con el transcurso del tiempo se ha posicionado también como un instrumento de liderazgo del presidente —cuya importancia se revela con mayor claridad en escenarios de “gobiernos divididos”—, pues le otorga un peso al voto legislativo del presidente equivalente al de 2/3 partes de cada Cámara.³⁸

En cuanto a la orientación de la política exterior, la responsabilidad del presidente de dirigirla sí encuentra expresión literal en el texto del artículo 89, fracción X, de la Constitución.

Ahora bien, es de advertir que la teoría de la división de poderes y del sistema presidencial como manifestación concreta de ésta ha experimentado una clara transformación con la operación de los partidos políticos.³⁹ Tomando en cuenta dicha transformación, en términos generales es posible sugerir que la confección y gestión de las leyes de una parte, y el control de la gestión de las leyes de otra, son dos funciones públicas que están asignadas a órganos diferentes en el sistema presidencial de nuestros días. El control de la gestión de las leyes corresponde al Poder Legislativo, y la confección y gestión de las leyes al presidente y sus colaboradores inmediatos organizados en el gabinete.⁴⁰ De estas dos últimas responsabilidades presidenciales sólo la gestión (“ejecución”) de las leyes es la que el presidente puede llevar a cabo con su propio personal sin el concurso de otro Poder. Pero

³⁷ Véase *infra*.

³⁸ Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes del presidente*, trad. de Julieta Campos, México, UNAM, 1966, vol. II, pp. 30-40.

³⁹ Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, “Las relaciones Ejecutivo y Legislativo y la gobernabilidad democrática”, en Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge (coords.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 349 y ss.

⁴⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana. Primera parte”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. II pp. 621-624.

en lo que se refiere a la confección de las políticas públicas, que forzosamente deben tomar la forma de “leyes”, es necesario que cuente con el respaldo de sus compañeros de partido con representación en las Cámaras, y de otros partidos cuando los números del partido en el gobierno no son suficientes para aprobar leyes y presupuestos.⁴¹

La confección de las leyes como responsabilidad presidencial alude al hecho de que es el presidente el que propone al Congreso una solución a un problema específico contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo. Y, además del apoyo que pueda tener dicha solución en la ciencia —según la materia concreta de que se trate— el presidente hace su planteamiento ante el Congreso también desde la perspectiva ideológica del partido político del que proviene. En este contexto se entiende que los miembros de su partido con representación en las Cámaras del Congreso suelan apoyar las propuestas del presidente en tanto que compartieron en su día una misma plataforma electoral, lo que es particularmente claro en el caso de los senadores cuyos períodos constitucionales de seis años coinciden con los del presidente. A los legisladores de oposición les corresponde analizar la propuesta, cuestionar su inteligencia y mejorarla en su caso —o aprobarla en sus términos si no hay margen para su mejora, lo que es inusual—.

La observación sobre la responsabilidad del liderazgo presidencial se debe a un ajuste en la forma de gobierno presidencial, pero de la que tampoco se han podido sustraer las democracias parlamentarias —que gradualmente se han “presidencializado”—.⁴² Éste consiste en que el liderazgo de la acción pú-

⁴¹ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús J. y Zovatto, Daniel, “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”; en la obra coordinada por dichos autores conjuntamente con Andrew Ellis, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 45 y ss.

⁴² Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno. Problemas actuales”, en la obra coordinada por el mismo autor conjuntamente con Ángel

blica en el sistema presidencial ha pasado a formar parte con toda claridad de las responsabilidades del presidente, y la prueba de ello es que en las democracias presidenciales del mundo la mayoría de las iniciativas de ley parten actualmente del Poder Ejecutivo, quien además tiene en exclusiva la potestad de asignar el presupuesto —potente instrumento jurídico de orientación de la acción pública—. No obstante la apuntada mutación, en México seguimos atados al lenguaje constitucional clásico de la división de poderes, usando un viejo concepto del derecho público del siglo XVIII —“la ejecución de la ley”—,⁴³ que quería significar que el Ejecutivo “ejecutaba” la voluntad del Legislativo expresada en forma de “ley”. Hoy en día la realidad es que bajo el concepto de “ejecución de la ley” quedan comprendidas dos tareas claramente diferenciables que la Constitución le encomienda al presidente: la de dirección política mediante la “confección” de las leyes y el presupuesto que el Ejecutivo impulsa ante el Congreso, y la de gestionar o ejecutar las leyes propiamente dicha.

El asunto del liderazgo en el esquema de separación de poderes ha sido largamente discutido en Estados Unidos, donde primariamente se formó el sistema presidencial.⁴⁴ En ese país se asume que el presidente es quien debe orientar la acción pública, pero se advierte que mucho depende de la personalidad de cada presidente —de su habilidad personal para gobernar—⁴⁵ pues

J. Gómez Montoro *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 38-48.

⁴³ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 22 y ss.

⁴⁴ Cfr. Edwards, Goerge y Barret, Andrew, “Presidential Agenda Setting in Congress”, en Bond, Jon y Fliesher, Richard (ed.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, CQ Press, 2000, pp. 109-133.

⁴⁵ Cfr. Dickinson, Mathew, “The President and Congress”, en Nelson, Michael (ed.), *The Presidency and the Political System*, 7a. ed., Washington, CQ Press, 2003, pp. 458 y ss.

ciertamente los ejecutivos norteamericanos cuentan con muchos menos instrumentos jurídicos que un presidente mexicano para imprimir la dirección política de la nación. Por lo que respecta a nuestro país, Jorge Carpizo ha advertido que en el sistema presidencial latinoamericano desde su origen, a diferencia del estadounidense, se le confirió al presidente el poder de iniciar leyes, o lo que es lo mismo en los tiempos actuales: el poder de confeccionar las políticas públicas. El punto a destacar es que en México nadie parece discutir el liderazgo presidencial sobre el Congreso en la actualidad sino tan sólo cómo debe articularse el liderazgo presidencial en el contexto de un sistema de partidos múltiple.

Es claro que en el esquema presidencial vigente en México, los senadores de la República conservan su potestad de iniciativa de ley y la ejercen, pero sólo de manera intersticial. En principio, como ya expresé, es el presidente el encargado de confeccionar el impulso general de la acción pública y proponer un programa legislativo coherente con el Plan Nacional de Desarrollo —que al presidente le corresponde elaborar—. Esta regla general conoce de excepciones de manera tal que el Senado puede adquirir la función de liderazgo cuando el presidente de la República, por alguna circunstancia, no es capaz de ejercerla. Esto sucedió, por ejemplo, con el proceso de reforma del Estado durante la LX⁴⁶ y LXI Legislaturas, cuando el presidente Felipe Calderón Hinojosa no pudo impulsar la transformación del sistema político del país debido a las secuelas de la apretada elección por medio de la cual llegó a convertirse en presidente de la República,⁴⁷ y que le impedían comunicarse con otras formaciones políticas y con un seg-

⁴⁶ Cfr. *Ley para la reforma del Estado*, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007.

⁴⁷ Cfr. Tanto el coordinador del grupo parlamentario del PRI, como el coordinador del PRD en el Senado de la República durante las LX y LXI Legislaturas, respectivamente, Manlio Fabio Beltrones Rivera y Carlos Navarrete Ruiz, ofrecen un testimonio histórico que ilumina el punto sobre el que vengo bordando, acerca del liderazgo intersticial del Senado de la República en el sistema presidencial mexicano. Explica el senador Beltrones Rivera: El “producto

mento significativo de la ciudadanía mexicana. Además de circunstancias fortuitas, el liderazgo de la acción pública puede llegar a recaer en el Senado cuando el presidente no reúne en su persona capacidad de liderazgo, y su carencia tampoco es suplida por un gabinete de personajes de suficiente prestigio público.

Lo habitual, sin embargo, es que el Senado acompañe la labor del presidente brindando consejo y consentimiento a la labores de jefe de Estado.⁴⁸ Pero en las labores de gobierno —la política interior— la relación entre el presidente y el Senado es diferente. En cuanto a la política interior se espera que el Senado ejerza influencia sobre el jefe de gobierno y que controle sus actos.

El control del gobierno o de la administración en su significado más amplio, implica la supervisión y evaluación por parte del Poder Legislativo y de los ciudadanos, de todas las acciones del Poder Ejecutivo que se le encomiendan a este último por

de los resultados electorales de 2006..., nos animó en el Senado a tratar de corregir o encauzar el diálogo futuro. Veníamos —esto es indiscutible— de una elección sumamente difícil, debatida, controvertida, no aceptada en sus resultados por una buena parte de los actores político electorales... Es así como en el Senado nos dimos a la tarea —y aquí se encuentran actores fundamentales, como son el senador Santiago Creel y el senador Carlos Navarrete— de trabajar sobre esto que ustedes conocen muy bien, que fue una ley para la reforma del Estado” (p. 367).

Por su parte Carlos Navarrete apunta: “En catorce meses de gobierno la oposición de izquierda no se ha sentado a dialogar y menos a acordar con el presidente de la República, por eso, en abril de 2007, en un acuerdo en el Senado de la República, tomamos una decisión que para muchos fue extraña y nos preguntaban de qué se trata eso, hicimos una ley, una ley para la reforma del Estado, una ley para hacer leyes, una ley para ejercer las facultades del Congreso; parece absurdo pero tuvimos que hacerlo porque no había iniciativa del Ejecutivo y sigue sin haberla” (p. 427). *Cfr. Beltrones Rivera, Manlio, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, y Navarrete, Carlos en su trabajo con el mismo título, publicados ambos en Zovatto, Daniel *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.*

⁴⁸ *Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, cit., p. 58.*

mandato constitucional y, derivado de ello, la rectificación de la acción gubernamental. En sentido estricto, que es el que en esta obra interesa destacar, el control del gobierno puede ser descrito como la supervisión y evaluación permanente por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión de la confección y gestión de las leyes encomendadas al Poder Ejecutivo, y que tiene como propósito final rectificar oportunamente la acción pública cuando hay necesidad de ello.

Para realizar la función de control adecuadamente —que es obligatoria según el artículo 26 de la Constitución—, el Senado debe medir los resultados del desempeño de cada una de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo como estime más oportuno para el beneficio de la República, y en tiempo real, esto es, al momento mismo en que se están ejecutando las políticas públicas. Con apoyo en la ciencia de la administración y sus herramientas, la mayor parte de las políticas públicas encomendadas a las diferentes unidades administrativas del Poder Ejecutivo son mensurables.⁴⁹ Por tanto, es obligación de la Cámara de Senadores desarrollar indicadores de gestión apoyándose en el saber científico interdisciplinario y establecer dichos indicadores en una ley que obligue a las unidades del Poder Ejecutivo a registrar la gestión que realizan como parte del proceso de rendición de cuentas. El citado artículo 26 de la Constitución dispone que “La ley (establecerá) criterios para la formulación, instrumentación, *control y evaluación* del plan y los programas de desarrollo”. Y dice más adelante que en el proceso de planeación del desarrollo y su evaluación y eventual modificación, “El Congreso tendrá la intervención que señale la ley” —ley que desde luego el mismo Congreso está obligado a confeccionar y aprobar—. Es, pues, el Congreso el que determina el cómo habrá de rendir cuentas el Ejecutivo de los programas que gestiona, comprendidos como fase de implementación de una ley específica.

⁴⁹ Cfr. Rossi, Peter H. *et al.*, *Evaluation. A Systemic Approach*, 7a. ed., Thousand Oaks, Ca., Sage Publications, 2004, pp. 203 y ss.

El control mide la eficacia y eficiencia de una ley *por sus resultados*. Como se sabe eficacia significa según nuestro *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”; y la eficiencia es la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. La eficiencia mide el rendimiento óptimo de los recursos: una misma meta puede llegar a conseguirse invirtiendo un peso o puede conseguirse alternativamente invirtiendo cincuenta centavos o menos aún si usamos bien los recursos.

La supervisión y evaluación que realiza el Senado sobre el Ejecutivo en el sistema presidencial, tiene como primer objetivo constatar la inteligencia de las políticas públicas elaboradas y aprobadas por el presidente con el concurso de su consejo de gobierno —el gabinete—. Pero la tarea no concluye allí. La supervisión y evaluación de la Cámara de Senadores tiene como segundo objetivo constatar la debida conducción o gestión de las políticas públicas a cargo de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo. Si las conclusiones de la supervisión y evaluación sobre la concepción o la gestión del gobierno son negativas, el Senado debe promover su rectificación a través de los diversos instrumentos a su alcance establecidos en la Constitución, de los cuales haré mención más adelante.⁵⁰

Del artículo 26 de la Constitución se infiere que la obligación de medir los resultados de las leyes del Estado de bienestar, viene atada a su contraste con los objetivos y metas de las políticas públicas establecidas en un programa anual de gobierno. No existe en la Constitución la obligación expresa de que el Senado y en general ambas Cámaras del Congreso deban aprobar un “programa de gobierno” del Poder Ejecutivo. Pero tal obligación constitucional tácitamente existe ya que el programa de gobierno está contenido en el presupuesto de egresos que el presidente elabora y que debe ser aprobado por las Cámaras del Congreso de la

⁵⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2003, pp. 697-703.

Unión, si bien en esta tarea es la Cámara de Diputados la que tiene mayor responsabilidad (CM artículo 74, IV) —situación derivada de lo que parece haber sido un error de técnica legislativa del Constituyente, que no ha sido corregido hasta la presente LXI Legislatura—.

Los programas de gobierno deben concebirse como proyecciones plurianuales que concuerden en el número de años con el periodo constitucional del presidente. Sin embargo, por exigencias de la aprobación de la ley de ingresos y gastos, éstos deben contemplar obligatoriamente proyecciones en unidades temporales de un año.

Como he indicado, por disposición constitucional el Senado tiene que tener un parámetro para contrastar los resultados de la gestión pública. Este parámetro de medición se construye en primer lugar con la plataforma electoral con la cual el partido en el gobierno —encabezado por la candidatura del presidente de la República— logró obtener la victoria electoral, plataforma electoral que al tiempo se traduce en un programa de gobierno. Debe haber congruencia entre lo ofrecido en campaña electoral y el programa de gobierno, y es deber de los partidos de oposición en el Senado y de la ciudadanía en general destacar en su caso la falta de congruencia del partido en el gobierno —pues la incongruencia puede ser equivalente a mentir a los ciudadanos, a inflar las esperanzas del pueblo con tal de obtener un triunfo electoral sin que en realidad haya voluntad o viabilidad para atender eficazmente los problemas sociales—. También debe haber un control de congruencia ideológica dentro del propio partido en el gobierno con representación en la Cámara de Senadores, pues la responsabilidad de ello recae no sólo en el Ejecutivo sino también en el partido político que lo postuló para el cargo.

El control del gobierno tiene pues un componente técnico que es la medición por resultados. Ello requiere de una estructura burocrática en el seno del Senado capaz de apoyar la tarea de supervisión sobre el Poder Ejecutivo. Un servicio civil de carrera del Senado tan solvente cualitativamente, como el de las unidades

administrativas del Poder Ejecutivo; ello a pesar de la asimetría que presenta el tamaño de la planta burocrática de uno y otro Poder.⁵¹ En este contexto se inscribe la organización de la Auditoría Superior de la Federación, y más recientemente la creación del Instituto Belisario Domínguez.⁵² Sin embargo, resultan insuficientes para apoyar la tarea de control de la administración que rebasa el mero control financiero y de legalidad. Estas dos instituciones, por ejemplo, no están diseñadas y equipadas para evaluar en campo el impacto real de la Ley del Medio Ambiente —que de acuerdo a la exposición de motivos debiera inhibir la contaminación de los ríos y costas del país—. Es por ello que correctamente a últimas fechas se observa una política del Senado de apoyarse para sus trabajos de control del gobierno en la cooperación con las universidades del país para medir empíricamente los resultados de las diferentes leyes vigentes que contienen un alto componente científico y tecnológico.

Resulta obligado comentar que el control del gobierno sobre las políticas públicas del Estado de bienestar tiene inevitablemente una perspectiva ideológica. La evaluación desde el lente ideológico sólo la pueden hacer los senadores de la República —no los funcionarios del servicio civil de carrera del Senado—. Cada senador que participa en una comisión de la Cámara, al igual que los grupos parlamentarios del Senado, deben ser capaces de procesar la información técnica que han recibido por su propia cuenta, por cuenta de los servicios parlamentarios o por otras vías, e informar y explicar a la ciudadanía los resultados de la evaluación de la gestión del gobierno para que éstos ejerzan

⁵¹ Cfr. Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 300.

⁵² Cfr. Fernández, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 461-486.

—entre otros derechos— su derecho a votar de manera informada en la siguiente elección.⁵³

En toda democracia representativa, sea presidencial o parlamentaria, el control del gobierno se encomienda desde luego a los miembros que los representan en el Congreso, pero también a los ciudadanos directamente. El control del gobierno como deber de los ciudadanos se realiza ejerciendo los derechos políticos, y es una tarea permanente.⁵⁴ La academia, los medios de comunicación, los colegios profesionales y los grupos de interés específicos juegan un papel muy importante en el control pues facilitan a la ciudadanía los elementos de evaluación de los gobiernos.

Ahora bien, formalmente en la democracia mexicana, al igual que sus pares que operan con partidos políticos, el control del gobierno lo llevan a cabo todos los partidos con representación en la Cámara de Senadores —incluido el partido en el gobierno—. Pero serán sobre todo los miembros de los partidos de oposición los que promuevan de manera más incisiva y de cara al público esta tarea, porque para ellos los incentivos de señalar errores y exigir su rectificación al gobierno son mayores que para el partido en el gobierno. El premio por el trabajo de control del gobierno —conjuntamente con la presentación de alternativas más consistentes para sustituir políticas públicas fallidas— puede significar la victoria electoral en las siguientes elecciones. Esto quiere decir que también existe un incentivo del partido en el gobierno para hacer las cosas bien para volver a ganar la confianza del pueblo. Por ello los senadores del partido en el gobierno también controlan al Ejecutivo, pero suelen optar por hacerlo a puerta cerrada, y no de cara al público, para evitar reducir una baja de las preferencias electorales a su favor.

⁵³ *Ibidem*, pp. 101 y 102.

⁵⁴ Cfr. Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, cit., pp. 153-158.

A lo largo de esta obra he venido utilizando el concepto académico “control del gobierno” o “control de la administración” como si existiera dentro de las facultades expresas del Congreso y del Senado establecidas en el artículo 73 de la Constitución federal, pero dicha potestad no tiene acogida literal en ese artículo sino que la potestad de control se encuentra dispersa en varios preceptos constitucionales —como en el ya indicado artículo 26 de la Constitución, donde el “control” sí se menciona expresamente—. Sin embargo, el “control del gobierno” como tarea continua del Senado, además de encontrar apoyo constitucional en el artículo 26, puede inferirse⁵⁵ del artículo 73, fracción XXX, como potestad implícita del Congreso y de cada una de sus Cámaras —inferencia que aún no se ha manifestado formalmente a través de una controversia constitucional en toda regla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que despeje toda duda sobre la potestad congresual de control de la administración con carácter continuo y en tiempo real—.

Sin mucha dificultad puede concluirse que las potestades constitucionales y metaconstitucionales acumuladas por el presidente durante buena parte del siglo XX por un lado, y de otro la ausencia de un sólido control de constitucionalidad jurisdiccional hasta bien entrado el pasado siglo, han inhibido la aparición del control del gobierno como una potestad implícita del Senado —efecto del presidencialismo exacerbado cuya inercia, sin embargo, aún se deja sentir hasta la fecha sobre este punto específico, pero que previsiblemente ya no durará por mucho tiempo más como lo anuncia el proceso de reforma del Estado—. Cabe aquí la cita al maestro Héctor Fix-Zamudio, quien opina a este respecto:

⁵⁵ En Estados Unidos se suele identificar bajo diferentes expresiones, siendo una muy socorrida la de “supervisión legislativa” *Cfr. Oleszek, Congressional Procedures and the Policy Process, cit., pp. 289-311.*

Si la materia legislativa fuese el único sector de predominio del presidente, como titular del Ejecutivo federal sobre el Congreso de la Unión, y el de los gobernadores respecto de las legislaturas locales, no se apartaría nuestra realidad constitucional en medida considerable, de la que se presenta, como se ha señalado reiteradamente, en la mayoría de los regímenes de nuestra época, inclusive los de un elevado desarrollo democrático. Pero lo que es materia de preocupación es el decaimiento que se advertía en las atribuciones de fiscalización del órgano Legislativo, si se toma en consideración que el control político ocupa un lugar esencial en las actividades parlamentarias de carácter contemporáneo.⁵⁶

Por las razones que venimos apuntando, en mi opinión, al igual que sucede en el sistema de separación de poderes norteamericano, la potestad de control del gobierno del Senado mexicano es un “poder implícito” que se ancla fuertemente en su “poder explícito” de legislar. En su libro clásico, Felipe Tena Ramírez define de la siguiente manera las facultades implícitas:

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1o. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesi-

⁵⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana. Segunda parte”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. II, p. 672.

dad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita.

El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder ejecutivo ni el judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en cambio este Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.⁵⁷

Dos argumentos muy elementales pueden ofrecerse para justificar dicha potestad implícita. En primer lugar porque simplemente no se puede legislar inteligentemente, o modificar la legislación existente, si el legislador no sabe cómo está operando la ley que gestiona o “ejecuta” el Poder Ejecutivo —lo que obliga a las Comisiones del Senado a estar informadas permanentemente de la gestión de las leyes para poder emitir dictámenes con conocimiento de causa—. También el control del gobierno resulta ser un poder implícito desde otro ángulo, que deriva del hecho que las leyes del Estado de bienestar no son leyes construidas como “reglas” de derecho compuestas de un supuesto de hecho y una sanción jurídica (si “A” es, “B” debe ser) que requieren una labor de subsunción de un tribunal. Las leyes del Estado de bienestar, como he venido explicando, son leyes dirigidas a las administraciones públicas que tienen una estructura diferente: el señalamiento de metas (se debe hacer “X” para alcanzar el resultado “Y”). Su control no es un control típico de legalidad, sino un

⁵⁷ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 25a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 116.

control de “políticas públicas” que pretende saber si se está cumpliendo el objetivo social por el cual el Congreso aprobó una ley concreta y a qué costo.

La expresión académica “control del gobierno” o “control de la administración” como tarea del Senado es una elipsis: la democracia representativa implica una delegación por anticipado del poder de gobernar que los ciudadanos realizan hacia sus gobernantes, pero esta delegación está sujeta a condiciones. Una de éstas condiciones es que los gobernantes se sujeten obligatoriamente a un proceso de supervisión y control permanente, que llevan a cabo los representantes de la Nación y de los estados, y el pueblo directamente. Ello significa que los gobernantes deben rendir cuentas ante unos y otros de los actos de gobierno, esto es, informar, explicar y —llegado el caso—, justificar cada una de las acciones de gobierno ante los representantes populares y los senadores, y directamente ante el pueblo.

Los senadores supervisan y controlan al Ejecutivo a través de diversos instrumentos congresuales, y los ciudadanos mediante el ejercicio del acceso a la información pública —que se conecta con el resto de los derechos políticos conformando un conjunto sistémico—. En otras palabras, el control del gobierno que lleva a cabo el Senado y su exposición pública (salvo materias reservadas, como por ejemplo de *seguridad nacional*) se articula con el derecho a la información de los ciudadanos. La participación de los ciudadanos en política debe ser informada para que los ciudadanos descarguen sus deberes. En este contexto sistémico, como indica Jorge Carpizo, el derecho a la información es el derecho de los ciudadanos que comprende:

a) atraerse información, b) el derecho a informar, y c) el derecho a ser informado.

a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de (1) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y (2) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

- b) El derecho a informar incluye: (1) las libertades de expresión y de imprenta, y (2) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de: (1) recibir información objetiva y oportuna; (2) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y (3) con carácter universal, o sea que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.⁵⁸

El control es un elemento esencial de todo sistema que se precie de ser democrático.⁵⁹ La democracia representativa va a nacer en ambos lados del Atlántico bajo la idea de una relación de tipo fiduciario entre los representantes y sus representados. Aquéllos serán servidores de éstos. Su diseño institucional se construye de manera tal que mediante su voto los gobernados delegan *por anticipado* el ejercicio del poder a los gobernantes por un tiempo predeterminado, *pero sujeto a condiciones* sobre los fines y límites del poder público, y a un control permanente sobre los gobernantes para comprobar que el poder se ejerce con espíritu republicano, de conformidad con las condiciones apuntadas en el contrato social, y orientado por el interés general. Este conjunto de condiciones establecidas por los gobernados, así como los controles sobre los gobernantes se van a establecer por escrito en un documento denominado “Constitución”, en nuestro caso Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contrato social escrito de los mexicanos establece el fin del poder público bajo la idea de la igualdad tanto en la formación de la decisión política y la acción colectiva, como de quienes se deben beneficiar de dicha decisión y acción colectiva: todos. Las decisiones políticas y la acción colectiva de los poderes constitui-

⁵⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, “El derecho a la información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México”, en su compilación *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 29.

⁵⁹ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., p. 61.

dos por el pueblo de México deben estar orientadas por el interés general. Si los representantes que gobiernan en nombre del pueblo no lo hicieren así, y traicionan su confianza, la nación se los debe demandar mediante los instrumentos de exigencia de responsabilidad política y jurídica que establece.⁶⁰

La democracia representativa mexicana otorga libertad a los senadores para decidir por los representados; se confía en las prendas republicanas e intelectuales del senador para tomar las mejores decisiones orientadas al interés general, por lo que se proscribe el mandato imperativo del representado sobre los miembros de la Cámara de Senadores.⁶¹ Pero esta garantía de independencia de criterio se estableció en la versión original de la Constitución de 1917 bajo el entendido que el buen juicio del senador —y su compromiso republicano— sería objeto de calificación por los representados en el momento de la segunda elección y de las sucesivas reelecciones, además de que sería vigilado entre elecciones y señalado por sus representados por su actos positivos y negativos. También su conducta privada sería objeto de escrutinio público y aprobación o desaprobación ciudadana; los gobernantes republicanos se erigen como modelos de conducta para la sociedad tanto en lo público como en lo privado,⁶² y particularmente —como un imperecedero legado de la democracia de la Grecia Clásica y de la República de Roma— los senadores de la República.⁶³

Desde el punto de vista del derecho constitucional hay quien se pregunta si el control del gobierno en el sistema presidencial mexicano debe ser una competencia expresa en el artículo 73 de

⁶⁰ Cfr. Finer, S. E., *The History of Government*, Paperback Edition, Oxford, Oxford University Press, 1999, vol. III, pp. 1473-1566.

⁶¹ Cfr. Spiro, Herbert, *Government by Constitution. The Political Systems of Democracy*, Nueva York, Random House, 1959, pp. 301-304.

⁶² Cfr. Gomá, Javier, *Ejemplaridad pública*, Madrid, Taurus, 2009, pp. 213-238.

⁶³ Cfr. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., trad. de José Antonio González Casanova, México, Ariel, 1980, pp. 57-59.

la Constitución, como lo es por ejemplo en la Constitución española. La respuesta es que no es necesaria su incorporación constitucional, pero sí muy conveniente para desandar interpretaciones interesadas que han distorsionado la evolución de la teoría de la división de poderes.⁶⁴ A este respecto Diego Valadés ha advertido que

...uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades del gobierno. A lo largo de muchas décadas, las Constituciones latinoamericanas ofrecieron un resguardo doctrinario al poder autoritario de los presidentes, cómodamente protegidos por los mecanismos que habían sido configurados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados. Al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, aduciendo como pretexto el principio de separación de poderes, se desvirtuó una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder incontestado de los presidentes.⁶⁵

En consonancia con el señalamiento de Diego Valadés y del que antes citamos de Héctor Fix-Zamudio, en esta obra se hace eco al exhorto de ambos autores en el sentido que se debe retomar la dirección correcta de la interpretación constitucional —académica y parlamentaria— en lo que se refiere a la separación de poderes. En este orden de ideas reitero que el control del gobierno en el sistema presidencial mexicano debe entenderse

⁶⁴ Esta misma propuesta la había hecho también ya desde hace años el jurista Jesús Orozco Henríquez, en el trabajo que de él hemos citado antes, “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior” (segunda parte), p. 278.

⁶⁵ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 33.

como una función aneja a la función de legislar, función que ha adquirido mayor relevancia a partir de la primera mitad del siglo XX para evaluar el tipo de legislación que emergió con el Estado social de derecho en 1917. Pero insisto que no se trata de un “control de legalidad” como el que lleva a cabo el Poder Judicial; no se trata de constatar si se ha roto una “regla” de derecho. Las leyes del Estado social son leyes dirigidas a las administraciones públicas para su implementación y deben ser controladas necesariamente con criterios de eficiencia social y desde otro poder público —el Poder Legislativo— pues si lo hace únicamente el propio Poder Ejecutivo, el control sobre la administración pública no sería suficientemente eficaz para garantizar el derecho de los gobernados al buen gobierno. Precisamente por esto último el sistema presidencial desde su concepción en Filadelfia advirtió la necesidad de que los miembros del Poder Legislativo que controlarían al presidente no pudiesen formar parte de ninguna de las unidades componentes del Poder Ejecutivo, pues se estimaba —y con razón— que ésta era una forma de corromperles, mediante salarios u otros beneficios materiales en especie.⁶⁶ Este entendimiento ha sido igualmente incorporado en la Constitución mexicana y en el Reglamento del Senado de la República, donde se señalan las incompatibilidades que limitan las actividades de los senadores a ese solo cargo público.⁶⁷

En cuanto al control del gobierno y su correcta interpretación constitucional, resulta ilustrativo mirar al sistema presidencial más longevo de nuestro continente: el norteamericano. El control del gobierno o la administración en los Estados Unidos emergió en forma natural como necesario complemento de la potestad de legislar y la potestad de asignar el presupuesto de gastos del Estado. La Constitución de los Estados Unidos a la fe-

⁶⁶ Cfr. Fisher, Louis, *American Constitutional Law. Constitutional Structures: Separated Powers and Federalism*, 6a. ed., Durham, Carolina Academic Press, 2005, pp. 162-166.

⁶⁷ Cfr. Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, cit., pp. 263-268.

cha no señala expresamente una “potestad de control del gobierno” del Poder Legislativo, pero esto es lo usual en su sistema —como puede ejemplificarse con la *judicial review of legislation*—. En ninguna parte de la Constitución norteamericana se dice que los jueces tienen la potestad de anular leyes aprobadas por el Congreso que consideren contrarias a la Constitución, pero quién podría cuestionar que tal potestad existe; lo que ha sucedido es que los norteamericanos asignaron esta competencia a los jueces por vía de interpretación de su Constitución. Y lo mismo ha acontecido con la competencia de control del gobierno del Congreso, que ha sido el producto de la interpretación que los propios legisladores han hecho de sus competencias de legislar y asignar el presupuesto —interpretación del Congreso que ha sido ratificada por la Corte desde el año de 1927, con ocasión de un primer conflicto sobre el alcance de las competencias de solicitud de información de las actividades del Poder Ejecutivo—.⁶⁸ El argumento de los legisladores norteamericanos, confirmado por la jurisprudencia de la Corte, es que no se puede reformar una ley existente, o legislar para dar tratamiento a un nuevo problema social, o asignar el presupuesto en forma inteligente, si el legislador no cuenta con la información pertinente de quien se encuentra gestionando las leyes —los altos funcionarios del Poder Ejecutivo— que inciden en el problema social que tiene la atención de una comisión de alguna de las Cámaras del Congreso.

Así pues, si seguimos el ejemplo estadounidense, el control del gobierno *en tiempo real* resulta estar lógicamente atado a la función de legislar como una potestad implícita —y así debería interpretarse actualmente en México—. Pero en el entorno cultural mexicano de principios del siglo XXI quizás sea aún conveniente establecer expresamente en la Constitución el “control de la administración” o “control del gobierno” como “potestad expresa” del Poder Legislativo en el artículo 73, en lugar de que sea, como

⁶⁸ Cfr. Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed. revisada, Kansas, University Press of Kansas, 1997, pp. 160-224.

hasta ahora lo es, “potestad implícita” con apoyo en el artículo 73, fracción XXX, o sujeta a interpretación como en el artículo 26. Ello para vencer las inercias culturales del viejo autoritarismo que se resiste a la rendición de cuentas y al control de los ciudadanos y sus representantes en la Cámara de Senadores.

Pruebas de la inercia cultural de nuestro reciente pasado autoritario se encuentran claramente en el texto de la Constitución y en la forma en que ésta se interpreta, como lo han señalado el ex senador Salvador Rocha Díaz (con respecto al control de la gestión del gobierno)⁶⁹ y la académica Cecilia Mora Donatto.⁷⁰ La Constitución acoge expresamente y con todo detalle un control del gobierno *a posteriori*, basado en un informe anual del presidente a partir del cual comparecen sus colaboradores inmediatos —y donde desde luego ya no es posible rectificar lo que se ha hecho mal ese año—. Y a pesar de que la actividad del Poder Ejecutivo es continua durante todos los días del año, la actividad de las Cámaras se parte en períodos ordinarios entre los cuales la posibilidad de llevar a cabo un control riguroso sobre el Ejecutivo en comisiones decae. Incluso en tiempos recientes, se reformó la Constitución para crear la Auditoría Superior de la Federación, y allí se estableció que ésta revisaría las cuentas públicas de los poderes bajo el principio de “anualidad”, esto es, después de aplicados los recursos excluyendo con ello la posibilidad de que también se pueda vigilar en tiempo real un programa cuando el

⁶⁹ Cfr. Rocha Díaz, Salvador, “Planeación, programación, presupuestación y evaluación del gasto”, en Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 525 y ss.

⁷⁰ Cfr. Mora Donatto, Cecilia, “El derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública. Una propuesta para el Poder Legislativo mexicano”, en la obra coordinada por la misma autora, *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 525 y ss.

control en comisiones del Senado haya detectado anomalías. Paralelamente, la interpretación de la Constitución por parte del Poder Legislativo en cuestiones de separación de poderes todavía no se emancipa completamente de esa inercia cultural. Los senadores de la República tienen actualmente importantes potestades constitucionales expresas de control que a la fecha no ejercen a plenitud, como la ratificación de los funcionarios superiores de Hacienda —entre ellos, desde luego, el secretario de Hacienda y Crédito Público—.

Llevar a la Constitución la función de control del gobierno en tiempo real obligaría a su desarrollo reglamentario, en la misma forma minuciosa y extensa que hasta la fecha se han venido regulando los procedimientos legislativos. La recepción en la Constitución de la pregunta parlamentaria oral, desarrollada en el nuevo Reglamento del Senado aprobado en esta LXI Legislatura, ya apunta claramente en esa dirección.⁷¹ Pero la pregunta parlamentaria es un instrumento, y lo que se debe constitucionalizar es la actividad sustantiva misma: el control de la administración en tiempo real. Ello obligaría a regular el derecho de las oposiciones en el Senado a ejercer el control del gobierno en comisiones; a desarrollar la estructura burocrática del Senado con un sólido servicio civil de carrera apartidista para apoyar la función parlamentaria de control del gobierno; y, a señalar como delito equiparable al desacato judicial la renuencia de un funcionario del Poder Ejecutivo a acudir al Senado a comparecer cuando se le llame, o por faltar a la verdad en sus informes ante el Senado de la República —a lo que están obligados por disposición del artículo 93 de la Constitución—.⁷²

⁷¹ Cfr. Mendoza Cruz, Luis, “Nuevo Reglamento del Senado: prácticas parlamentarias, cabildeo y pregunta parlamentaria”, *Pluralidad y consenso. Revista del Instituto Belisario Domínguez*, año 3, núm. 11, junio de 2010, pp. 10 y ss.

⁷² No paso por alto la sugerencia de Diego Valadés, que, al hablar de cambios constitucionales y culturales, apunta: “La norma está sujeta a modificacio-

Para concluir cabe señalar que el control del gobierno en el sistema mexicano no conduce a la remoción del presidente por mala administración, como sí puede llegar a suceder en el sistema parlamentario.⁷³ La explicación la presentó un par de apartados más adelante.

2. De qué acciones públicas y cómo controla el Senado al Poder Ejecutivo en el sistema presidencial mexicano

El control del gobierno o la administración en el sistema presidencial es un control que ejerce el Senado sobre el presidente del gobierno por los deberes que le encomienda la Constitución al jefe del Ejecutivo. Inevitablemente ello nos conduce a despejar primero la siguiente cuestión: ¿qué deberes le encomienda la Constitución al presidente? Si consideramos lo que disponen la Constitución vigente, podemos identificar varios deberes, pero por el momento sólo nos interesa destacar tres para los efectos de esta exposición.

El primer deber de un presidente es defender la Constitución (CM, artículo 87). Para ello la Constitución le otorga ciertos instrumentos o potestades jurídicas al presidente, que pueden clasifi-

nes formales, que son más o menos sencillas, pero los elementos de la cultura evolucionan en términos sincrónicos o diacrónicos con relación a la norma. En el caso de ser diacrónicos puede ocurrir que en el orden cultural se experimenten cambios antes que en la norma, o que la cultura incorpore transformaciones previas". Cfr. Valadés, Diego, "Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica", en Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 666.

⁷³ El profesor de la Universidad de Salamanca, Rafael Bustos Gisbert, sugiere que para el caso de España, la práctica está muy alejada de la teoría pues un presidente de gobierno —el gobierno en su conjunto— difícilmente puede ser removido, por lo que a la oposición estratégicamente le resulta más conveniente dirigir sus valoraciones críticas hacia los ministros individualmente considerados. Cfr. *Responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, pp. 62 y ss.

ficarse en potestades extraordinarias y ordinarias de defensa de la Constitución. La carta magna puede ser agredida por eventos de fuerza extraordinaria, como una invasión de una potencia extranjera o un golpe de Estado perpetrado por actores políticos nacionales, eventos que deben ser repelidos con una fuerza proporcional. Por ello la Constitución deposita en el presidente poderes excepcionales en el artículo 29. Al lado de dichas potestades de defensa extraordinaria de la Constitución otorgadas al presidente se encuentran las ordinarias, que son de dos tipos: la defensa del orden constitucional de tipo político que se ejerce entre poderes, y la de tipo jurisdiccional que opera a través del tribunal de justicia más alto de la República.

Como instrumento de defensa ordinaria de tipo político, la Constitución le otorga al presidente la potestad de veto (CM, artículo 72, incisos A, B, C), que es un control constitucional contra el Poder Legislativo que ejerce el presidente en caso de que dicho Poder Legislativo viole la Constitución con una ley —sea que ésta transgreda derechos de los individuos o el esquema de separación de poderes o el arreglo federal—.⁷⁴ De otra parte, como instrumentos ordinarios de defensa de tipo jurisdiccional, la Constitución le otorga al presidente la potestad de interponer la acción de inconstitucionalidad —vía el procurador general de la República que depende de él— y la controversia constitucional, instrumentos procesales que tienen el mismo objetivo que el veto, es decir, defender la Constitución. Correlativamente a su *deber* de defender la Constitución, el presidente debe respetar la Constitución. El primer instrumento del Congreso reconocido por la Constitución de 1857 para reaccionar contra la violación grave de la Constitución por parte del presi-

⁷⁴ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “El ejecutivo y las leyes inconstitucionales”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. IV, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 255 y ss. También, Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, cit., p. 120.

dente era el juicio político,⁷⁵ potestad que en mala hora se suprimió,⁷⁶ quedando dicha defensa congresual reducida a la controversia constitucional como instrumento de derecho procesal constitucional.

El segundo deber de un presidente es dirigir la acción pública.⁷⁷ Los instrumentos para orientar la acción pública son, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo que debe elaborar el presidente (CM, artículo 26); en segundo lugar la proyección de gastos públicos orientados por dicho Plan y, en tercer lugar, mediante la potestad de iniciar leyes de que goza el presidente para cada sector contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (CM, artículo 71, fracción I).

En este punto resulta pertinente distinguir conceptualmente entre instrumentos del Senado para llevar a cabo la supervisión o evaluación de la inteligencia de las políticas públicas del Ejecutivo de una parte, y de otra los instrumentos del Senado de control para contribuir a la rectificación de la acción pública.⁷⁸ Pero debemos señalar que si bien es posible distinguirlos conceptualmente, en la práctica los instrumentos de supervisión no dejan de tener al mismo tiempo un efecto de control y viceversa. Habiendo hecho esta aclaración, observamos que el instrumento ordinario del Senado para la supervisión constante del Ejecutivo es la solicitud de información por escrito. A su lado se han desarrollado las comparecencias de los altos funcionarios ante el Con-

⁷⁵ Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes del presidente*, cit., vol III, pp. 30-40.

⁷⁶ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 231.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 65-67.

⁷⁸ Cfr. Marván Laborde, Ignacio, "El Congreso frente a los secretarios del presidente", en Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, cit., pp. 337 y ss.

greso como una forma más comprensiva de requerir información. La información que por estos dos medios se recaba puede llevar al Senado a utilizar un tercer instrumento de supervisión que opera mediante la formación de comisiones de investigación. Estos instrumentos se complementan con la información generada por el Ejecutivo durante un año de gestión, que se presenta ante el Congreso mediante el informe anual de gobierno. Este último no sólo es un acto de rendición de cuentas sino también —con base a la información recabada y presentada ante el Congreso— una oportunidad para el presidente de sugerir, explicar y justificar las acciones públicas que considera emprender el siguiente año y que requieren la colaboración del Congreso.

Pero antes incluso de utilizar estos instrumentos para supervisar la buena concepción y gestión de las políticas públicas del Ejecutivo, un importante control *a priori* del Senado, sólo parcialmente adoptado en México (CM, artículo 89, fracciones II, III, IV, V, IX), es la ratificación por el Senado de los nombramientos que hace el presidente de su gabinete.⁷⁹

Los instrumentos de control del Senado para cominar al presidente a rectificar la dirección política son varios. Los de reacción inmediata son:

(A) La pregunta parlamentaria oral o escrita, por medio de la cual se solicita explicación y justificación al Ejecutivo de una medida pública que es cuestionada en el Senado —pregunta que ya en sí lleva una carga interpretativa que sugiere rectificar—.

(B) La interpelación, que es una sesión especial del Senado con la presencia de un secretario de despacho o director de una entidad desconcentrada o descentralizada del Ejecutivo, donde se

⁷⁹ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 43-44. También Orozco Henríquez, J. Jesús, “Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México”, en varios autores, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carrizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 288.

cuestiona la actuación de su unidad administrativa y se espera la reacción del citado alto funcionario en su propia defensa. La interpelación puede conducir a la exhortación del Senado al presidente de la República para que cese a uno de sus consejeros porque la política pública es equivocada —esto es, a la moción de censura individual a un secretario o director—. En el caso del sistema presidencial mexicano, al igual que en el sistema presidencial estadounidense, la censura a un alto funcionario emerge de las potestades implícitas del Congreso, pero no es vinculante para el presidente.

(C) Reformar la ley para someter a un control más intenso la potestad normativa del Ejecutivo, no sólo referida a los reglamentos ejecutivos sino también en cuanto a las normas de operación de los diferentes programas de la administración pública federal.⁸⁰

Otro instrumento de control del Poder Legislativo, del que ha quedado excluido el Senado y que sólo puede operar la Cámara de Diputados, es la mera advertencia de los legisladores al presidente de que el siguiente año no se aprobará el presupuesto de cierto programa específico en los términos solicitados por el Ejecutivo, debido a que el programa en cuestión está siendo valorado negativamente por el Legislativo de manera tal que si no se corrige, se reducirían los fondos destinados al mismo.⁸¹ Esta potestad todavía no se ejerce a plenitud en México, lo que explica los vicios recurrentemente señalados al ejercicio del gasto público por parte de los legisladores: subejercicios, cambios de partidas presupuestales decididos por el jefe del Ejecutivo, diferencias de trato fiscal a los estados, gastos excesivos en comunicación so-

⁸⁰ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo", *cit.*, p. 285.

⁸¹ Cfr. Moreno Collado, Jorge, *El Poder Legislativo*, México, Fundación Colosio, 1997, p. 13. También Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, *cit.*, pp. 196-224.

cial, lo que al final conduce a la inequidad en la competencia electoral.

De lo señalado líneas arriba cabe el comentario que los exhortos del Senado al presidente en la forma de la censura a un miembro de su gabinete, para que el jefe del Ejecutivo rectifique una política pública que no ha dado resultados, o porque siendo idónea se advierte una mala gestión de una unidad administrativa específica —imputable a su titular— puede canalizarse a través de las diferentes opciones que el Reglamento del Senado pone a su disposición, como las excitativas o los puntos de acuerdo. La práctica definirá en el futuro qué camino toma esta potestad implícita.

Ahora bien, en forma complementaria y simultánea a los indicados instrumentos de reacción inmediata, el Senado cuenta con uno de efecto diferido: el instrumento en poder del Senado para rectificar la dirección política del presidente y de su partido político, es desde luego la siguiente elección general. En este orden de ideas la comunicación del Senado sobre su tarea de supervisión y control del gobierno debe ir orientada a influir en el electorado, quien es el que tiene la última palabra sobre la inteligencia de las medidas emprendidas por el gobierno consideradas en conjunto.⁸²

A este respecto cabe señalar, sin embargo, que ciertos ámbitos materiales en los que inciden las leyes son más propicios para lecturas ideológicas que otros. Hay ámbitos materiales en los que deben excluirse completamente las lecturas con sesgos de partido por tratarse de cuestiones de Estado que deben privilegiar los mayores consensos interpartidistas —como la seguridad nacional—. Pero la mayor parte de los asuntos de gobierno que atañen al Senado sí demandan posiciones ideológicas pues se refiere a las leyes o políticas públicas del Estado social o de bienestar, entendidas éstas como las que procuran un mínimo de satisfactores

⁸² Cfr. Arnold, Douglas R., *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press, 1990, pp. 32 y ss.

vitales a la población —como salud, educación, trabajo, vivienda, cultura—.

Por último, en el orden anunciado de esta exposición me refiero al tercer deber de un presidente, que es ejecutar o gestionar las leyes aprobadas por el Congreso.⁸³ Este punto, al igual que en el anterior, se utilizan los mismos instrumentos del Congreso para llevar a cabo tanto la supervisión y evaluación del Ejecutivo como los instrumentos congresuales de control para contribuir a la rectificación de la acción pública. Al respecto vuelvo a insistir que no se trata de un “control de legalidad”. El concepto de ley ha cambiado a lo largo de los años según han variado, ampliándose, los fines del Estado mexicano. En el siglo XIX, dominado únicamente por la concepción de los derechos individuales, el Estado no debía intervenir la acción de los particulares sino únicamente protegerla; se entendía que los satisfactores sociales los producía la dinámica de la oferta y la demanda del mercado; por ello, las leyes estaban encaminadas a proteger a los particulares en sus vidas, libertades y propiedades mediante la técnica de la “reserva de ley”. Pero hacia principios del siglo pasado México llegó a la conclusión de que el sistema de relaciones económicas, sociales y políticas soportadas por el marco de leyes vigentes generaba una gran injusticia social. Por ello, millones de mexicanos lucharon para cambiar el sistema social, económico y político en la Revolución. Al concluir ésta, establecieron que era un fin no sólo legítimo sino obligatorio para el Estado mexicano interesarse en la calidad de vida de los mexicanos e intervenir directamente para proveer lo necesario para una vida mejor. Los derechos sociales a la educación, a la salud, al trabajo digno, adquirieron rango constitucional, por lo que hubo que hacer un tipo diferente de leyes, dirigidas para hacerlas cumplir, ya no a los tribunales y en general a los órganos represores del Estado,

⁸³ Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes del presidente*, *cit.*, pp. 40-43.

como en el siglo XIX, sino a la administración pública. Ello a su vez hizo necesario que el control interorgánico se adaptara también a la mutación de la ley, consistente en un control del Congreso sobre la eficacia y eficiencia de la forma en que se ejecutan las leyes, y no de un “control de legalidad” vinculado al proceso judicial.⁸⁴

Excuso sobre la interpretación del Reglamento del Senado. Problemas constitucionales del control del gobierno o la administración vinculados a la corrupción gubernativa

Un comentario resulta obligado cuando el control del gobierno topa con problemas ya no de mala concepción o gestión de las políticas públicas por parte de los miembros del gabinete y del presidente, sino con problemas de corrupción gubernativa. El control del gobierno o la administración es, según dijimos, un elemento esencial del sistema político democrático. Es deber de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo informar, explicar y justificar sus acciones, y el de los representantes del pueblo vigilar y controlar a los miembros del Poder Ejecutivo. Unos y otros deben debatir esgrimiendo sus razones ante la ciudadanía para, legítimamente, ganar su confianza y refrendar su posición de gobierno en la siguiente elección, o constituirse en la alternativa al gobierno en turno. En la medida que unos y otros lo hagan de manera responsable y civilizada —esto es, con un diálogo público respetuoso, sin insultos personalizados—, el sistema democrático se fortalecerá. Pero si las descalificaciones de los legisladores son

⁸⁴ Sobre esta materia consultese la ley *Government Performance and Results Act*, del Congreso estadounidense, donde éste establece la forma en que habrá de medir la eficacia y eficiencia de los programas del Poder Ejecutivo, por sus resultados. En la doctrina española, un estupendo trabajo sobre este tema es el de Alberto Figueroa Laraudogoitia y Josú Osés Abando “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 213-238.

de tal estridencia o bajeza —como recurrir a la mentira infame— como medio para provocar la caída de un partido en el gobierno, y si éste desde el Ejecutivo reacciona con la misma intensidad descalificando al Congreso y a los partidos políticos, el resultado eventualmente será la desconfianza de la ciudadanía en el sistema político democrático en su conjunto. Como sugiere Fernando Jiménez Sánchez,

...el abuso de poder o la violación de la confianza social en que haya podido incurrir el agente político afectado provoca una reacción social de repulsa que puede terminar produciendo determinados efectos en el orden político. Éstos pueden ir desde la desaparición de la escena política del agente afectado hasta incluso el tambaleamiento del propio régimen político (entendido éste como las reglas básicas del juego político en un grupo social).⁸⁵

Medir el uso de las palabras es, en este contexto, de la mayor importancia —como también lo es cuidar la palabra como instrumento del genuino diálogo democrático y de rendición de cuentas—. De ahí la importancia de la interpretación que tendrá en lo sucesivo el nuevo Reglamento del Senado que ha cobrado vigencia a partir del 10. de septiembre de 2010.

El diálogo entre Poderes requiere establecer los contornos constitucionales donde se desarrolla la actividad del control del gobierno o la administración en cualquier democracia presidencial —reto que en México estamos empezando a afrontar con mayor vigor en esta primera década del siglo XXI—. En primer lugar es una exigencia que la rendición de cuentas del Ejecutivo, su deber de informar, explicar y justificar sus medidas, debe ser leal al principio democrático. Ello significa que el Ejecutivo al informar debe buscar hacer precisamente eso, y no utilizar la pala-

⁸⁵ Cfr. Jiménez Sánchez, Fernando, “Posibilidad y límites del escándalo político como una forma de control social”, en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 293.

bra como fuegos artificiales para no decir nada, para no informar, para no explicar, para eludir su obligación de rendir cuentas. O, con el mismo propósito de elusión, aportar información falsa al Poder Legislativo. La solución a este último problema ha iniciado su andadura en México, como sugiere Enrique Carpizo, al empezar a configurarse por derecho jurisprudencial “el derecho a la verdad”. Señala este autor que

El Pleno de la Corte, al resolver la petición del ex presidente Ernesto Zedillo sobre el ejercicio de la facultad de investigación para esclarecer los hechos sangrientos suscitados en Aguas Blancas, determinó que aunado al cabal cumplimiento del derecho a la información se encuentra el derecho a conocer la verdad, ejercitado para saber o conocer datos fidedignos y no falaces sobre determinados hechos públicos. A partir de este precedente judicial México puede hablar de un derecho ciudadano que exige de las autoridades abstenerse de brindar información manipulada, incompleta o falsa en relación con determinados hechos sociales, económicos o políticos.

Y aunque Carpizo correctamente advierte sobre la precariedad de este precedente por derivar no de un proceso judicial formal y material sino de una indagatoria de la Corte con fundamento en el artículo 97 constitucional,⁸⁶ el nuevo segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución ha contribuido sin lugar a dudas a fundar la elaboración doctrinal de la Corte. En él se ha establecido la obligación de los altos funcionarios públicos del gobierno mexicano de que “informen bajo protesta de decir verdad”, como extensión necesaria de la potestad de control del Congreso así como del derecho político a la información de los ciudadanos.

⁸⁶ Cfr. Carpizo, Enrique, “Interpretación judicial de los derechos fundamentales en México”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa, cit.*, p. 577.

El Reglamento del Senado de la República que ha cobrado vigencia el 10. de septiembre de 2010 propone un primer remedio de tipo político como apremio al funcionario público renuente a brindar información precisa y veraz, pero con toda seguridad los problemas constitucionales que se irán presentando en la relación con el Poder Ejecutivo requerirán su progresiva adición. A este respecto se podría tomar prestado de la experiencia de otros países con sistemas presidenciales que han recorrido ya el camino que en México se inicia, y especialmente del sistema presidencial de los Estados Unidos por ser la democracia presidencial estadounidense la más longeva de América. En el ordenamiento jurídico norteamericano mentir ante el Congreso es considerado, por ley, como un delito equiparable al de mentir ante autoridad judicial (*perjury*) —solución a la que se ha llegado para superar los obstáculos y problemas constitucionales que plantea suministrar información falsa al Congreso—. El Senado norteamericano cuenta con vías para exigir información y vencer la resistencia de quien se niega a suministrar información, así como de asegurarse de que la información suministrada sea verdadera. En su obra *Conflictos constitucionales entre el Congreso y el presidente* el profesor Louis Fisher dice que

...el Congreso utiliza su poder de investigación para satisfacer cuatro propósitos principales: para elaborar legislación; para supervisar la administración de los programas; para informar al público y; para proteger su integridad, dignidad, reputación y prerrogativas. Para hacer valer estos deberes esenciales, el Congreso posee un poder inherente de imponer penas por desacato al Congreso.⁸⁷

El presidente goza del privilegio de “rehusar la entrega de documentos que puedan causar un daño al público”, pero la Supre-

⁸⁷ Cfr. Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, cit., pp. 160 y 161.

ma Corte tiene la última palabra en la valoración del llamado *executive privilege*, tribunal que ha generado un cuerpo importante de derecho jurisprudencial en esta materia.⁸⁸ Citar a un funcionario del Ejecutivo a comparecer ante el Congreso estadounidense, o a un ciudadano con información pública relevante —un contratista de obra o servicios públicos, por ejemplo— resulta ser una obligación jurídica porque las Cámaras tienen este poder jurídico (*subpoena*) como potestad implícita para el des cargo de sus deberes constitucionales.⁸⁹

El problema de la rendición de cuentas se manifiesta cuando el alto funcionario del Poder Ejecutivo puede encontrarse involucrado en delitos de corrupción gubernativa que incidentalmente se desvelan por la actividad de control del gobierno. Como es sabido, la responsabilidad penal por delitos de corrupción gubernativa se exige ante los tribunales del Poder Judicial, y su sanción puede significar la privación de la libertad —además de responsabilidades administrativas y civiles—. De otra parte la exigencia de responsabilidad política, cuya sanción implica la remoción del cargo público, es competencia por disposición constitucional de los representantes del pueblo reunidos en las Cámaras del Congreso de la Unión. Y aquí se plantea un problema de compleja solución que con toda seguridad habrá de manifestarse en un futuro próximo en la interpretación del Reglamento del Senado mexicano: la exigencia de responsabilidad penal está atada a un derecho del indiciado de presunción de inocencia, pero la responsabilidad política no lo está con el mismo rigor⁹⁰ —no obstante ello no significa que se pueda acusar con ligereza de faltas políticas a los funcionarios del Ejecutivo, faltas que al mismo tiempo pueden llegar a configurar tipos penales—.

Del lado de los legisladores que ejercen la actividad de control sobre el Ejecutivo, se encuentra además la tentación de abusar de

⁸⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 167-172.

⁹⁰ Cfr. Hamilton, *El Federalista*, núm. LXV, *cit.*, pp. 277-280.

la protección constitucional que se le otorga a la palabra del parlamentario —a través de la figura de la irresponsabilidad jurídica por actos parlamentarios—, para injuriar a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo. A este respecto en primer lugar son los propios legisladores quienes deben interpretar sus normas internas que fijan el diálogo parlamentario, sus fines, pero también sus límites. En este punto deberá coadyuvar necesariamente la jurisprudencia de la Corte, pues en los casos probables de corrupción se encuentran implicados derechos fundamentales —entre otros, el del honor y la intimidad de los funcionarios públicos de una parte, y el derecho a la información de los gobernados de la otra, así como el derecho de éstos a participar a través de sus representantes populares en la formación de las decisiones políticas y en su control eficaz—. A golpe de sentencia —derecho jurisprudencial que deberá incorporar el Reglamento del Senado— se irán perfilando los límites del debate parlamentario, camino que ya se ha iniciado, entre otros con el caso Bartlett.⁹¹

Ciertamente los funcionarios públicos, como también ha dicho la Corte, tienen rebajado el nivel de protección del derecho a la intimidad y al honor, pues esta información es relevante para los gobernados en el contexto del proceso político de la democracia representativa en la cual el pueblo delega en forma condicionada a los gobernantes la potestad de gobernar en su nombre. Un parlamentario no puede insultar libremente a un funcionario del Poder Ejecutivo con fundamento en la irresponsabilidad jurídica que protege sus opiniones, porque el insulto no se encuentra protegido por la irresponsabilidad jurídica de opiniones de los parlamentarios, por no ser un instrumento necesario ni legítimo del poder de control del gobierno; tampoco puede un parlamentario acusar de un delito a una persona con entera libertad, pues las acusaciones deberán estar razonablemente fundadas en una investigación de una comisión del Senado en la que participe, así

⁹¹ *Cfr. Caso Bartlett Díaz vs. Martínez Cázares.*

como en información fidedigna, como mínimamente se requiere, por ejemplo, a los periodistas al ejercer el derecho a la información, o a los propios ciudadanos en el marco del derecho de presentar denuncias por violaciones de los funcionarios públicos al orden jurídico (CM, artículo 109, III).

A. Razones de diseño constitucional que explican la aparente rigidez del control del gobierno en el sistema presidencial. La inamovilidad del presidente

Continuando con el tema del control del gobierno a cargo del Senado, es de subrayar que contrario a lo que sucede en el sistema parlamentario, el presidente o jefe del gobierno en el sistema presidencial es inamovible por mala administración. Esta rigidez fue el costo a pagar para establecer un tipo de control constitucional que no existe en el sistema parlamentario: el control político de constitucionalidad de las leyes, el voto.⁹²

La historia del cómo se construye el voto es importante para saber la razón de la rigidez del sistema presidencial en cuanto al control del gobierno, e imprescindible para entender la nota distintiva entre el sistema presidencial y el parlamentario. Brevemente me refiero a dicha historia.

En 1776 los nuevos estados independientes de Norteamérica se organizan políticamente estableciendo Constituciones escritas con separación de poderes entre un Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial. Pero esa separación no se correspondía con la realidad ya que el Poder Legislativo elegía al gobernador y lo podía destituir del cargo. También elegía al “consejo del gobernador”, que era un cuerpo de funcionarios encargados de controlar al gobernador. Estas medidas de control intenso del Legislativo sobre el Ejecutivo en el diseño institucional se explican porque los nor-

⁹² Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales”, *cit.*, pp. 261 y 262.

teamericanos estaban reaccionando a la figura del “gobernador real”, quien había ejercido hasta 1776 el Poder Ejecutivo como delegado de la Corona en cada colonia. El gobernador real encarnaba para los norteamericanos la tiranía británica, y por tanto había que someter a dicho Ejecutivo a la voluntad de los representantes del pueblo —a quienes por contraste los colonos otorgaban una enorme confianza por ser éstos vecinos distinguidos de sus comunidades políticas—.

Lo que sucedió entre 1776 y 1787 en los estados americanos es que, facilitado por este diseño institucional que le otorgaba todo el poder público al Poder Legislativo, en varios estados se formaron lo que identificaron como “tiranías legislativas”, que orientaban la potestad de aprobar leyes en beneficio propio de los legisladores. Éstos violaban flagrantemente la letra de la Constitución escrita, y no había remedio en mano de los gobernados para reaccionar contra tales abusos y corregir las violaciones de derechos individuales básicos. Es entonces —entre 1776 que empiezan las hostilidades por la independencia de los Estados americanos contra Inglaterra, y 1787 que se firma la Constitución de Filadelfia—, que el sistema presidencial se empezaría a formar como medio de establecer un control del pueblo contra el Poder Legislativo.⁹³

La idea de este control político de constitucionalidad era que el presidente se opusiera al Congreso para defender la Constitución; que interpusiera observaciones a las leyes que entendiera que eran inconstitucionales; que interpusiera, en una palabra, el veto.

Para que el voto operara era absolutamente necesario dos cosas: (1) que el presidente tuviera legitimidad democrática directa, que no fuese nombrado por el Congreso sino por el pueblo; y (2) que el presidente no pudiese ser removido por el Congre-

⁹³ Cfr. Tarr, Alan G., *Comprendiendo las constituciones estatales*, trad. al español de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 130-135.

so, ni siquiera por el cargo de mala administración. El único supuesto para remover desde el Congreso al presidente es que fuese éste el que violase gravemente la Constitución. Y es por esta razón que el sistema presidencial va a diferenciarse del parlamentario en cuanto que en el sistema presidencial, a diferencia del parlamentario, no se puede cesar al presidente por mala administración.

También fue necesario suprimir el consejo del gobernador cuyos integrantes, como señalamos, eran nombrados por el Poder Legislativo y fungían por tanto como un instrumento de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. El gabinete pasó a ser un cuerpo de funcionarios nombrados por el presidente, que requería la ratificación del Poder Legislativo para constatar las prendas profesionales y éticas del nombramiento presidencial. Se convirtieron en consejeros y ejecutores de las políticas públicas del jefe del Ejecutivo.

De estas experiencias de los estados tomarían nota los constituyentes de Filadelfia para diseñar el arquetipo presidencial nacional para establecer un control político de constitucionalidad. En 1787 cuando se aprueba la Constitución de Filadelfia, no existía el control judicial de las leyes —que como se sabe nace por interpretación judicial en el caso *Marbury vs. Madison* hasta el año de 1803—. Pero ello no quiere decir que no existiese un control de constitucionalidad, sino que éste era —como he dicho— de tipo político, operado por medio de proceso político y ante órganos políticos: el Congreso y el electorado.⁹⁴

El esquema del control de constitucionalidad del sistema presidencial norteamericano fue absorbido por el constitucionalismo mexicano, particularmente a partir del año de 1874 que se restablece el Senado y se reconoce la potestad de voto al presidente de México frente a leyes aprobadas por el Congreso. Cabe

⁹⁴ Cfr. Thach, Charles C., *The Creation of the Presidency 1775-1789. A Study in Constitutional History*, 2a. ed., Baltimore, John Hopkins University Press, 1969, pp. 25-75.

mencionar que su incorporación obedece a razones similares a las que llevaron a los norteamericanos a fortalecer al Poder Ejecutivo frente a sus legislaturas: la posibilidad de la tiranía del Poder Legislativo. Como reacción a los excesos de Santa Anna, y en general del caudillismo que había fracturado la paz del país, la Constitución de 1857 claramente desequilibraba los poderes en beneficio del Legislativo para controlar al Ejecutivo mediante un sistema unicameral y con un presidente expresamente reducido en su potencia para oponerse al Congreso. Pero ello generó el peligro opuesto de la tiranía del Poder Legislativo, lo que llevó en su momento a Benito Juárez y a Sebastián Lerdo de Tejada a reconsiderar el modelo y proponer un mejor equilibrio, lo que se logró en el año de 1874 con la restauración del bicameralismo y la atribución de la potestad de veto al presidente.⁹⁵

Para concluir este apartado dejo apuntado que, además de servir como defensor de la Constitución, también se quiso inamovible al presidente por razones de imprimir estabilidad en el liderazgo en momentos difíciles,⁹⁶ y particularmente en tiempos de guerra. Siguiendo el modelo estadounidense en este punto el control de las potestades del presidente en tiempos de guerra, y de las relaciones exteriores que en el siglo XVIII —caracterizado por apetitos territoriales entre naciones—, venían casi atadas, fue objeto de regulación separada y con rango constitucional.⁹⁷

B. El refrendo en el sistema presidencial

Ahora bien, no se puede destituir al jefe del Ejecutivo en el sistema presidencial estadounidense que inspiró al de México, por

⁹⁵ Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República en el centenario de su restauración*, México, Altiplano, 1974, pp. 55-118.

⁹⁶ Cfr. Hamilton, Alexander, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 304.

⁹⁷ Cfr. Gaxiola, Jorge, “La génesis del Acta Constitutiva de 1824 y la intervención de Austin en su elaboración”, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Porrúa, 1985, pp. 12 y ss.

el cargo de ser un mal gobernante o administrador. Pero el sistema presidencial de América Latina y el mexicano previeron una válvula de escape para castigar la mala administración, no en la persona del presidente, pero sí en la de sus colaboradores inmediatos a través de la figura del refrendo y la moción de censura vinculante o no vinculante.⁹⁸

Como atinadamente ha apuntado José Francisco Ruiz Massieu, el refrendo es una figura que los países latinoamericanos importamos de las monarquías constitucionales europeas vía la española. Su lógica es muy simple: los representantes del pueblo no pueden despedir o remover al monarca —que es un cargo vitalicio y hereditario— pero sí pueden remover de sus cargos a sus ministros.⁹⁹ Esta misma lógica se acogió en el sistema presidencial mexicano: los representantes de la nación y de los estados no pueden por disposición constitucional remover al presidente porque ello haría ineficaz el control político de constitucionalidad; pero sí pueden persuadir al presidente para que cese a un alto funcionario de su gabinete (1) porque la política pública es equivocada, (2) porque el secretario de despacho es incompetente, o (3) porque es corrupto.

Como es sabido el refrendo consiste en que el secretario de despacho de una cartera del gobierno debe firmar los actos del jefe del gobierno —acto que tiene el efecto de corresponibilizar de la medida adoptada al secretario en su calidad de consejero de gobierno en la materia y ejecutor de la política pública—. Si al tiempo la política pública no brinda los resultados esperados, el cambio de secretario indica el cambio de la política pública. Otro supuesto diferente es cuando la política pública es correcta, pero

⁹⁸ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., pp. 69 y ss.

⁹⁹ Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México”, en Rangel Gadea, Óscar (coord.), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porruá-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 19 y ss.

el cese del secretario de despacho o director de entidad ocurre o bien por negligencia inexcusable de gestión, o bien por actos de corrupción del ministro responsable.

La figura del refrendo ha sido acogida con una diferencia importante en los países latinoamericanos. En algunos la censura del Congreso a un ministro no tiene efecto vinculante, sino sólo persuasivo —como en el caso de México—, pero en otros sí tiene efecto vinculante, como en el caso de Panamá o Perú, entre otros.¹⁰⁰ Cabe señalar, sin embargo, que algunas Constituciones estatales mexicanas de principios del siglo pasado, como la tabasqueña de 1919, sí preveían la moción de censura vinculante para el secretario general de gobierno en tanto que éste actuaba como jefe del gabinete.

3. Las potestades de control del Senado en materia de guerra y relaciones exteriores

A. La guerra

La Constitución mexicana ha seguido la filosofía que anima al modelo estadounidense con respecto a las fuerzas armadas. En el siglo XVIII, en su origen, el modelo constitucional norteamericano por un lado consideró al ejército permanente como un mal necesario para garantizar la seguridad del Estado, pero por otro lado se le tuvo como un peligro potencial para la democracia. Y precisamente para contar con un ejército permanente que defendiera la integridad territorial y el orden político de los estadounidenses se creó un ejército permanente. Pero a la vez con importantes medidas de seguridad integradas en un control interorgánico de naturaleza política, para evitar que su comandante

¹⁰⁰ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., pp. 222-225.

en jefe cediera a tentaciones autoritarias y se convirtiera en un dictador con el apoyo del ejército.¹⁰¹

A este propósito se han identificado y segmentado en la Constitución norteamericana las potestades que tienen que ver con las fuerzas armadas, y a partir de este ejercicio la Constitución las ha distribuido entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y nuevamente dentro de este último Poder se ha vuelto a hacer una división de las competencias referidas al ejército para otorgarle más potestades al Senado que a la Cámara de Diputados. Pero no satisfechos con ello, todavía se integra un candado de seguridad adicional contra el potencial abuso del poder del comandante en jefe de las fuerzas armadas, y el poder de las armas se vuelve una vez más a dividir, pero esta vez en forma vertical, entre el gobierno federal y los estados.¹⁰² El propósito de todo ello es, como ya se dijo, preservar el sistema democrático. Este es el modelo constitucional de precauciones sobre las fuerzas armadas seguido también en México.

En primer lugar la organización del ejército mexicano se encomienda al Poder Legislativo, mediante ley del Congreso (CM, artículo 73, fracción XIV). El presidente no puede formar cuerpos militares diferentes o paralelos con cargo al erario público porque todos los cargos públicos son determinados por ley del Congreso (CM, artículo 73, fracción XI). En tercer lugar el mantenimiento del ejército se encomienda a las Cámaras del Congreso de la Unión, que proveen de los recursos fiscales para su sostenimiento, considerando la propuesta de egresos del presidente, pero este último no tiene la palabra final (CM, artículo 74, fracción IV). Al tener el control sobre el presupuesto, se evita que los salarios los pueda fijar el presidente, y comprar por esta vía las lealtad-

¹⁰¹ Cfr. Wills, Gary, *A Necessary Evil. A History of American Distrust of Government*, Nueva York, Simon & Schuster, 1999, pp. 112-122.

¹⁰² Cfr. García Pelayo, Manuel, “El derecho constitucional de los Estados Unidos”, capítulo de su trabajo *Derecho constitucional comparado*, publicado en *Obras completas de Manuel García Pelayo*, Madrid, CEC, 1991, t. I, pp. 528-536.

des de los mandos superiores del ejército, a quienes por la vía del dinero puede persuadir a dar un golpe de Estado (CM artículo 73, fracción XI). El presidente tampoco puede nombrar a sus amigos como jefes militares; el nombramiento de los altos mandos de las fuerzas armadas de México es competencia del Senado, a propuesta del presidente, pero la última palabra la tiene el Senado (CM, artículo 76, fracción II); el presidente, además, está sujeto en esta materia al escalafón militar que viene establecido por mandato de ley del Congreso de la Unión. El presidente tampoco puede declarar la guerra a una potencia extranjera como un acto administrativo unipersonal. La declaración de guerra habilita el uso del ejército, pero dicha declaración es competencia del Congreso de la Unión (CM, artículo 73, fracción XII).

En adición a este conjunto de medidas de control interogánico horizontal, la Constitución cuenta con un control vertical del poder que provee el federalismo (CM, artículo 35, fracción IV; artículo 36, fracción III; artículo 73, fracción XV; artículo 10), que incluso configura una defensa militar del sistema democrático desde los estados¹⁰³ —que ya probó su eficacia con el levantamiento armado del ejército constitucionalista comandado por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza; y aún antes bajo la presidencia de Benito Juárez en la guerra civil de Reforma y con ocasión de la invasión francesa—. La defensa militar del sistema democrático consiste en la organización de una guardia civil en cada estado, compuesta de ciudadanos que se levantan en armas cuando se interrumpe el orden constitucional nacional por un golpe de Estado o en el caso de una invasión exterior¹⁰⁴

¹⁰³ Cfr. Amar, Akhil Reed, *The Bill of Rights. Creation and Reconstruction*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 46-63.

¹⁰⁴ Explica el profesor Amar de la Universidad de Yale, “en el caso que se formara una tiranía central, los gobiernos de los estados podrían responder precisamente como lo habían hecho los gobiernos coloniales en Lexington, Concord y Bunker Hill: organizar y movilizar a sus ciudadanos para conformar una

—ambos supuestos que se vivieron, como ya se dijo, bajo la presidencia de don Benito Juárez García, que logró restablecer el orden constitucional con el apoyo de los gobiernos de los estados—. Para que este sistema de defensa del orden político opere es necesario además establecer como derecho constitucional de los ciudadanos el derecho a tener armas de fuego, no sólo para su legítima defensa sino también para la defensa de la República y sus instituciones.¹⁰⁵ La defensa militar del federalismo, sin embargo, según su concepción original en nuestra Constitución, se ha venido modificando en el pasado siglo XX por la necesidad que hubo de pacificar al país después de la Revolución, para lo cual se anuló la potencia militar de los gobiernos de los estados, y se reguló el derecho de los ciudadanos a portar armas de fuego —aunque la huella constitucional de dicho esquema es aún perceptible—.

Pero otros componentes permanecen activos. El artículo 29 de la Constitución mexicana reconoce la posibilidad de peligros extraordinarios sobre la República, por lo que atribuye poderes excepcionales al presidente para actuar ante esa eventualidad

fuerza armada efectiva, capaz incluso de vencer un ejército profesional permanente”, *ibidem*, p. 50.

¹⁰⁵ La organización de la guardia civil compuesta de ciudadanos-soldados, que gozan del derecho constitucional de tener armas de fuego, también tiene que ver con la desconfianza hacia el ejército permanente y concretamente a su mando supremo como un peligro para la democracia. El modelo constitucional estadounidense que adaptó México tiene su origen en el orden político de la democracia griega, concretamente en la ateniense, fundado en la desconfianza de los ejércitos permanentes. Pero para defender su patria recurren a sus ciudadanos, que según esta teoría, la defienden con más valor que un soldado profesional porque se trata de su hogar —proposición teórica probada por la guerras de Maratón y Salamina contra el ejército persa, que además de ser un ejército profesional, contaba con un número mayor de soldados cuando Jerjes invade los pequeños Estados griegos—. Cfr. Barceló Rojas, Daniel, “La teoría política de la República federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la Ilustración estadounidense”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, pp. 39-53.

—ejercicio del poder presidencial sujeto a un control *ex post* por el Congreso de la Unión—. El Congreso mediante decreto puede convalidar las decisiones tomadas por el presidente —lo que históricamente ya sucedió con el uso de los poderes excepcionales que ejerció el presidente Benito Juárez en defensa de la República y sus instituciones—; o alternativamente puede desautorizarlas, y aún enderezar juicio político por violaciones graves a la Constitución —como puede ser, entre otras, la violación grave de derechos humanos—.

En el esquema de la defensa interorgánica y federalista del sistema democrático, el celo con el que se esperaba que actuaran los senadores y diputados con respecto al presidente, tomaba forma a través del sistema electoral a través del cual se elegían a dichas autoridades federales: por el voto de los ciudadanos de los estados. Es decir, las autoridades federales en realidad debían sus cargos a los ciudadanos de los diferentes estados.

Ahora bien, el esquema de control horizontal señalado que subyacía con toda claridad en la Constitución de 1857 y aún en la de 1917, también se ha venido diluyendo. Ello por el hecho de que a la Comisión Permanente se le ha atribuido la potestad de confirmar los nombramientos de los altos mandos de las fuerzas armadas en los prolongados períodos de receso del Senado de la República. Pero es de advertir que el control vertical del poder militar presidencial también se ha desvaído gradualmente además de por la razón ya apuntada, por el efecto acumulado de sucesivas reformas en materia electoral que se vienen dando desde el año de 1977, que tuvieron el legítimo propósito de incrementar la pluralidad política en el Congreso, pero que generaron efectos secundarios no intencionados. En 1977 una parte de los diputados dejaron de ser electos por distritos uninominales comprendidos en una unidad geográfica superior, los estados; al día de hoy doscientos diputados son electos en cinco circunscripciones electorales sin anclaje en los estados. A la indicada erosión del sistema electoral del federalismo se ha sumado la determinación de que un cuarto de los senadores de la Repú-

blica —los electos por el principio de representación proporcional— hayan dejado de tener igualmente un anclaje electoral en los estados. Ello ha traído como consecuencia que su sensibilidad territorial se haya erosionado por su emancipación de los electores por estados, efecto reforzado por la no reelección.

B. Las relaciones exteriores

La Constitución dispone en el artículo 89, fracción X, que la conducción de la política exterior es responsabilidad del presidente de la República. Pero al jefe del Estado mexicano se le impuso la obligación de recabar el consejo y consentimiento del Senado en su conducción (artículo 76, fracción I). Los instrumentos clásicos que fueron ideados para la conducción de las relaciones exteriores fueron y siguen siendo desde el siglo XIX hasta la fecha, los tratados internacionales, que, negociados por el presidente, requieren la aprobación del Senado de la República. Otro instrumento para la conducción supervisada de las relaciones internacionales de México en manos del presidente es la potestad de nombramiento de los representantes de los Estados Unidos Mexicanos en el extranjero —nombramientos que requieren la colaboración entre el presidente y el Senado de la República; el primero los propone y el Senado los ratifica—.¹⁰⁶

En nuestra norma suprema hay un conjunto de principios constitucionales de política exterior que son vinculantes para el presidente, y que el Senado debe supervisar que éste cumpla. Estos principios condensan la brillante concepción de Venustiano Carranza para responder a un mundo que ya anunciaba con claridad el ascendente poder de los Estados Unidos, nuestros vecinos del norte, que habían manifestado ambiciones territoriales y de influencia política sobre México y América Latina durante el siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX. Esos mismos

¹⁰⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo, cit.*, p. 330.

principios sirvieron al Estado mexicano para transitar con dignidad la Guerra Fría.¹⁰⁷ El Senado tiene un control *a priori* para hacer respetar los citados principios constitucionales mediante su participación en el nombramiento de los altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (CM, artículo 89, fracción II).

El control del gobierno en asuntos de política interior es compartido por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. El Senado, en cambio, ostenta como potestad exclusiva el control de la política exterior que conduce el presidente de la República en su carácter de jefe del Estado mexicano ante la comunidad de naciones. Tal es lo indicado por la Constitución en la fracción I del artículo 76: el Senado debe analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso. Además, debe aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, de tal suerte que aun cuando el presidente conduce las relaciones internacionales del Estado mexicano, las impulsa y les imprime dirección, se trata ésta de una competencia supervisada por el Senado de la República, pues para el perfeccionamiento de las negociaciones internacionales necesariamente requiere la anuencia de la Cámara de Senadores. Para llevar a cabo esta tarea, el Senado requiere mantener una supervisión constante sobre la conducción de la política exterior, lo que constituye una potestad implícita del Senado de la República, es decir, el control del Senado sobre la política exterior no es solamente un control posterior a partir de los informes anuales del presidente, sino también tiene que ser necesariamente un control simultáneo.

¹⁰⁷ Cfr. Méndez-Silva, Ricardo, “Bases constitucionales de la política exterior”, en varios autores, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 255.

Cabe hacer mención sobre la insuficiencia de los instrumentos jurídicos clásicos para conducir las relaciones exteriores del mundo del siglo XXI. En la segunda mitad del siglo XX se presentará la primera gran mutación en cuanto a las relaciones internacionales del Estado mexicano: la emergencia del derecho internacional de los derechos humanos. Y hacia fines de este mismo siglo se presentaría una segunda gran transformación: la economía globalizada, que requiere un orden jurídico para los negocios. Ello ha traído como consecuencia que desde la perspectiva del marco constitucional de distribución de competencias, el Senado sea insuficiente para conducir con el presidente las relaciones internacionales, pues ahora éstas demandan leyes que deben ser incorporadas al orden interno de nuestro país —lo que necesariamente requiere la colaboración de la Cámara de Diputados, e incluso de los poderes legislativos de los estados—.¹⁰⁸ También la colaboración legislativa internacional se ha convertido en un asunto ordinario porque a principios de este siglo se ha cobrado plena conciencia de que los desafíos de la humanidad no pueden enfrentarse a escala de los Estados nacionales, sino que necesariamente deben ser acometidos desde la escala planetaria.¹⁰⁹ Los compromisos del milenio para combatir la pobreza extrema de la mayor parte de la humanidad, el cambio climático o el terrorismo internacional, son solo algunos de los problemas que apuntan a un esquema de gobernanza mundial que en el plano nacional de México se requiere la colaboración de presidente, el Senado, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tres poderes públicos de los estados.

¹⁰⁸ Cfr. Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 363 y ss.

¹⁰⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, “La globalización, y los principios de soberanía, auto-determinación y no intervención”, en la compilación del mismo autor *Algunas reflexiones constitucionales*, cit., pp. 141-159.

IV. LA ARTICULACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL

1. *La función del Senado en la construcción del significado constitucional*

En la primera década del siglo XXI la doctrina mexicana ha sido víctima de su propio éxito en materia de interpretación constitucional. Por una parte el exitoso desarrollo en México del derecho procesal constitucional a partir de la escuela que fundara en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el maestro Héctor Fix-Zamudio, así como el prestigio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ganado al arbitrar las relaciones entre los poderes al fenecer el sistema autoritario presidencial en el año 2000,¹¹⁰ han oscurecido la forma en la que se construye el significado de la Constitución de nuestro país, particularmente en lo que me parece apropiado llamar en adelante sus “cláusulas sistémicas”, referidas a la representación política, la separación de poderes y el federalismo.¹¹¹ Se ha creado la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única responsable de

¹¹⁰ Cfr. Andrea, Francisco José de, “La controversia constitucional: piedra angular de la justicia constitucional en la era de los gobiernos divididos y el renacimiento del federalismo en México”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, cit., t. VIII, pp. 529 y ss.

¹¹¹ El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, José López Portillo y Pacheco, apunta: “La concepción de los derechos individuales llevó a la convicción de que, en la organización política había de tomarse en cuenta el consentimiento para integrar los órganos del Estado, y una vez integrados para cuidar que no fueran a abusar del poder con el que se les instituía. Una y otra idea cristalizaron en la representación política y en la división de poderes, como instituciones técnicas de garantía, que en esa medida valen... El control del órgano y el poder, se facilita mediante el complejo proceso de la representación y de la división de poderes”. Cfr. *Génesis y teoría general del Estado moderno*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1976, p. 699.

interpretar la Constitución, lo cual —como sugiere el propio fundador de la escuela del derecho procesal constitucional—, no es correcto.¹¹² El mismo apunte ha hecho uno de sus más aventajados alumnos, Jorge Carpizo, en un espléndido trabajo de teoría constitucional.¹¹³

Es obligado hacernos cargo de este —por otra parte— bienvenido “problema”, para poder destacar de una parte los límites a la Corte en materia de interpretación constitucional, y de la otra el papel del Senado de la República en el proceso constitucional.

La legislación como medio para interpretar la Constitución. El Senado de la República es uno de los órganos públicos encargados de interpretar la Constitución, por disposición de la propia norma suprema, y una forma de hacerlo es legislando.

Los fines del Estado mexicano establecidos en la Constitución determinan todos los campos en los que deben legislar los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión. Concretamente, el Senado, conjuntamente con la Cámara de Diputados, legisla en las materias de interés público establecidas en el artículo 73 de la Constitución, así como en las que sean necesarias para proveer las condiciones para el ejercicio de los mexicanos de los derechos individuales, sociales y de los llamados de solidaridad o tercera generación —como el medio ambiente— que la Constitución les reconoce. Entre los derechos constitucionales que requieren intermediación del legislador destacan los derechos políticos, como el de acceso a la información pública o el de votar y ser votado.

Como he dicho, al legislar el Senado interpreta la Constitución. Cuando el Congreso de la Unión legisla en las materias arriba señaladas, su interpretación constitucional está sujeta por

¹¹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 3373-3396.

¹¹³ Cfr. Carpizo, Jorge, “El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 125, 2009, p. 741.

regla general a un riguroso control de constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los instrumentos de derecho procesal constitucional del juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Pero puede ser que al tiempo de legislar su forma de entender la Constitución no sea cuestionada ante la Corte y que sea el propio Congreso con el presidente el que determine qué quiere decir una norma constitucional mediante su desarrollo en la ley. Un ejemplo de esta vía para interpretar la Constitución es la legislación en materia energética aprobada por la LX Legislatura.¹¹⁴

Ahora bien, debemos distinguir las materias en las que legisla el Congreso para efectos de poder determinar qué grado de intervención tiene la Corte en su función de intérprete constitucional, esto es, para saber quién es el intérprete final de ciertas cláusulas constitucionales —si la Corte o el Congreso—. Como dijimos, los senadores también desentrañan la Constitución al interpretar directamente ciertas cláusulas de la Constitución al momento de legislar. Cuando se trata de interpretar lo que antes he llamado las “cláusulas sistémicas” (representación política, separación de poderes y federalismo), los límites sobre la Corte son más altos. Particularmente su poder de interpretación es más reducido si se trata de la interpretación del derecho interno del Senado, y en general de lo que llamo el *bloque de constitucionalidad parlamentario*, donde como regla general debe prevalecer la interpretación congresual como consecuencia necesaria de la separación de poderes.

¹¹⁴ En los debates sobre las iniciativas para la reforma petrolera que el Senado de la República organizó en los meses de junio y julio de 2008 para el análisis de la iniciativa del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el doctor Héctor Fix-Fierro presentó este planteamiento, en el marco de la mesa “Análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética”, celebrada el 20 de mayo de 2008. *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, “Análisis constitucional de las iniciativas de reforma en materia petrolera enviadas por el Ejecutivo Federal al Senado de la República en abril de 2008”, en biblioteca virtual www.senado.gob.mx.

La interpretación por el Congreso (Senado) del bloque de constitucionalidad parlamentario tiene dos formas de manifestarse: (a) legislando el bloque de constitucionalidad parlamentario y, (b) construyendo su significado por interpretación de sus preceptos o por integración de sus lagunas. Por lo que se refiere a este tipo de interpretación constitucional, la intervención de la Corte encuentra mayores restricciones que lo dicho en los párrafos precedentes, por efecto de la disposición constitucional sobre la separación de poderes y el control político de constitucionalidad. Como señalaré, hay ciertas cláusulas constitucionales —la declaración de guerra atribuida como potestad del Congreso es un ejemplo— que incluso no es revisable por la Corte; el Congreso tiene la última palabra en varios supuestos como intérprete supremo de la Constitución con exclusión de la Corte.

Desarrollo normativo del bloque de constitucionalidad parlamentario. Los senadores elaboran leyes que desarrollan ciertos preceptos de la Constitución con los que las indicadas normas de desarrollo conforman un solo *bloque de constitucionalidad*. Este es el caso de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República, al que he venido llamando convencionalmente *bloque de constitucionalidad parlamentario*, que desarrollan las cláusulas constitucionales sobre representación política, separación de poderes y federalismo. Como parte de dicho bloque de constitucionalidad parlamentario, el Reglamento del Senado, respectivamente, desarrolla normativamente los poderes de los parlamentarios para ejercer sus potestades como tales individualmente y en grupos ideológicamente asociados, las potestades del Senado para requerir información de los altos funcionarios del gobierno y del Estado mexicano (órganos constitucionales autónomos), así como el procedimiento de la intervención reconstructiva del orden constitucional de un estado de la República —entre otras cuestiones vinculadas a dichas cláusulas sistémicas—.

En principio el desarrollo del bloque normativo parlamentario no está expuesto a la intervención de la Corte para su interpreta-

ción, salvo que haya una violación a la Constitución que sea, a la vez que grave, evidente *prima facies*. De esta regla general se excluyen los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos. Al desarrollar el bloque de constitucionalidad parlamentario el Senado puede regular derechos fundamentales en su Reglamento, como el derecho de los gobernados de acceso a la información de la Cámara de Senadores. Pero en tanto están involucrados derechos fundamentales, la Corte puede intervenir si un gobernado impugna la constitucionalidad del Reglamento que restringe arbitrariamente el derecho de acceso a la información de las actividades y fondos que aplica el Senado de la República. También lo puede llegar a hacer la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la base de los derechos reconocidos a los mexicanos por el Pacto de San José.

Construcción del significado de la Constitución y del bloque de constitucionalidad parlamentario. Los senadores conjuntamente con los diputados también interpretan la Constitución¹¹⁵ directamente sin necesidad de legislar, mediante la construcción del significado de las normas constitucionales relacionadas con la representación política, la separación de poderes y el federalismo. Un ejemplo es el concepto técnico de “estado de guerra”, esto es, la asignación de su significado constitucional. La Constitución dispone en el artículo 73, fracción XII, que “el Congreso tiene facultad: Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”. Como es sabido, desde el inicio de su periodo como presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa decidió utilizar las fuerzas armadas en labores policiacas, señalando que el Estado mexicano estaba en “guerra” contra el crimen organizado. Pero de acuerdo a la Constitución, la interpretación que hace el presidente de lo que considera “estado de guerra” no es una prerrogativa unipersonal sino compartida con el Congreso —dividida a su vez entre el Senado de la República y la Cámara

¹¹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, *cit.*, p. 3363 y ss.

de Diputados—. El presidente solo tiene el poder de iniciar el proceso de declaración de guerra, presentando los datos pertinentes a las Cámaras. La decisión del Congreso de que efectivamente existe el estado de guerra habilita constitucionalmente el uso de las fuerzas armadas por el presidente. En este caso el Senado implícitamente parece haber desestimado el uso del significado de guerra utilizado por el presidente Calderón Hinojosa, ubicando la utilización del ejército por el presidente con otro fundamento constitucional: el de seguridad nacional (CM artículo 73, fracción XXIX M) sin que se haya tenido que recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹⁶

Sobre la construcción del significado de la Constitución, como ya ha quedado sugerido en el párrafo anterior, es de destacar que existen cláusulas de la Constitución donde las Cámaras del Congreso de la Unión se constituyen como el intérprete supremo de la Constitución, supuestos en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia alguna para intervenir —como la declaración de guerra, la declaración de estados de excepción o el juicio político—. Y dentro de éstas hay ciertas cláusulas constitucionales que atribuyen al Senado la cualidad de intérprete supremo de la Constitución. Es el caso de la definición concreta de la intervención federal reconstructiva del orden constitucional de un estado (CM, artículo 76, fracción V); y en el caso de la responsabilidad política, en donde el Senado se erige en “jurado de sentencia” sin que su decisión pueda ser apelable ante la Corte (CM, artículo 76, fracción VII), lo que demanda un comentario adicional ya que a diferencia de la atención académico-

¹¹⁶ Sobre la construcción constitucional del Congreso mexicano sobre el concepto de guerra, después del acto terrorista perpetrado contra las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, resulta relevante para nuestra propia doctrina el estudio de Giuseppe de Vergottini “Nuevos aspectos de la guerra y relaciones entre gobierno y Congreso”, en Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 687-691.

ca que ha recibido la interpretación de la Corte, poca teoría hemos desarrollado en México sobre la que realiza el Poder Legislativo en general y el Senado en particular —cuestión teórica de enorme repercusión práctica según se puede constatar en el siguiente comentario—.

La responsabilidad política es un *principio constitucional*¹¹⁷ que la Constitución encomienda interpretar a las Cámaras del Congreso de la Unión, no es una regla jurídica. Según los teóricos del derecho, los principios constitucionales concernidos con los derechos humanos deben ser “maximizados” —sin excluir los derechos políticos—. La responsabilidad política de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo (y de los demás poderes) es parte inescindible de los derechos políticos de los gobernados.¹¹⁸ Lo que en el caso que nos ocupa quiere decir que el deber exigible a un alto funcionario público debe maximizarse, esto es, debe ser alto. Es evidente la gravedad de la decisión de determinar qué conducta está permitida a los altos funcionarios públicos y cuáles no serán toleradas. Pero la tarea ha de hacerse: la vida de la República y de su orden político democrático depende de esta definición, pues la legitimidad del orden político depende también de la administración de la justicia constitucional. Por ello la Constitución ha delegado en el Senado de la República determinar la vara con la que serán medidos los altos funcionarios públí-

¹¹⁷ La responsabilidad política es un principio constitucional elástico. Siguiendo a Herbert J. Spiro, podemos sugerir que la “responsabilidad política” tiene tres significados en el derecho constitucional, que si bien pueden distinguirse uno del otro, están estrechamente vinculados entre sí: (1) Responsabilidad como obligación; (2) responsabilidad como asunción de consecuencias por el ejercicio del poder (*accountability*); (3) Responsabilidad como causa. *Cfr.* Spiro, Herbert J., *Responsability in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Rostrand Reinhold Company, 1969, pp. 14-82.

¹¹⁸ *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 26-31.

cos.¹¹⁹ Nuevamente en el tema de la responsabilidad política se revela la razón de ser del diseño de las instituciones con las potestades que se le asignan a cada órgano de gobierno. Teóricamente, el Senado es la Cámara de la serenidad, la prudencia, pero también ha querido ser el depósito de las más altas virtudes cívicas. La Constitución mexicana en este sentido es heredera de la concepción de la democracia griega y del Senado de la República de Roma, como depositario de las más altas virtudes civiles que deben encarnar sus miembros, que por su edad —y de ahí que sea requisito constitucional— ganan en experiencia, en dignidad, en sentido del honor y en sentido de Estado, que se traduce en el deber concreto de mantener vivos los valores y principios que mantienen unida a una comunidad política¹²⁰ a través de las potestades que dicha comunidad política le asigna, entre ellas definir qué es exigible a los funcionarios públicos para mantenerse en el cargo o ser removidos en nombre del pueblo.¹²¹

Desde la perspectiva de nuestro derecho constitucional positivo, en primer lugar es responsabilidad del presidente velar por el sentido del deber de sus funcionarios en el ejercicio de sus tareas, que han recibido por delegación del presidente.¹²² Ello se des-

¹¹⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Memoria de El Colegio Nacional*, t. X, núm. 1, 1982, pp. 98 y 99.

¹²⁰ Cfr. Hauriou, André *Derecho constitucional e instituciones políticas*, cit., pp. 57-59. También, Atkins, E. M., “Cicero”, en Rowe, Christopher y Schofield, Malcolm (ed.), *Greek and Roman Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 481-483.

¹²¹ Cfr. Hamilton, Alexander, *El Federalista*, núms. LXV y LXVI, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 277-285.

¹²² Afirma el profesor De la Madrid Hurtado “Exigí tanto de mí como de mis colaboradores una actitud de servicio... El pueblo estará más o menos dispuesto a obedecer al gobierno, a cumplir las leyes que éste dicta, en cuanto opine que es un poder moral, que sus titulares cumplen con sus responsabilidades éticas fundamentales. Desde luego la moralidad de un gobierno y su prestigio dependen, en forma primordial, de la fama pública del jefe del Estado y del jefe del gobierno. En la medida en que la conducta de un jefe de Estado es ejemplar-

prende de su potestad de designar y remover libremente a sus colaboradores directos.¹²³ Si una franja del pueblo o algún legislador o grupo de legisladores imputa de alguna acción errada u omisión grave al titular de una unidad administrativa, es el presidente el encargado de realizar una primera valoración a este respecto y ponderar el principio constitucional de responsabilidad política por lo que se refiere a los altos mandos del Poder Ejecutivo. El presidente puede remover a un funcionario que ha sido calificado como causante directo o factor contribuyente de un evento si considera que ha faltado gravemente a sus deberes constitucionales o, alternativamente, puede mantenerlo en su cargo si considera que o bien la falta no es grave o bien que dicho funcionario no es responsable de los hechos ni de manera directa ni como factor contribuyente. Pero el presidente, como correctamente apunta el profesor de derecho constitucional Miguel de la Madrid Hurtado, no tiene la última palabra por lo que se refiere a la responsabilidad política de los miembros de su gabinete, la tiene el Congreso como intérprete supremo de la Constitución en este supuesto, y el pueblo en última instancia.¹²⁴

De otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede indagar “algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual” y presentar los hechos (CM, artículo 97). Pero la Corte no tiene la última palabra para deter-

mente positiva, influirá de modo positivo en los niveles inferiores; en el caso contrario, la influencia, es obvio, será negativa. De ahí que el presidente tenga que preocuparse no sólo de dotar a su conducta y sus hechos de un fundamento moral, sino de que su actitud interna y externa encajen dentro de las expectativas de moralidad de la sociedad en su conjunto.

El Estado de derecho que vivimos demanda que los servidores públicos sean responsables, y dicha responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, no son exigibles, hay impunidad, o las sanciones son inadecuadas”. Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, cit., pp. 49-50.

¹²³ *Ibidem*, pp. 29-32.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 53.

minar la responsabilidad política: la Constitución reserva al Senado esta delicada encomienda política, de acuerdo al caso que presenta la Cámara de Diputados, la que desde luego puede apoyar la acusación en los elementos aportados por la Corte, además de otros que se allegue.

He aquí un caso donde el intérprete supremo de la Constitución es el Senado de la República. Se trata de un supuesto donde la Constitución ordena al Senado y sólo al Senado determinar el alcance de un “principio constitucional” (la responsabilidad política) —que debe ser “maximizado”—. La escala del principio de la responsabilidad política no viene señalada, sino solamente puede ser intuida por el propio Senado, como efecto de la ley de reacciones anticipadas. En la versión original de la Constitución de 1917, que permitía la reelección de los senadores, la teoría subyacente en esta materia reposaba en la idea de que si los senadores no respondían adecuadamente al sentido de justicia política del pueblo, éste los removería de sus encomiendas en la siguiente elección, o alternativamente les refrendaría la confianza.¹²⁵

Ahora bien, fijar un principio constitucional no debe ser un ejercicio arbitrario, pues ello equivaldría a interpretar arbitrariamente la Constitución. El juicio político no está concebido con la intención de manchar reputaciones de personajes públicos, que también tienen derechos. Es de la mayor importancia advertir que la Constitución es un documento lógico, que por congruencia consigo mismo indica que sus intérpretes supremos deben contribuir a garantizar su carácter de norma superior —para lo cual éstos vienen obligados a establecer una interpretación *uniforme* de la Constitución—. Sólo mediante su interpretación uniforme puede la Constitución ser efectivamente tenida como norma suprema. Ello obliga a que ante casos exactamente iguales de responsabilidad política, por ejemplo, la Corte no pueda decidir

¹²⁵ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, cit., p. 22.

una cosa en uno, y otra diferente en otro, porque se rompe la uniformidad de la Constitución, la seguridad jurídica y el derecho de igualdad de los ciudadanos mexicanos. Esto resulta ser particularmente crítico cuando se trata de principios constitucionales susceptibles de expandirse o contraerse. Por ello la Corte al interpretar principios constitucionales (típicamente los derechos humanos tiene estructura de principios)¹²⁶ establece “jurisprudencia”, que es vinculante para la propia Corte, salvo que expresamente el más alto tribunal señale que va a modificar su interpretación anterior y exponga las razones para ello. El Senado como intérprete de la Constitución está igualmente obligado a respetar la unidad de la Constitución, la seguridad jurídica y el derecho de igualdad al interpretar principios. En este contexto se entiende que el Senado, al determinar la responsabilidad política de los altos funcionarios públicos, va sentando precedentes caso por caso, de manera tal que un caso exactamente igual, será referente obligado para sancionar en el futuro la conducta de otro funcionario que incurra en la misma falta. Es por ello que el Senado está obligado a seguir sus propios precedentes en los asuntos que resuelve sobre el principio de la responsabilidad política, y así evitar la interpretación arbitraria de la Constitución, con base en intereses de partido cambiantes en su peso numérico de legislatura en legislatura.

Finalmente, para concluir este apartado, advierto que hay una cuarta vía de interpretación constitucional del Senado de la República mexicana, que se presenta al momento en que el Senado aprueba los nombramientos de ministros de la Corte que le propone a su consideración el presidente de la Republica. Como sugieren los profesores norteamericanos de la Universidad de Yale

¹²⁶ Cfr. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa-CNDH-UNAM, 2009, pp. 127 y 128. También Diez Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas-Thompson, 2003, pp. 39-49.

Robert Dahl¹²⁷ y Bruce Ackerman¹²⁸ refiriéndose al Senado de su país, en el marco de una democracia presidencial el Senado también construye el significado de la Constitución a través de la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observación aplicable igualmente al sistema constitucional mexicano. A través de lo que ha escrito o declarado en el pasado, el Senado debe analizar el entendimiento del candidato a ministro sobre las cláusulas de representación política, separación de poderes y del federalismo,¹²⁹ porque en algún momento las habrá de interpretar —y lo hará casi con toda seguridad como su estructura mental se lo indica—. De ésta existe evidencia fehaciente manifestada en el transcurso de toda una vida profesional del candidato a ministro.

También desde luego los senadores deben indagar en el pasado profesional de los candidatos a ministros de la Corte sobre la concepción de los derechos fundamentales que tenga cada candidato, pues el Senado puede optar por elegir jueces constitucionales progresistas o conservadores. Bajo esta misma lente debe analizarse el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El momento del Senado para incidir en la interpretación de la Constitución por vía de los ministros de la Corte, o del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es sólo en el momento de su elección, pues

¹²⁷ Cfr. Dahl, Robert, “Decision Making in a Democracy”, *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957.

¹²⁸ Cfr. Ackerman, Bruce, “Transformative Appointments”, *Harvard Law Review*, vol. 101, 1988.

¹²⁹ Para superar el problema que se ha venido dando en el sentido de que los senadores de la República y el presidente no han estado atentos a identificar la sensibilidad territorial de los candidatos a Ministros de la Corte, Jorge Carpizo ha propuesto que haya candidatos de los estados. Cfr. Carpizo, Jorge, “Propuesta de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en su propia compilación *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 142 y 143.

después de que éstos son investidos cualquier injerencia para sugerir el sentido del voto de un ministro o el contenido de la recomendación de la Comisión, es constitucional y puede llegar a constituir un delito a la vez que una falta grave a la Constitución.

2. La función del Senado en el control político de los órganos constitucionales autónomos

Por disposición de la Constitución se han creado un conjunto de órganos que no tienen referente con el esquema clásico de la división tripartita de poderes: los órganos constitucionales autónomos. Sus cuerpos de gobierno están integrados por funcionarios del Estado mexicano.

La Constitución mexicana establece una clara diferencia entre funcionarios del gobierno o la administración de una parte, y los funcionarios del Estado mexicano de la otra. Los primeros son funcionarios que dependen del presidente de la República, y por tanto están sujetos a la Constitución, a las leyes, a las órdenes del presidente, así como a los principios ideológicos del partido político o los partidos políticos en coalición de gobierno cuyo programa de gobierno gestionan. Por contraste los funcionarios del Estado mexicano están sólo subordinados a la Constitución y las leyes, y de forma muy especial a la ley orgánica de la institución que operan.

En este contexto, la Constitución asigna al Poder Legislativo la tarea de designar a ciertos funcionarios públicos del más alto nivel del Estado mexicano, que por diversas consideraciones derivadas de nuestra historia y experiencia política no son electos directamente por el pueblo. Por lo que se refiere únicamente a los órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el nombramiento de los altos funcionarios del Estado mexicano por el Senado de la República ha querido ser un control *a priori* para que la Constitución se cumpla mediante la designación del elemento humano idóneo. Este

control *a priori* se inscribe en el marco del diseño de control intraorgánico de los órganos constitucionales autónomos, que se gobiernan por cuerpos colegiados, que actúan como controladores de la política institucional que orienta el *primus inter pares* de dichos órganos que ha sido elegido como presidente. Pero también la Constitución reconoce controles interorgánicos que se gestionan una vez que dichos funcionarios han sido investidos con la autoridad de mandar en nombre del pueblo de México. Es por ello que el Senado puede solicitar la comparecencia no sólo de los miembros del Poder Ejecutivo, sino también de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

Los órganos constitucionales autónomos son entidades establecidas por disposición de la Constitución y de la ley orgánica respectiva, para actuar con independencia de los poderes eminentemente políticos del gobierno federal —Poder Legislativo y Poder Ejecutivo— y, por tanto, *no reciben instrucciones de dirección política de ninguno de ellos*. Sin embargo, los senadores deben actuar como control de dichos órganos al solo efecto de vigilar que éstos se ciñan a la Constitución y a las leyes que les rigen, pues los órganos son autónomos de los poderes políticos, pero están sujetos a la Constitución y a las leyes. La diferencia entre subordinación a instrucciones de partido de subordinación a la Constitución es clara, y sólo lo segundo es competencia del Senado.

La tarea de control de constitucionalidad y legalidad del Senado sobre los órganos constitucionales autónomos, se infiere del hecho de que desde el siglo XIX nuestra Constitución dispone un control interorgánico del poder,¹³⁰ de tipo político —cuyo instrumento final es el juicio político atribuido como competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión—,¹³¹ control que se re-

¹³⁰ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 337-404.

¹³¹ Del control político de constitucionalidad como un control diferente pero complementario al control jurisdiccional de constitucionalidad me he ocupado en otro trabajo. Véase “La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del control político de constitucionalidad mexicano”,

frendó en el constitucionalismo mexicano del siglo XX cuando se crearon dichos órganos constitucionales autónomos y se le confirió a las Cámaras la potestad de reaccionar contra sus más altos funcionarios por violación grave de sus deberes constitucionales. El control ordinario de constitucionalidad de los órganos constitucionales autónomos es, sin embargo, intraorgánico y se ha atribuido al cuerpo colegiado de gobierno. El carácter colegiado de los órganos constitucionales autónomos fue concebido como un control de constitucionalidad y legalidad intraorgánico, que se complementa al control interorgánico generando una doble seguridad para garantizar su control de constitucionalidad y legalidad. En este orden de ideas se entiende que también la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constituya como un importante y necesario controlador interorgánico de constitucionalidad de los órganos constitucionales autónomos, mientras que los demás tribunales del Poder Judicial de la Federación lo sean de la legalidad de los actos de los órganos constitucionales autónomos.

No debe pasarse por alto que la responsabilidad de quienes detentan el poder es un elemento esencial de la democracia. Por tanto, en una democracia representativa todos los funcionarios públicos —incluidos los que integran los órganos constitucionales autónomos— deben responder por el ejercicio del poder apoyado al contrato social de los mexicanos: la Constitución.

3. La función del Senado como garante de la cláusula democrática del Estado federal

El Senado tiene la encomienda de velar porque las cláusulas del pacto federal sean respetadas, entre otras las atinentes al res-

en Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado-Siglo XXI, 2010, pp. 71 y ss.

También consúltense González Oropeza, Manuel, “El juicio político como medio de protección de la constitución mexicana”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, pp. 1319 y ss.

peto a la integridad territorial y del orden político democrático de cada uno de los estados de la Federación, como lo previene los artículo 46 y 76, fracción X, de la Constitución.

El Senado debe proteger en forma subsidiaria el sistema democrático de los estados, esto es, hacer respetar la cláusula democrática del Estado federal establecida en el artículo 40 de la Constitución. De presentarse los supuestos de hecho previstos en la Constitución, la cláusula democrática se puede hacer valer a través de la intervención constructiva y de la intervención reconstructiva de los poderes federales sobre los estados prevista por la Constitución, respectivamente, en los artículos 76 y 119, para la reconstructiva, y en el 44 y 73, fracción III, para la intervención constructiva.

Como se ha señalado, la intervención de los poderes federales sobre los estados que únicamente puede autorizar el Senado de la República es sólo subsidiaria. El sistema federal garantiza el autogobierno de los estados, potestad que se conoce como autonomía o soberanía estatal. Los estados se gobiernan a sí mismos conforme a sus Constituciones y leyes, que deben respetar en todo momento lo dispuesto por la Constitución de la República. Los poderes federales no tienen competencia para interferir en el autogobierno de los estados. Por disposición de la Constitución, los estados son los primeros que deben respetar y hacer respetar los derechos establecidos en sus Constituciones y el régimen democrático por el que se rigen. Pero cuando los poderes públicos de los estados son incapaces de conducirse con respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y violan los principios básicos de la democracia, el estado puede entrar en una convulsión política que se remedia con la intervención de los poderes federales. Este tipo de intervención, denominada reconstructiva o ejecutiva, se encuentra establecida en el artículo 76 de la Constitución.¹³² La desaparición de poderes prevista en la fracción V de este artículo

¹³² Cfr. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 41-85.

es la medida más drástica de intervención reconstructiva, pero el Senado puede antes optar por otras menos intensas para resolver el problema —como lo sugiere la fracción VI del citado artículo 76—.

La intervención constructiva es aquella que despliega el Senado cuando se forma un nuevo estado de la Federación, según lo dispuesto en el artículo 44 y en la fracción III del artículo 73 de la ley fundamental. Un estado de la Federación mexicana no puede constituirse contrariando en sus documentos fundacionales las cláusulas de la Constitución, y por ello son los órganos políticos —el Congreso y el presidente, y en su caso los poderes eminentemente políticos de los estados afectados—, los encargados de velar el proceso fundacional. El control de constitucionalidad es *a priori*, y el Senado tiene en él una función más importante que la que despliega la Cámara de Diputados.¹³³ Una vez formado el estado, el control subsiguiente de los actos de sus poderes constituidos sobre la Constitución federal, es objeto de un control *a posteriori* que ejerce los tribunales del Poder Judicial de la Federación, especialmente la Corte, y mediante el control político de constitucionalidad que se estudia en el siguiente apartado.

4. La función del Senado como defensor de la Constitución.

El juicio político y la generación de precedentes sobre responsabilidad política

La Constitución mexicana, siguiendo en ello al modelo estadounidense, ha incorporado dos tipos de control constitucional: el control político de constitucionalidad y el control jurisdiccional de constitucionalidad. Dichos controles de constitucionali-

¹³³ Cfr. Barceló Rojas, Daniel, “Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917”, en Carbonell, Miguel y Valadés, Diego (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 69 y ss.

dad tuvieron su origen en tiempos diferentes: primero nació el control político (Constitución federal de 1824) y posteriormente el control jurisdiccional (Acta de Reformas a la Constitución de 1824, del año 1847, que introduce el juicio de amparo¹³⁴) —dato que es de la mayor importancia para entender la lógica de cada uno y sus límites, pues uno llega hasta donde el otro comienza en una relación complementaria—.

El control político de constitucionalidad consiste en un sistema interactivo que tiende a inhibir o en su caso restablecer la violación de la Constitución, mediante la actuación de órganos políticos y mediante un proceso político. Los órganos políticos son cada una de las Cámaras del Poder Legislativo, más el Poder Ejecutivo, más los ciudadanos; y el proceso político es el diálogo constitucional que se entabla entre poderes, y de éstos con los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos. El control político estructura el proceso de diálogo constitucional en primer lugar mediante la separación de poderes. En éste se construye un control de constitucionalidad contra las iniciativas de ley aprobadas en una Cámara, que puede ser desaprobada en la otra por vicios de constitucionalidad. Un segundo filtro de control constitucional proveído por la separación de poderes es el voto: las leyes aprobadas por el Congreso que puedan ser violatorias de la Constitución pueden y deben ser objetadas por el presidente. Pero como las Cámaras pueden a su vez superar el voto del presidente, mediante una nueva votación de 2/3 partes en cada una de ellas, es al ciudadano al que corresponde —en la siguiente elección, en la reelección— emitir su valoración de la actuación que en su nombre se haya hecho por los representantes populares y los representantes de los estados.

El control político asume que los pasos anteriores son suficientes para inhibir o en su caso reaccionar contra una violación

¹³⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en sus *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, p. 26.

a la Constitución, y restablecer por tanto la regularidad del orden constitucional. Pero cuando las violaciones son muy graves, el control político de constitucionalidad establece sanciones proporcionales: la destitución deshonrosa del cargo público, y la inhabilitación para mandar, en futuros cargos públicos, en nombre del pueblo de México.

Este tipo de control ha sido erosionado por la práctica política en el siglo XX, donde las Cámaras del Congreso dominadas por un solo partido no actuaban en contra de la voluntad del presidente, aunque se tratase de una conducta contraria a la Constitución.¹³⁵ Lo hacían, sí, por consigna. La inercia del pasado, sin embargo, sigue pesando, pero el control político empieza a funcionar en algunas de sus componentes —como lo prueba la resistencia en el Senado a aprobar leyes calificadas de inconstitucionales por algunos de sus miembros, que en su momento fueron promovidas promovidas por el presidente de la República—.¹³⁶ Pero el componente de la exigencia de responsabilidad todavía no se ha reactivado, permanece en letargo.

Una segunda explicación de la inoperancia integral del control político de constitucionalidad se debe también al éxito que ha tenido en México el control jurisdiccional de constitucionalidad que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto ha llevado al estudio riguroso de este tipo de control, a la generación de un importante cuerpo de doctrina en esta materia, pero se ha olvidado por no pocos autores la existencia del control político de constitucionalidad —a pesar de que el fundador de la escuela del derecho procesal constitucional, don Héctor Fix-Zamudio, advierte en su obra la existencia de dicho control político de constitucionalidad—.

¹³⁵ Cfr. Brooker, Paul, *Non-Democratic Regimes. Theory, Government & Politics*, Nueva York, Saint Maryin Press, 2000, pp. 230-235.

¹³⁶ Véase especialmente el capítulo “La batalla por la soberanía energética en el Congreso, 2000-2006”, en Bartlett Díaz, Manuel y Rodríguez Padilla, Víctor, *El petróleo y Pemex, el despojo a la Nación*, México, Cosmos, 2008, pp. 7-31.

Como he destacado en otro trabajo publicado por el Senado de la República, el Constituyente de Filadelfia introdujo expresamente en la Constitución de los Estados Unidos, de 1789, el control político de constitucionalidad. Sólo años después, en 1803, y mediante la sentencia *Marbury vs. Madison* se introdujo el control judicial de constitucionalidad, pero por la vía de la interpretación judicial. A la fecha la Constitución de los Estados Unidos no contiene una cláusula sobre control jurisdiccional de la Constitución, pero desde luego éste existe.

Ambos tipos de control buscan el mismo objetivo: garantizar la supremacía de la Constitución reaccionando contra actos contrarios a la misma, y de esta forma restablecer la regularidad del orden constitucional. Pero uno y otro control difieren en varios puntos. Uno muy significativo es que el control jurisdiccional busca restablecer la regularidad del orden constitucional, pero no emprende acción alguna contra los culpables de su quebranto. Por contraste, el control político de constitucionalidad busca igualmente el restablecimiento de la regularidad del orden constitucional, pero sí reacciona contra los individuos que causaron la fractura constitucional, le exige responsabilidad política y le destituye del cargo e incluso le puede inhabilitar para ocupar otros en el futuro. En este hecho consiste precisamente el vigor o debilidad de este control político de constitucionalidad, pues sienta precedentes sobre lo debido y lo indebido de las conductas públicas. Si el periodo constitucional de un individuo responsable de haber violado la Constitución ha concluido, no deja de tener consecuencias el juicio político: la sanción puede ser la inhabilitación para futuros cargos públicos, lo que no deja de ser trascendente porque establece un persuasivo precedente en materia de responsabilidad política.

Lo más arduo para el Senado mexicano es determinar qué conducta constituye una violación grave al máximo ordenamiento

to.¹³⁷ De ello depende que otros repitan o no las mismas conductas. El Senado, como jurado de sentencia en los juicios políticos (CM, artículo 110), fija la altura del listón por debajo del cual se considerarán intolerables las conductas de los altos funcionarios públicos.

A este respecto cabe la pregunta respecto a si los métodos de interpretación de la Constitución, y concretamente el del derecho comparado extranjero que subraya Peter Häberle como método necesario para todo tribunal constitucional, servirá igualmente a la construcción constitucional en México —por órganos y procesos políticos— en la materia de la responsabilidad política, como emanación que es de derechos políticos fundamentales.¹³⁸ Por el momento no es el caso, y la teoría constitucional en México no ha construido aún este puente. Es bien sabido que el derecho comparado no es vinculante para un tribunal constitucional que mira en sus pares de otros países las respuestas que han dado a problemas que son comunes —pero a pesar de que no es vinculante, tal comparación como método ha contribuido al desarrollo político de los pueblos—. Quizá pueda intentarse en el futuro el estudio de casos de derecho comparado sobre responsabilidad política de las democracias consolidadas como método de construcción constitucional, en un tema que desde luego reposa como pocos en cuestiones culturales.

5. El Senado como órgano del poder revisor de la Constitución

El Senado de la República, por disposición del artículo 135 de la Constitución, es parte integrante del Poder Revisor de la Constitu-

¹³⁷ José Ramón Cossío Díaz, apunta “Uno de los problemas sobre esta materia es, por cierto, el determinar cuáles sean las razones para otorgarle a ciertas conductas el carácter de obligaciones o, si se quiere, de «ilícitos políticos». *Cfr. Los órganos del Senado de la República, cit.*, p. 135.

¹³⁸ *Cfr. Häberle, Peter, El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, trad. del alemán de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 162 y ss.

ción. Pero, como sugiere Jorge Carpizo en su trabajo “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, tenemos la obligación de distinguir qué tipo de norma constitucional se pretende revisar por este procedimiento para (1) valorar la legitimidad de la intervención del Senado de la República en su reforma; (2) para valorar la legitimidad de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como controladora de constitucionalidad, y (3) para valorar la necesidad de la intervención del pueblo directamente en las reformas a la Constitución.

Para responder las anteriores cuestiones debemos tener presente las tres funciones que cumple una Constitución, para lo cual resulta útil el marco teórico propuesto por la profesora Gavison. La Constitución sirve en primer lugar como fuente de las políticas públicas del gobierno en turno. En segundo lugar es posible considerar la Constitución como el estatuto jurídico del poder, como dispositivo que distribuye, regula y controla el ejercicio del poder. Finalmente como tercera función, la Constitución se entiende como el recipiente de nuestro credo civil, esto es, el continente de la filosofía política que unió y mantiene unido al pueblo de México a través de los siglos, sus consensos esenciales. Y es frente a cada una de estas funciones que debemos ubicar al Senado de la República como parte del órgano revisor de la Constitución, pero también a la Corte como tribunal constitucional.¹³⁹

Primer punto. El Senado como parte del Poder Legislativo mexicano tiene la encomienda de impulsar las reformas y adiciones a las leyes que sean necesarias para la buena marcha del país. Nadie discute este punto. Y es precisamente con respecto a las leyes que aprueba el Congreso donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación despliega más ampliamente su posibilidad de servir de filtro constitucional anulando el contenido de leyes aproba-

¹³⁹ Cfr. Gavison, Ruth, “Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism”, en Bauman, Richard W. y Kahana, Tsvi (ed.), *The Least Examined Branch*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 198 y ss.

das por el Congreso que sean inconsistentes con la Constitución. Nadie cuestiona tampoco esta potestad.

El asunto adquiere un grado de mayor complejidad cuando mediante leyes ordinarias se pretende reformar el sentido de la Constitución, lo que en principio no resulta ser incorrecto. El Senado tiene plena legitimidad para actualizar con su colegisladora y el presidente el texto constitucional mediante el impulso de leyes ordinarias, por ejemplo: en un tiempo “A” en materia de petróleo (1938), a un tiempo “B” (2008).¹⁴⁰ De otro lado, la intervención de la Corte en estos casos es no sólo legítima sino que se hace necesaria si es llamada a ello porque algún actor legitimado considera que las reformas contradicen frontalmente la norma constitucional existente, lo que obliga a la Corte en caso de encontrar fundado el reclamo, a anular el segmento inconstitucional. En estos casos, como sugiere Bruce Ackerman, la Corte descarga la “función de señalización”, pues justamente “señala” al Poder Legislativo que o bien reforman la ley o bien reforman la Constitución —lo que requiere un procedimiento agravado de reforma con un consenso político mayor—.

Cuando el Congreso decide ir por la vía de la reforma constitucional, la complejidad incrementa de grado en cuanto a la intervención de la Corte, pues la Corte deja de tener el amplio margen de maniobra que tiene cuando se trata de controlar leyes. Como el procedimiento de reforma constitucional es relativamente fácil —y monopolizado por los propios legisladores, así sea con el requisito poco oneroso del acuerdo entre los legisladores federales y los de los estados— se ha optado por llevar a la Constitución temas que por sus características podrían ser trata-

¹⁴⁰ Esta modalidad de reformar la Constitución, puede ejemplificarse con la iniciativa de reformas y adiciones a diversas leyes concernientes con la materia petrolera promovida por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, en abril de 2008, que tras un intenso debate, fue “corregida” en cuanto a sus vicios constitucionales por el Congreso de la Unión. Estas leyes reinterpretaron el entendimiento constitucional sobre la industria petrolera.

dos como leyes —práctica adquirida en el siglo XX por las explicables razones que apunta Diego Valadés, y que es importante destacar por sus consecuencias prácticas—. Señala este autor que la reforma de la Constitución había sido en el México posrevolucionario la forma en que se garantizaban los acuerdos entre las fuerzas políticas, y la forma también en que se desenvolvían al futuro las cláusulas “programáticas” de la Constitución —no se pierda de vista que veníamos de un proceso revolucionario donde el polvo aún no se había asentado del todo—.¹⁴¹ En este contexto histórico había sido legítimo que el Senado participara activamente como parte del poder revisor de la Constitución. La Constitución, recordemos, regula la vida de los mexicanos de ésta y de futuras generaciones, por lo cual debe adaptarse a nuevas realidades. De ahí que la propia Constitución establezca en su artículo 135 la forma en que puede ser reformada o adicionada por el órgano compuesto que en la doctrina denomina poder revisor de la Constitución.¹⁴² Sin embargo, como ha advertido el propio Diego Valadés y Sergio García Ramírez, esta práctica (1) se extendió en el tiempo y (2) hacia nuevas materias constitucionales. Es decir, por un lado reformar la Constitución se volvió costumbre, se convirtió en una práctica política ordinaria que pervive hasta nuestros días, y por otro lado resulta que no todo lo que actualmente se “constitucionaliza” son normas “programáticas”. Y el problema estriba en que la práctica del Senado mexicano (de la Cámara de Diputados y del presidente) observable hasta el día de hoy de llevar a la Constitución cuestiones que podrían tener simplemente rango de ley —explicable en nuestro siglo XX pero no a estas alturas— reduce la potencia del control constitucional por órgano jurisdiccional sobre grandes segmentos del orden ju-

¹⁴¹ Cfr. Valadés, Diego, “La evolución constitucional en el México revolucionario”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. I, pp. 511-513.

¹⁴² Cfr. Carpizo, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, *cit.*, p. 747.

rídico que quedan excluidos de la potestad de revisión de la Corte a través de algunos de sus instrumentos procesales. Y es por esta avenida por la que se puede acortar la protección de los derechos según ha advertido Sergio García Ramírez poniendo como ejemplo la materia penal.¹⁴³

El punto a enfatizar es que la intervención de la Corte se reduce en estos casos de —llamémosla— “legislación constitucionalizada”¹⁴⁴ pues la potestad de la Corte se circunscribe a controlar la constitucionalidad de las leyes pero no la constitucionalidad de las reformas a la Constitución, es decir, la Corte no tiene potestad para hacer un control de constitucionalidad de la propia Constitución. Sobre este problema constitucional suscribo la tesis de Jorge Carpizo, que se opone a que la Corte pueda pronunciarse sobre el contenido de una reforma a la Constitución aprobada por el *poder revisor*. El profesor Carpizo incluso cuestiona también la posible intervención de la Corte para cuidar que el procedimiento de reforma constitucional sea respetado por los órganos del *poder revisor*, salvo —señala— que la propia Constitución así lo disponga,¹⁴⁵ lo que no sucede en el caso de México por el momento.

Segundo punto. El marco teórico de la profesora Gavison, aludido líneas arriba nos previene que debemos observar la Constitución desde otro plano: como dispositivo de control del Poder Legislativo, como la norma que establece las reglas del juego

¹⁴³ Cfr. García Ramírez, “Algunos temas actuales en la Constitución mexicana: reforma y reformas”, *cit.*, pp. 209-223.

¹⁴⁴ Como ha propuesto el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM siguiendo la planteada originalmente por el maestro Héctor Fix-Zamudio, algunas de estas leyes a las que se les ha dado rango constitucional deberían tomar la forma de las “leyes orgánicas” según el significado que éstas tienen en Europa. Las leyes orgánicas en aquél continente son leyes aprobadas por los legisladores ordinarios pero con un procedimiento agravado, que requiere una mayoría calificada para su aprobación, reforma o abrogación.

¹⁴⁵ Cfr. Carpizo, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, *cit.*, 785-793.

—cuestión destacada ampliamente en nuestra doctrina por Jorge Carpizo y Diego Valadés—. Aquí se encuentran incluidas las cláusulas que he venido identificando a lo largo de este trabajo como “cláusulas sistémicas” —representación política, división de poderes y federalismo—.

La Constitución, recordemos, es la norma suprema de los mexicanos que establece los fines del poder público y los límites del ejercicio del poder público. Precisamente para que la Constitución opere como límite efectivo horizontal y vertical contra todas las autoridades del país —sean legislativas, ejecutivas o judiciales— la Constitución federal no puede ser reformada por alguno de los sujetos a los que controla, pues si así fuera el sujeto controlado destruiría el dispositivo de control. De ahí que la Constitución dentro de la teoría constitucional no sea considerada como una ley ordinaria que puede ser reformada por el Poder Legislativo, que es uno de los sujetos controlados por la Constitución. Por estas consideraciones sugiero en este trabajo que la legitimidad de la intervención del Senado para reformar este tipo de cláusulas constitucionales sea considerablemente menor.¹⁴⁶

¿Pero quién debe frenar al Poder Legislativo, al Senado, cuando trata —consciente o inconscientemente—, de reducir la capacidad de control de la Constitución sobre el propio Poder Legislativo?, ¿acaso la Corte? No parece claro que la Corte deba frenar al Poder Legislativo federal y al de los estados, haciendo un control constitucional de normas constitucionales. José María Serna de la Garza abre un interrogante similar.¹⁴⁷

Cabe aquí hacer el comentario que la Constitución mexicana en el siglo XIX dejaba esta responsabilidad al pueblo directamente, aunque a través de un complejo sistema de elección indirecta

¹⁴⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 49-56.

¹⁴⁷ Cfr. Serna de la Garza, José María, “Los límites del Poder Constituyente”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio Rabasa. cit.*, p. 480.

que requería que el proceso de reforma constitucional se considerara en una legislatura y se aprobara en otra, dando con ello oportunidad al pueblo para expresarse. Pero a pesar de dicha modalidad indirecta de auscultación popular, es de subrayar el hecho que era el pueblo quien decidía la reforma constitucional. Hoy día en cambio esa potestad de decisión suprema, que en la Constitución se califica de “inalienable”, ha migrado a los legisladores —y en gran medida ello se explica por haber suprimido la posibilidad de la reelección—. El artículo 135 vigente de la Constitución deja como monopolio de los legisladores la reforma de la Constitución en todo tipo de sus normas, incluidas las que ponen de pie el esquema de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes, lo que resulta una inconsecuencia.

Tal situación es corregible. A la fecha el derecho constitucional comparado ha hecho grandes avances, y el referéndum permite procedimientos relativamente simples a través de los cuales la voluntad del pueblo mexicano se puede expresar con claridad en cambios constitucionales, y puede volver a ser, como antaño lo era, el controlador último del poder mediante su potestad de cambiar o no la Constitución. Este entendimiento de control del pueblo sobre los cambios a la Constitución, como han venido sugiriendo los juristas más solventes del país, debe restablecerse como parte de nuestro proceso de democratización.

Para valorar el referéndum adecuadamente —y la ilegitimidad del Senado de participar en ciertos procesos de cambio constitucional que he apuntado—, recuérdese que en seguimiento a la teoría clásica de la democracia representativa acogida en nuestro derecho positivo, como legislador ordinario que promueve y aprueba leyes, los senadores no están vinculados a un mandato imperativo de sus electores. Tienen libertad para decidir en el mejor interés de los gobernados, lo que se garantiza con su permanencia en el cargo sin que los gobernados les puedan desti-

tuir.¹⁴⁸ Pero cuando se trata de la Constitución, la amplia libertad de los representantes de los estados cesa por una consideración lógica que proviene de la teoría de la Constitución como norma suprema. Ésta dice que cuando se está ante reformas a la Constitución, no se les puede otorgar a los legisladores por adelantado la potestad de cambiar la Constitución tratándose de las reglas del juego democrático y los controles interorgánicos que la misma establece¹⁴⁹ —como actualmente sucede sin distinción alguna en el artículo 135—. Por ello se plantea como una tarea ineludible establecer el referéndum constitucional para que sólo el pueblo pueda aprobar reformas a la Constitución, sea en modalidad potestativa u obligatoria. La teoría de la representación nos dice que los representantes del pueblo hacen leyes, pero la teoría de la Constitución —que separa entre poder constituyente y poder constituido— nos advierte que, si la Constitución ha de actuar como límite al poder de legislar de los legisladores, la Constitución sólo puede ser aprobada, adicionada y reformada por el consentimiento expreso del pueblo y no por sus representantes en las Cámaras del Congreso de la Unión.¹⁵⁰

Tercer punto. El marco teórico de Gavison nos señala por último que la Constitución establece el credo político; lo que Carpiزو llama decisiones políticas fundamentales y Diego Valadés consensos esenciales. Son cláusulas constitucionales que marcan la filosofía política del pueblo de México, como la definición, por

¹⁴⁸ Cfr. Pitkin, Hanna Fenichel, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Pressm, 1997, pp. 144-167.

¹⁴⁹ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y reforma constitucional en México”, en varios autores, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, pp. 681-685.

¹⁵⁰ Cfr. Barceló Rojas, Daniel A. (coord.), *La reforma del Estado. Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010; el proyecto también fue publicado por el Senado de la República, en el suplemento especial de su revista *Pluralidad y Consenso*, diciembre 2009-enero 2010.

ejemplo, de contar con un Estado socialmente justo, laico o republicano. ¿Es lícita que este tipo de normas puedan ser reformadas por los legisladores federales y de los estados sin consulta directa del pueblo?; ¿puede considerarse legítima la intervención de la Corte para evitar su supresión o reforma por el Poder Revisor de la Constitución? En mi opinión ninguna de las dos cuestiones puede contestarse afirmativamente. Por lo que respecta a las cláusulas constitucionales del credo público, es menester consultar al pueblo mediante referéndum. Ni el Senado ni la Corte deben ser capaces de alterar estos entendimientos fundamentales sin el consentimiento de los gobernados.

De aprobarse el referéndum en el actual proceso de reforma del Estado, como es deseable, sería conveniente quizá reservar el concepto de Poder Constituyente únicamente al pueblo cuando, mediante referéndum, éste apruebe modificaciones a la Constitución; y utilizar el concepto de Poder Revisor para los legisladores que pueden modificar la Constitución sin necesidad de recurrir al referéndum obligatorio, es decir, cuando el Senado, la Cámara de Diputados y los congresos de los estados aprueben una reforma constitucional que nadie discute que deba ser materia de consulta directa al pueblo o Poder Constituyente.

V. LAS PRERROGATIVAS DE LOS SENADORES DE LA REPÚBLICA PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES. PRERROGATIVAS CORPORATIVAS E INDIVIDUALES

Se ha dicho y con razón que la Constitución de 1857 se caracterizó por configurar una forma de gobierno con poderes divididos, pero con un Poder Legislativo sumamente poderoso para contener la embestida del Poder Ejecutivo. La experiencia política del México independiente caracterizado por la continuidad de golpes de Estado, asonadas, cuartelazos, en suma, por la actividad de los caudillos —entre ellos el más notable Antonio López

de Santa Anna—, persuadió a los constituyentes del 57 no sólo de otorgar vigorosos poderes de control político al Legislativo sobre el Ejecutivo sino también los instrumentos que permitieran ejercer, llegado el caso, tan importantes facultades.¹⁵¹ Y, a decir del profesor Antonio Carrillo Flores, una de las manifestaciones de este diseño institucional fue precisamente la definición de las prerrogativas individuales de los miembros del Poder Legislativo reconocidas por el derecho constitucional mexicano hasta nuestros días¹⁵² —que en este apartado se comentan—. Abonando a lo dicho por el profesor Carrillo Flores sobre las prerrogativas individuales de los legisladores, añadiría que mi juicio a la misma motivación obedece la inclusión en la Constitución de las prerrogativas orgánicas o corporativas del Poder Legislativo mexicano, que se van a reforzar por circunstancias más recientes.

Hacia finales del siglo XX, como ha sugerido Jaime Cárdenas Gracia, se manifestó un nuevo tipo de peligro que actualmente se cierne sobre el Poder Legislativo como foro de debate y decisión política libre e independiente de los mexicanos —la emergencia de los poderes fácticos— que requirió el reforzamiento de las prerrogativas de los senadores y precauciones para responder al peligro del dinero o chantaje de los grupos de interés que buscan la vulnerabilidad de senadores individualmente considerados para manipular sus votos.¹⁵³

Es así que se ha llegado al derecho positivo actual que blindan las actividades de nuestros senadores. Para desarrollar sus actividades parlamentarias, libres de interferencias del Poder Ejecutivo

¹⁵¹ Cfr. Labastida, Horacio, “Historia política de la Constitución de 1857”, en Galeana, Patricia (coord.), *Méjico y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 243.

¹⁵² Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Memoria de El Colegio Nacional*, t. X, núm. 1, 1982, pp. 100 y 101.

¹⁵³ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 13 y ss.

al que controla,¹⁵⁴ y al que habría que sumar en el siglo XX las acechanzas de los contados pero muy poderosos grupos de interés de la sociedad civil —llamados poderes fácticos— a los que la Cámara de Senadores regula a través de las leyes; la Constitución otorga al Senado ciertas prerrogativas que le permiten trabajar con absoluta libertad e independencia. A efecto de su mejor entendimiento, dichas prerrogativas se pueden clasificar en corporativas e individuales. Las primeras están dirigidas a la protección del Senado como cuerpo legislativo; les protegen como un todo, por lo que también se puede identificar como orgánica; las individuales, por su lado, se dirigen a brindar protección a los senadores individualmente considerados. Ambas en conjunto se suman para garantizar la libertad del trabajo del Senado de la República.¹⁵⁵

1. Prerrogativas corporativas u orgánicas

A. Autonomía normativa

El Poder Legislativo tiene la potestad de aprobar su propia ley, que se denomina Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ésta se protege de posibles intromisiones del Poder Ejecutivo para garantizar que el Legislativo realice en libertad sus funciones. Según dispone el artículo 70 de la Constitución, la garantía para evitar la intromisión del jefe del Poder Ejecutivo en la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo radica en que: 1) la Ley Orgánica del Poder Legislativo no puede partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo; 2) no procede el poder de veto del presidente contra la Ley Orgánica del Congreso General, y 3) en caso de que el presidente se niegue a publi-

¹⁵⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., pp. 667 y 668.

¹⁵⁵ Cfr. Cárdenas Gracia, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, cit., pp. 13-19.

car la ley en el *Diario Oficial de la Federación*, la ley cobra vigencia de cualquier manera.

La norma interna del Poder Legislativo está protegida por la Constitución de las intromisiones del Poder Ejecutivo, pero también de injerencias indebidas del Poder Judicial porque su control de constitucionalidad se suele dejar en principio al propio Poder Legislativo. Es decir, el Poder Judicial ejerce un riguroso autocontrol en esta materia; sólo entra a conocer en casos de violación grave y clara a la Constitución por la Ley Orgánica del Congreso o por los reglamentos de las Cámaras; por ejemplo, si se anula la posibilidad de que las minorías parlamentarias ejerzan su función de control del gobierno o si se pretendiera establecer un velo de opacidad en el manejo de los recursos públicos de las Cámaras del Poder Legislativo en contravención a lo establecido en el artículo 60. de la Constitución. Pero en general el Poder Legislativo, y el Senado con respecto a su Reglamento, es el intérprete de su propio derecho como medida para garantizar por todos los flancos su autonomía normativa.

B. Autonomía de gobierno

La autonomía de gobierno es la potestad que tiene el Senado de designar a su propio gobierno interior —Presidencia, Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política—, sin permitir la más mínima participación del Poder Ejecutivo, o de los dirigentes de los partidos políticos, en su designación o remoción pues ello fractura el sentido de las cláusulas sistémicas de representación política y separación de poderes (RS, artículos 25 a 43).

C. Autonomía administrativa

En la autonomía administrativa se incluye la autonomía burocrática. El Senado nombra su propio personal, incluido al personal administrativo y de asesoría y —muy importante— debe or-

ganizar, mantener y mandar sobre la policía encargada de la custodia y seguridad del recinto legislativo (RS, artículo 311).

D. Autonomía económica

Como medida para evitar que el Ejecutivo sujete al Poder Legislativo mediante una asignación insuficiente para cubrir las necesidades de su trabajo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Constitución atribuye al Congreso la potestad de elaborar y aprobar su propio presupuesto, y a la Cámara de Senadores, de elaborar el suyo, e integrarlo en el presupuesto general del Poder Legislativo. Mediante esta prerrogativa el Senado puede establecer la cantidad de dinero necesaria para sufragar los gastos en que incurran los órganos de gobierno de la Cámara, las comisiones, los grupos parlamentarios, y en general para proveer a los gastos administrativos del edificio y oficinas que utiliza el pleno y las comisiones para desarrollar sus actividades, tales como papelería, equipos de cómputo, etcétera.

Como parte de esta prerrogativa, los senadores asignan una cantidad de su presupuesto a sus órganos de gobierno, a sus órganos de funcionamiento —incluidos los grupos parlamentarios— y sobre todo a cada una de las comisiones ordinarias de la Cámara, así como a la estructura de apoyo del trabajo parlamentario. También deben señalarse sus propios salarios.

La autonomía presupuestaria de la Cámara de Senadores está diseñada para que ésta funcione correctamente a través de sus comisiones, y que los grupos parlamentarios puedan canalizar adecuadamente la pluralidad política a través de sus trabajos.

Ahora bien, el Poder Legislativo es el único de los poderes que elabora y aprueba su propio presupuesto —además de controlar su gestión— como forma para desarrollar en libertad sus trabajos. Desde luego ello se puede prestar a abusos, y la Constitución prevé este extremo, y también el remedio: la absoluta transparencia en la gestión del presupuesto del Poder Legislativo federal y de cada una de las Cámaras que lo conforman es una de las ma-

yores garantías para inhibir o en su caso reprimir el mal manejo de los recursos hacia fines privados que hagan los diputados o los senadores o los grupos parlamentarios (RS, artículo 30, 2). Los ciudadanos, en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y al sufragio —con sus votos—, son los controladores de los diputados y de los senadores, y deben permanecer vigilantes sobre su gestión financiera, para lo cual es imprescindible que tengan acceso libre a toda la información financiera en el momento mismo de su aplicación —derecho garantizado por la Constitución en su artículo 60. (RS, artículos 295 al 297)—.

La autonomía presupuestaria del Senado de la República como prerrogativa orgánica para proteger sus actividades constitucionales se ha puesto en entredicho —como se mencionó en páginas precedentes—, por lo que al parecer fue un error de técnica legislativa del Constituyente al restablecerse en 1874 el Senado de la República. El citado error consiste en que el Senado no participa en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación al lado de la Cámara de Diputados y del presidente, entre otras razones porque se ha interpretado indebidamente que el presupuesto no tiene, como sí lo tenía en su origen, el carácter de ley —interpretación que luego encontró acomodo textual—. El error no ha sido corregido hasta la fecha, afectando con ello tanto las prerrogativas orgánicas de la Cámara de Senadores, como la eficacia de la potestad de control del gobierno a cargo del Senado de la República, así como la garantía de equidad interterritorial en la asignación del presupuesto de la República *federal* que sólo la Cámara de representación de los estados, por su diseño igualitario, puede equilibrar.

E. Protección del recinto parlamentario

La última de las medidas de protección para el trabajo parlamentario que realizan los senadores es el blindaje que se provee a las instalaciones en las que los senadores laboran, el recinto parlamentario. El Poder Ejecutivo podría obstruir las labores del Se-

nado ordenando interesadamente la omisión de la policía federal para resguardar la sede del diálogo donde se toman las decisiones políticas que afectarán al país, lo que podría ocurrir, por ejemplo, si se permitiera que grupos de la sociedad civil potencial o actualmente afectados por una norma o acto parlamentario de la Cámara de Senadores pudieran evitar el uso de las instalaciones del Senado. Para evitar uno u otro escenario, la Cámara de Senadores debe disponer de su propio personal de seguridad para proteger sus instalaciones, sin depender del que se encuentra bajo las órdenes del Poder Ejecutivo (RS, artículo 311).

2. Las prerrogativas individuales de los senadores.

El fuero constitucional y el salario

Las prerrogativas individuales se refieren a los instrumentos jurídicos que protegen de forma individual a cada uno de los legisladores, para que cumplan adecuadamente su función, que en el Reglamento del Senado se ha identificado como “Estatuto de las senadoras y senadores (RS, artículos 6o. y 7o.).¹⁵⁶ Dichos instrumentos de protección de la función parlamentaria se encuentran englobadas en el concepto de “fuero constitucional”, y son tres: inviolabilidad, inmunidad procesal penal y fuero en sentido estricto. Una importante prerrogativa individual adicional a las señaladas, es la asignación de un salario para los senadores que los contribuyentes pagan por sus servicios, y que recibe el nombre de “dieta” (RS, artículo 9o., 1).

A. La inviolabilidad

La inviolabilidad se traduce en el plano jurídico en la irresponsabilidad por las opiniones que se emitan y actos que se lleven a cabo en el ejercicio de los deberes parlamentarios atribuidos por la Constitución a los senadores de la República. La

¹⁵⁶ Cfr. Fix-Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado, cit.*, pp. 667 y 668.

inviolabilidad es equivalente a irresponsabilidad jurídica —penal, civil y administrativa—. La inviolabilidad protege las actividades parlamentarias de los senadores que se llevan a cabo dentro o fuera del recinto, por las cuales no se puede fincar responsabilidades jurídicas penales, civiles o administrativas.¹⁵⁷ La responsabilidad política en cambio no se suprime por esta institución, y es exigible de los senadores en cualquier momento por la violación grave de la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, o el Reglamento del Senado, o por la afrenta grave a la confianza pública.

El propósito de esta institución jurídica prevista en el artículo 61 de la Constitución es que los senadores puedan desempeñar con libertad e independencia todas sus tareas, entre ellas su encomienda de controlar al gobierno, o de indagar a profundidad en los temas nacionales como requisito necesario para legislar en forma inteligente —aunque ello no guste al gobierno de turno o a grupos de interés en la sociedad civil, como los llamados poderes fácticos—. La inviolabilidad evita que los senadores puedan ser llevados a juicio por las personas investigadas por sus actividades públicas o privadas y que pretendan con ello intimidarlos bajo la amenaza de fincarles responsabilidad penal o civil. La irresponsabilidad de los congresistas por sus actos durante el tiempo de su encomienda constitucional se extiende para protegerlos una vez terminado su periodo constitucional, por lo cual no pueden ser posteriormente enjuiciados en la vía penal o civil por ello. Desde luego, dicha irresponsabilidad permanente sólo protege los actos que se realizan en tareas oficiales asignadas por la Constitución a los senadores de la República, no por actuaciones de su vida privada —lo que impone la construcción restrictiva de esta prerrogativa establecida en el Reglamento por el que rigen sus actividades parlamentarias los senadores de la República—. Los actos ilícitos que como agentes privados puedan llegar a realizar no están protegidos por la Constitución, y deben responder por ellos

¹⁵⁷ Cfr. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 279.

ante las autoridades competentes, cumpliendo con el requisito en los casos de materia penal de que la Cámara de Senadores autorice el enjuiciamiento penal del individuo como si se tratara de un ciudadano más.

B. La inmunidad procesal penal

La inmunidad procesal en materia penal es una protección establecida por el artículo 111 de la Constitución en beneficio del libre ejercicio de la función parlamentaria. La inmunidad procesal penal consiste en que durante el tiempo de su encomienda constitucional un senador de la República no puede ser enjuiciado en la vía penal, salvo expresa autorización de la Cámara de Senadores —autorización que se denomina declaración de procedencia—. El sentido de esta prerrogativa es la de ser una medida de precaución para evitar que la investigación penal iniciada por la Procuraduría General de la República, que depende del titular del Poder Ejecutivo, sea utilizada como medida de intimidación u acción obstructiva para impedir que los congresistas cumplan en libertad su función de gobierno o de control de gobierno; esto es, protege a los senadores del potencial hostigamiento por investigaciones penales manipuladas por intereses políticos del presidente de la República.¹⁵⁸

A diferencia de la inviolabilidad, la inmunidad procesal no impide que se sigan acciones penales en contra de los senadores una vez concluido el periodo de la encomienda constitucional. Su propósito desde luego no es brindar impunidad, sino que el ejercicio de la acción penal no tenga motivaciones políticas. Por ello, cuando hay indicios fundados de la comisión de un delito, y se consigna la averiguación ante el juez de lo penal y éste —como juzgador independiente que es en una democracia— establece que sí encuentra los elementos del delito y al probable responsa-

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 279 y 280.

ble, se debe solicitar al presidente de la Cámara de Senadores que se remueva la inmunidad procesal del senador de la República objeto de investigación.

A su vez, la Cámara para declarar, por conducto de su presidente, que ha o no lugar al ejercicio de la acción penal, debe únicamente valorar si existe una motivación política detrás de la investigación y ejercicio de la acción penal, dirigida únicamente a deformar la función que despliega el senador sujeto a investigación. La Cámara de Senadores no es competente para determinar si hay o no delito, sino únicamente a determinar si el ejercicio de la acción penal es una medida artificial para ejercer una presión indebida.

La inmunidad procesal en materia penal, a diferencia de la inviolabilidad, protege como aquélla la actividad de gobierno que despliega el funcionario, pero también el ámbito privado del gobernante que no queda protegido por la inviolabilidad. Con ello se pretende evitar que se invente un hecho en el ámbito privado del funcionario por el cual se siga una investigación de carácter penal. Otra diferencia importante de la inmunidad procesal con respecto a la inviolabilidad, es que la inmunidad sólo cubre el periodo constitucional en el que se ejerce el cargo.

La inmunidad procesal no protege de la persecución por delitos en flagrancia que pueda llegar a cometer un Senador de la República, por lo que en estos casos puede ser detenido por cualquier autoridad o ciudadano, y puesto a disposición de la autoridad competente, debiendo la Cámara determinar de inmediato si prosigue la detención de acuerdo con los criterios antes apuntados sobre motivaciones políticas. Tampoco protege por fracturas al orden jurídico en materia civil o familiar.

C. El fuero en sentido estricto

El fuero constitucional en sentido estricto se traduce en la posibilidad de que por disposición de la Constitución se configure un sistema especial de responsabilidad y enjuiciamiento diferente

al que aplica para el resto de los ciudadanos, en atención a la función pública que se desempeña, y no por un privilegio personal del congresista.¹⁵⁹ El fuero es, según la séptima acepción del *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, “Competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde”.

El “fuero constitucional en sentido estricto” se conforma como “prerrogativa” en el artículo 110 de la Constitución. El fuero en sentido estricto indica un régimen especial para ser enjuiciado, que es diferente al del resto de los ciudadanos, lo que parecería que rompe con dicho principio de igualdad ante la ley de los individuos que formamos la República mexicana. Pero como se ha dicho, el fuero constitucional en sentido estricto es una excepción deliberada de ingeniería constitucional al principio de igualdad ante la ley, que tiene como finalidad que los senadores —que constitucionalmente se encuentran protegidos por la inviolabilidad y la inmunidad procesal penal—, no utilicen como agentes privados dichas prerrogativas para violentar el Estado de derecho. Este régimen especial por el cual se procesa a los senadores llevándoles a juicio político busca la protección del Estado de derecho —en el que nadie, ni gobernantes ni gobernados, pueden violar la Constitución y las leyes sin recibir la sanción correspondiente—.

D. Salarios de los senadores

Para que los senadores puedan desempeñar sus actividades, libremente y de tiempo completo, es necesario que reciban un salario decoroso, proporcional a la responsabilidad que se les confiere. Ello es absolutamente indispensable para que puedan individualmente realizar sus actividades recibiendo en contra-

¹⁵⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *cit.*, p. 98.

partida una cantidad suficiente por sus servicios —para el sostentimiento de sí mismos y sus familias—, sin que el Poder Ejecutivo pueda mediante su disminución, asegurarse la subordinación política de los senadores en lo individual. También para evitar que grupos de interés externos corrompan en dinero o en especie a los legisladores encargados de aprobar las leyes que regulan a dichos grupos de interés. Contra esta posibilidad el Reglamento del Senado ha regulado el cabildeo de los grupos de interés de la sociedad civil (RS, artículos 298 y 299).

VI. ORGANIZACIÓN INTERNA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

La organización del Poder Legislativo es totalmente diferente a la del Poder Ejecutivo. Este último tiene una figura piramidal que parte del presidente, pasa por el gabinete y desciende a los escalones inferiores del cuerpo de funcionarios de la administración pública federal. Su organización es vertical pues obedece al principio jerárquico. Sólo uno de los miembros del Poder Ejecutivo es electo, el presidente, y en él reside la potestad de decisión del Poder Ejecutivo considerado como órgano. El Poder Legislativo por el contrario se integra por miembros democráticamente electos, iguales en dignidad representativa, sin importar que un diputado federal lo sea por elección de mayoría frente a otro que lo es por representación proporcional; es también igual un senador que representa a un estado con un millón o menos de habitantes —como Baja California Sur—, que otro que proviene de una entidad federativa con diez millones de habitantes, como el Estado de México. Los representantes de la Nación y de los estados son todos iguales. Al interior de cada una de las Cámaras no existen entre ellos jerarquías, salvo las que por necesidad de racionalizar el trabajo de un cuerpo colectivo se establecen por el consentimiento expreso de sus miembros. Pero incluso se refleja este sentido igualitario en los nombres que reciben su órganos de gobier-

no —Mesa, donde se sientan iguales, y Junta, donde en forma de ayuntamiento de iguales acuerdan los iguales—.

Cabe hacer mención que en este órgano de iguales se ha tenido que configurar una regla de decisión que opera sólo para ciertas decisiones políticas orientadas o con efectos sobre todo hacia fuera del Congreso —la regla de la mayoría— pero no para otras decisiones, que necesariamente requieren el consenso e incluso la unanimidad de sus miembros, especialmente lo concerniente con la interpretación de su derecho interno como potestad de la Mesa en la que el peso numérico no es definitorio por la razón ya explicada anteriormente de que se haya implicado la interpretación del bloque parlamentario de constitucionalidad.¹⁶⁰

El Senado, como ya se ha dicho en páginas precedentes, está compuesto por 128 senadores de igual rango, pues todos y cada uno de ellos deben sus cargos a la voluntad popular. Para poder trabajar respetando la igual dignidad de todos los senadores, y para estar en posibilidad de trabajar en forma eficaz y eficiente, el Senado se organiza a sí mismo estableciendo en su derecho interno diferentes órganos compuestos por los propios senadores,¹⁶¹ que para efectos de claridad se puede dividir en dos grupos: órganos de gobierno y órganos de funcionamiento.

Existe un tercer grupo de órganos compuestos por el personal del servicio civil de carrera encargado de apoyar las funciones sustantivas del Senado, que se pueden identificar bajo el rubro de órganos de apoyo al trabajo parlamentario (RS, artículos 300 al 302).

Órganos de gobierno

a) Presidencia

¹⁶⁰ Cfr. Pizzorusso, Alesandro, *Lecciones de derecho constitucional*, trad. de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I, pp. 305 y 306.

¹⁶¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, cit., pp. 395-417. También, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., pp. 673-684.

- b) Mesa Directiva.
- c) Junta de Coordinación Política

Órganos de funcionamiento:

- a) Pleno
- b) Comisiones:
 - Ordinarias
 - Especiales
 - Bicamarales

- c) Grupos parlamentarios

Órganos de apoyo al trabajo parlamentario:

- La Secretaría de Servicios Parlamentarios
- La Secretaría de Servicios Administrativos
- La Tesorería
- La Contraloría
- La Dirección de Comunicación Social
- El Instituto Belisario Domínguez
- El Canal del Congreso

1. *Los órganos de gobierno*

A. *La Presidencia*

Aunque no está formalmente contemplado como un órgano de gobierno autónomo de la Mesa Directiva, por sus funciones asignadas en la Ley Orgánica y en el Reglamento, la Presidencia es un órgano de gobierno diferenciable que regula la vida parlamentaria de la Cámara, ostenta la representación política del Senado ante los ciudadanos, y con los demás poderes de la Unión, los estados de la Federación y del gobierno del Distrito Federal; también se le atribuye la representación jurídica de la Cámara de Senadores. La Presidencia se deposita en un senador electo por sus pares.

Las funciones del presidente son de representación, pero también procedimentales. El presidente del Senado es el encargado de aplicar las normas internas que rigen la vida parlamentaria del

Senado, e interpretarlas en el ejercicio cotidiano de los trabajos legislativos —en colaboración con la Mesa Directiva—. Ésta es sin duda la atribución más delicada que se le confiere, por la cual interpreta el Reglamento en caso de duda de su significado, o de que exista en éste una contradicción, o cuando haya necesidad de cubrir una cuestión que no está considerada en el Reglamento del Senado. Si bien tal interpretación del Reglamento no es una atribución unipersonal, sino que es compartida con la Mesa Directiva, ello no resta importancia a la relevancia de la opinión del presidente.

Por las atribuciones de interpretación del Reglamento y de administración de los procedimientos más importantes de la Cámara —entre ellos la conducción de los debates parlamentarios—, el presidente de la Cámara debe contar con el respeto no sólo de su grupo parlamentario, sino también de los demás grupos con representación en la Cámara. De la forma en que aplique la ley y el Reglamento depende en buena medida la armonía necesaria para trabajar en el seno de un cuerpo deliberante que se distingue precisamente por la pluralidad política, por las diferencias que emanan de las identidades ideológicas.

Sin ser las únicas, entre las responsabilidades principales de la Presidencia se encuentran:

- Representar al Senado de la República ante los demás Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y las delegaciones extranjeras.
- Abrir, prorrogar y suspender las sesiones del Pleno.
- Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos que con que se dé cuenta al Senado.
- Conducir los debates y aplicar el Reglamento del Senado.
- Vigilar el adecuado funcionamiento de los órganos de apoyo al trabajo parlamentario, y proveer lo necesario para su debido funcionamiento
- Velar por el respeto al fuero constitucional de los senadores y del recinto en el que éstos llevan a cabo sus trabajos.

B. *La Mesa Directiva*

La Mesa Directiva es el órgano de gobierno de la Cámara de Senadores encargado de dar curso a los trabajos parlamentarios. La Mesa Directiva está compuesta por el presidente del Senado, por vicepresidentes y por secretarios. Todos ellos se eligen por sus pares.

Los vicepresidentes asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales. Los secretarios asisten al presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno. Entre las principales atribuciones de estos últimos se encuentran las siguientes:

- Pasar lista de asistencia a los senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional.
- Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados.
- Leer los documentos listados en el orden del día.
- Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación con la oportunidad debida.
- Vigilar la impresión de la *Gaceta* y del *Diario de Debates*.

C. *La Junta de Coordinación Política*

La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado compuesto por los jefes de los grupos parlamentarios organizados por identidad partidista que tienen representación en el Senado de la República. Se integra, como se indicó, por los coordinadores de los grupos parlamentarios integrados en la Cámara (RS, artículo 44).

En la Junta de Coordinación Política se expresa la pluralidad política de la Cámara. Ésta es por sí misma objeto de diferencias entre los senadores de grupos parlamentarios de izquierda, de centro y de derecha. Pero explicablemente el factor que de hecho

más divide a unos y otros en cada Legislatura es el apoyo u oposición al jefe del Poder Ejecutivo.¹⁶²

Debido a la dinámica de nuestro sistema de gobierno presidencial, legítimamente uno o más grupos parlamentarios pueden por lo general expresar una voluntad política similar a la del presidente de la República —funcionario que tiene potestades para iniciar leyes, así como para oponerse a las aprobadas por el Congreso—. Ello hace que de forma natural se discutan acaloradamente los temas que interesan al Poder Ejecutivo (o los que no le interesa discutir), estableciéndose inevitablemente adversidades en los debates. De ahí que el principal propósito de la Junta de Coordinación Política es lograr los entendimientos entre los diferentes grupos, de tal manera que los trabajos camarales se puedan realizar escuchando todas las voces, incluidas por supuesto las de los grupos parlamentarios más pequeños y las que claramente reflejan posiciones contrarias al Poder Ejecutivo. La Junta de Coordinación Política es el órgano que enfriá los ánimos avivados por las diferencias ideológicas expresados en los debates, y evita que éstas se constituyan en obstrucciones al trabajo legislativo. En sus resoluciones, la Junta tiende a privilegiar el consenso; sin embargo, las decisiones sujetas a votación se toman por mayoría de votos, donde se expresa el “voto ponderado” de los integrantes de la Junta. Esto significa que vale más el voto del grupo parlamentario que ostenta la mayoría en la Cámara, que aquellos otros que cuentan con un número menor de senadores —situación que facilita la toma de decisiones políticas, pero que puede llevar también a obstruir el control del gobierno cuando la mayoría parlamentaria es del mismo partido del presidente de la República—. Por esta última razón Héctor Fix-Zamudio sugiere garantizar de manera más sólida que la existente en la actualidad en

¹⁶² Cfr. Creel Miranda, Santiago, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, en Zovatto Daniel *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, *cit.*, p. 422.

el bloque de constitucionalidad parlamentario, “el estatuto jurídico de las oposiciones”.¹⁶³

2. *Los órganos de funcionamiento*

A. *El Pleno*

El Pleno es el órgano de funcionamiento más importante de la Cámara de Senadores (RS, título quinto, artículos 46-112). Está constituido por la totalidad de los miembros del Senado. Su importancia deriva tanto de este hecho como porque por mandato de la Constitución, de la Ley y del Reglamento, es en su seno donde obligatoriamente tiene lugar el debate sobre los temas más importantes a considerar por la Cámara de Senadores, y la aprobación de los actos parlamentarios de mayor relevancia. Entre los actos que el derecho interno del Senado reserva al Pleno para su discusión y aprobación se encuentran la aprobación de las leyes; las reformas y adiciones a la Constitución; el conocimiento de los juicios políticos; la decisión sobre la intervención reconstructiva en caso de interrupción del orden constitucional de un estado; la determinación de los conflictos territoriales entre estados; la designación de determinados mandos superiores del Estado mexicano —ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y señaladamente el del presidente de la República en caso de ausencia absoluta—.

B. *Las Comisiones*

De acuerdo con la primera Constitución federal de México del año de 1824, el Pleno del Senado conocía todos los asuntos de su competencia. Sin embargo, de entonces a la fecha la experiencia

¹⁶³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, cit., pp. 24-33.

parlamentaria mexicana ha probado suficientemente que los asuntos a considerar por el Senado no pueden ser conocidos y, en su caso, debatidos y aprobados por todos los senadores en sesiones de Pleno, por una cuestión de tiempo. La experiencia parlamentaria ha sugerido además que el trabajo de los legisladores se debe dividir por el conocimiento que los senadores han desarrollado durante su vida profesional, de tal manera que sus aptitudes se maximizan en beneficio del trabajo parlamentario al integrar grupos de especialistas en diversos temas públicos sobre los cuales el Senado debe actuar, ya sea legislando, determinado presupuestos o controlando al gobierno. Es este el origen de las comisiones como órganos de funcionamiento de la Cámara de Senadores, reconocidas en diversos artículos de la Constitución y desarrollados en las normas internas que rigen los trabajos del Senado (LOCGEUM, artículo 85; RS, artículos 113, 114).¹⁶⁴

Las comisiones son unidades de conocimiento especializado de grupos reducidos de senadores, que se encargan de identificar, estudiar, debatir y proponer soluciones a los problemas que se presentan a la consideración de la Cámara de Senadores. Las comisiones son de dos tipos: las ordinarias y las especiales (RS, artículo 114, 1). Unas y otras se distinguen porque las primeras son comisiones permanentes en el tiempo, consideradas como tales en el Reglamento de la Cámara de Senadores, mientras que las comisiones especiales son transitorias, pues se forman para el tratamiento de asuntos específicos que, al resolverse, disuelven la comisión respectiva. Las comisiones especiales son creadas por votación del Pleno para atender un asunto de relevancia pública, como puede ser la atención de un desastre natural, o la creación de una comisión de investigación para inquirir en presuntos asuntos de corrupción gubernativa (RS, artículo 119, 2).

¹⁶⁴ Cfr. Serna de la Garza, José María, *Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario*, cit., pp. 14 y ss.

Las comisiones ordinarias permiten el descargo especializado, eficaz y eficiente de los asuntos públicos de la competencia del Senado. Se crean tantas como sea necesario para atender las funciones del Senado que se han identificado líneas arriba. Por su número, las de mayor importancia son aquellas vinculadas a los trabajos concernientes al Poder Ejecutivo, de tal manera que habrá una comisión ordinaria que como espejo refleje cada una de las unidades administrativas del gobierno federal a las que el Senado debe dar seguimiento. El Poder Judicial, en cambio, no cuenta con la enorme estructura burocrática del Poder Ejecutivo, de tal suerte que los asuntos concernientes a este poder en los que el Senado tiene competencia se descargan por una sola comisión ordinaria. Finalmente, se crean comisiones para atender las funciones del propio Senado que no tienen necesariamente que ver con los otros poderes. Entre éstas se cuentan la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, o la de Federalismo.

Para el desahogo más adecuado de sus respectivas responsabilidades, las comisiones pueden a su vez dividirse en secciones (RS, artículo 115, 1).

C. Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son las agrupaciones de senadores pertenecientes a un mismo partido político. Su objetivo es realizar los trabajos legislativos de conformidad con el marco ideológico del partido político del que forman parte (LOCGEUM, artículo 71; RS, artículo 25).

Los grupos parlamentarios cumplen dos funciones: por una parte, hacen más eficiente el trabajo legislativo (técnica), y por otra cumplen una función de infusión de contenido político a los trabajos legislativos (ideológica). Por cuanto a la primera tarea, como bloques de posturas ideológicas que son, los grupos parlamentarios presentan posiciones comunes en determinados temas sin necesidad de que todos y cada uno de los senadores del grupo

expresen su parecer —que en el fondo tiende a ser coincidente precisamente por la afinidad ideológica de su formación partidista—.¹⁶⁵ Ello permite, por ejemplo, que el coordinador del grupo parlamentario del partido “X” hable en nombre de su grupo e indique a la Mesa Directiva del Senado los asuntos que para el grupo parlamentario de dicho partido deben integrarse en la agenda de actividades de la Cámara de Senadores. Lo mismo hará el coordinador del partido “Y” y del partido “Z”. En cuanto a la función ideológica que desempeñan los grupos parlamentarios, puede decirse que éstos son los encargados de identificar, elaborar, simplificar y dar unidad a la posición política de sus respectivos votantes con respecto a cada uno de los problemas nacionales, y traducir y proyectar el sentir de los ciudadanos en los trabajos legislativos que realizan, sea al legislar, al aprobar el presupuesto de la Federación, o de controlar a las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

D. La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es un órgano de funcionamiento bicameral creado originalmente para atender los asuntos que se remiten a la consideración del Congreso durante el tiempo que va de un periodo de sesiones al siguiente. La Comisión Permanente se crea por disposición del artículo 78 de la Constitución. Se desarrolla en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (título cuarto, artículos 116-129) y en el Reglamento del Senado de la República (RS, artículo 160). Las dos competencias más importantes que originalmente se le asignaban a este órgano, eran, en primer lugar, la de recibir durante los recesos del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y las proposiciones dirigidas a las Cámaras para turnarlas para su dicta-

¹⁶⁵ Cfr. Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerdá, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 57-74.

men a las comisiones de las Cámaras para las que vayan dirigidas; la segunda competencia más importante de la Comisión Permanente era convocar a las Cámaras del Congreso a sesiones extraordinarias para atender algún asunto especialmente relevante de la República que no puede esperar para el siguiente periodo de sesiones ordinario. La Comisión Permanente conserva a la fecha ambas competencias.

Sin embargo, cabe señalar que la Comisión Permanente ha venido absorbiendo competencias de las Cámaras, y particularmente de la Cámara de Senadores —algunas de ellas calificadas como “exclusivas” en la Constitución, tan delicadas según se ha visto, como las relacionadas con nombramientos de mandos superiores de las fuerzas armadas y del cuerpo diplomático de relaciones exteriores—. La justificación han sido los prolongados periodos de recesos parlamentarios. Ante estos vacíos aparentemente indeseables, sucesivas reformas a la Constitución trasladaron competencias de la Cámara de Senadores a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, lo que contribuyó al debilitamiento del Senado y del propio Poder Legislativo, e inversamente al fortalecimiento de los poderes del presidente.¹⁶⁶ Resulta por tanto deseable para recuperar el sentido primigenio de la Comisión Permanente, que las competencias que ha venido concentrando a lo largo del tiempo, vuelvan al origen —como la designación de los altos mandos de las fuerzas armadas, o de los miembros del servicio diplomático del Estado mexicano y del procurador general de la República—. También es deseable que los periodos de recesos legislativos no sean tan prolongados pues no tienen al día de hoy justificación teórica o práctica alguna, y sí en cambio pueden llegar a obstruir de una parte el trabajo de control del gobierno del Senado de la República —que debe ser continuo—, y de otra la posibilidad de proteger la Constitu-

¹⁶⁶ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Organización y funciones del Congreso de la Unión”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 1017.

ción en forma oportuna, de conformidad con los cortos plazos establecidos en el artículo 105 de la Constitución para impugnar y desahogar sobre todo las acciones de inconstitucionalidad, tanto si el Senado se constituye como el órgano que impugne una ley o un acto, o bien sea citado en un proceso constitucional como autoridad demandada.