

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL SENADO DE LA REPUBLICA EN MEXICO

David PANTOJA MORAN *

SUMARIO: Introducción; 1. El bicammarismo. Su evolución, sus crisis, sus retos; 2. El federalismo y el senado norteamericanos; 3. El bicammarismo funcional o económico. La alternativa de la tercera cámara. La solución corporativa fascista; 4. Los antecedentes en México. Su seguimiento, la reforma: a) Los orígenes en 1824; b) El desprestigio del Senado en los regímenes centralistas y el Congreso Constituyente de 1857; c) La restauración del Senado; d) El Senado en el Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917 y su reforma en 1933; e) La larga experiencia y el intento de reforma de 1985; f) La reforma al Senado de la República del Presidente De la Madrid, y g) La consulta pública y las iniciativas de reforma de algunos partidos políticos en 1989, y 5. Conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión.

Introducción

Recientes consultas públicas que abordaron la posible reestructuración e integración del Senado —promovidas por la propia Cámara de Senadores en 1985, la Presidencia de la República en 1986, la Cámara de Diputados y la entonces Comisión Federal Electoral en 1989—, así como la reforma constitucional de 1986 sobre la renovación parcial del Senado cada tres años y distintas iniciativas de reforma promovidas por diversos partidos políticos en 1989, que no prosperaron, dan muestra del vigente interés que existe en

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario Auxiliar de la propia Universidad.

nuestro país por evaluar el funcionamiento de este órgano y, en su caso, promover una reforma al Senado de la República. Las presentes líneas tienen por objeto revisar en la doctrina y el derecho comparado el significado y función del Senado, traer a cuento algunos antecedentes mexicanos de nuestra historia constitucional, apuntar algunas hipótesis explicativas de su evolución y exponer ciertas perspectivas y sugerencias relativas a la Cámara de Senadores en el sistema político actual.

Pese a lo aparentemente estrecho de sus propósitos, para poder encontrar indicios que puedan ponernos sobre pistas más seguras, es preciso referirse a temas más generales y a principios comprensivos que nos brinden un marco más amplio de explicación del tema. Por ello, este trabajo contiene un primer apartado con algunas consideraciones doctrinarias sobre el Bicamari-smo, con referencias al Derecho e Instituciones comparados; un segundo, referido al Federalismo norteamericano y al Senado Federal; el Bicamaris-mo funcional o económico y el ejemplo corporativo fascista son objeto de revisión en el tercer capítulo; un cuarto capítulo dedicado a los antecedentes mexicanos y su seguimiento y, finalmente, algunas conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión.

1. *El Bicamari-smo. Su evolución, sus crisis y sus retos*

En gran medida, el liberalismo político nace y se mantiene hasta nuestros días como una posición que, al sostener como valor fundamental la libertad política y las libertades individuales, toma distancia tanto respecto del autori-tarismo y concentración del poder, propios de regímenes despóticos, como de los excesos que puede generar la voluntad general, encarnada en regíme-nes de asamblea. Este liberalismo es el inspirador del movimiento que, a partir del siglo XVII, instauró regímenes constitucionales en el mundo y se expresa en una serie de técnicas plasmadas en las constituciones, tendientes a obstaculizar la concentración de facultades y poderes en las mismas ma-nos y a mantener preservada una zona de derechos de las personas inalcan-zable a la acción del Estado. Su formulación teórica fundamental es el prin-cipio de la separación de poderes.¹

¹ Cfr. Hauriou, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, ed. Montchrestien, 1968, pp. 61-74. Véase también Burdeau, Georges, *Traite de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971, t. VI, vol. II, pp. 304-305.

Ahora bien, la aparición generalizada del Bicamarismo coincide con el florecimiento de los movimientos constitucionalistas, porque la idea de un Poder Legislativo en donde una Cámara modere a la otra, corresponde a la esencia del liberalismo.²

La adopción del Bicamarismo es un símbolo, dice Burdeau, que significa que se niega a una asamblea única, que emana directamente de la voluntad popular, la autoridad suficiente para hacer por sí sola la ley. Y es un testimonio, añade, del deseo de agregar a la representación un correctivo susceptible de atenuar la brutalidad del impacto del pueblo sobre sus electos.³

En una primera fase que corresponde al tránsito entre el antiguo régimen y la nueva sociedad y que contiene elementos de un gobierno mixto, la Cámara Alta responde a la intención de asegurar la representación de una clase social restringida: la aristocracia de nacimiento que, en cierta fase del desarrollo político, constituyó una fuerza social, económica y política semejante a la fuerza de la mayoría representada en la Cámara popular, tal es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra, hasta 1911, o la de los Pares, bajo la Restauración en Francia.

Más tarde, estas asambleas aristocráticas hereditarias son substituidas por Cámaras representativas de las clases superiores, según el criterio de valores burgueses, tales como riqueza, situaciones adquiridas, reputación intelectual, etc. Ejemplos de tales Cámaras son: el Senado del Segundo Imperio en Francia; los Senados italiano, turco y español antes de 1914; la Cámara de los Pares en Japón de 1889, y el Landsting danés. Así se asegura la representación de las capas altas o de los llamados notables frente a los sectores populares que progresivamente conquistan lugares en las Cámaras Bajas.

En todo caso, el Bicamarismo divide la voluntad de la sociedad al consagrar una representación dualista de las fuerzas políticas.⁴ Ello se logra haciendo que cada Cámara se componga de manera específica, porque históricamente se hace una diferencia en la designación de los miembros de la

² Cfr. Weber, Ives, "La Crise du Bicameralisme", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, mayo-junio, 1972, No. 3, pp. 577-578.

³ Burdeau, G., *op. cit.*, pp. 304-305.

⁴ Weber, I., *op. cit.*, pp. 578-579.

denominada Cámara Alta en relación a los de la Baja.⁵ Efectivamente, a medida que se democratizaron las sociedades, se extendió el sufragio universal directo para elegir a los miembros de la Cámara Baja, mientras que la segunda Cámara surgía de técnicas menos democráticas, como la aplicación del sufragio censitario, el sufragio indirecto y a dos o más grados.⁶

Pero la dualidad de la representación que consagra una diferente composición de las Cámaras, se puede dar no sólo gracias a técnicas electivas distintas, sino que también puede consagrarse merced a la utilización de otras técnicas aplicadas diferencialmente a ambas Cámaras, como su duración, sus condiciones de renovación, su composición numérica o aun en la exigencia de los requisitos de edad.

Por ejemplo, la duración del mandato para la Cámara Alta generalmente es más larga, cuando es electiva; actualmente así es en Francia y Países Bajos y así lo era en Italia hasta 1963 y en Suecia hasta 1970. Aquí cabe apuntar que la experiencia señala que normalmente los miembros de esta Cámara sustentan puntos de vista tendientes a ser conservadores o están más atrasados, pues reflejan la opinión del electorado durante un periodo de seis a ocho años, según el caso, mientras que la Cámara Baja refleja la opinión de ese año, del año anterior, o de los últimos dos años. La Cámara Alta entonces puede ejercer un freno sobre el resultado de los logros electorales, a decir de Wheare.⁷ También se presume que, gracias a un mandato más largo, los miembros de la Cámara Alta tienen mayor independencia en relación a los líderes de los partidos que la que tienen los miembros de la Cámara Baja.⁸ También podemos citar el hecho de que, por lo general, la Cámara Alta tiene una composición numérica más restringida que la Cámara Baja.

Otro ejemplo de cómo operan ciertos tecnicismos que consagran dualidad en la representación, los puede proporcionar la exigencia del requisito de diferencia de la edad para ser miembro de una u otra Cámara... "Parece

⁵ Sobre la designación generalizada de la Cámara de Diputados como Cámara Baja y del Senado como Cámara Alta. Véase Wheare K., C. *Legislaturas*. México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981.

⁶ *Cfr. Weber, op. cit.*, p. 580.

⁷ *Cfr. Wheare, op. cit.*, p. 158.

⁸ *Ibid.*, p. 159.

lógico, decía Block el siglo pasado, componer la segunda Cámara con otros elementos diferentes a los de la primera. Si una representa al movimiento, la otra debe representar la moderación. El movimiento es propio de la juventud, la moderación es resultado de la experiencia, así se propone abrir una de las Cámaras a los hombres de veinticinco años, y la otra a los de al menos cuarenta años”.⁹

Finalmente, mencionaremos las modalidades de la renovación en las Cámaras, tema central de nuestra reflexión, como una de las técnicas que también dejan sentir su influencia en la dualidad o diferenciación en la representación del Poder Legislativo. No debemos olvidar aquí, que los argumentos que en pro o en contra escuchemos, son hijos de su circunstancia histórica y, por tanto, dictados por el interés partidista que expresan sus autores, pero además se manifiestan en el marco de un sistema parlamentario en que el gabinete era responsable políticamente ante las dos Cámaras, lo que conducía a soluciones políticas aberrantes y, como ya ha sido probado, el sistema de gabinete impulsa a la superioridad de una Cámara sobre la otra, pues parece indispensable que la responsabilidad política sólo se juegue ante una sola Cámara.¹⁰ Para rechazar los argumentos de quienes sostenían la conveniencia de la renovación parcial en la época de la Restauración en Francia y que calificaban a la renovación integral como “la periodicidad de la tempestad”, Constant responde calificando a su vez a la renovación parcial de “fiebre sin tregua”. Si las elecciones están bien organizadas, dice, se supone que los electos en una época representarán la opinión de esa época más exactamente que aquellos electos en épocas precedentes. ¿No es absurdo, entonces, colocar en minoría a los órganos de la opinión existente ante una opinión que ya no existe?¹¹ Entre 1871 y 1873 la renovación parcial es vivamente discutida en el seno de la sociedad francesa. Derecha e izquierda coinciden en rechazarla y únicamente el centro izquierda parecía favorable. En este contexto, Emilio de Lavelaye, opina: “. . . Pienso que en un país que ha atravesado tantas crisis políticas como Francia, la renovación parcial es preferible, he aquí por qué: en una Cámara que se renueva por mitad, un cierto espíritu de tradición se conserva. Los antiguos la mantienen y actúan sobre los recién lle-

⁹ Block, Maurice, “Represtation Nationale”, en *Dictionaire Générale de la Politique*, París, G. Lorenz, 1879, tomo II, p. 818.

¹⁰ Wheare, *op. cit.*, p. 152.

¹¹ Citado en Block, *ob cit.*, p. 819.

gados. No hay cambio brusco, ahora bien, a la política, igual que a la naturaleza, no le gustan los sobresaltos".¹²

Parece claro que el consagrar una representación dualista de las fuerzas políticas, dividiendo la voluntad de la sociedad, corresponde al afán liberal del Bicammarismo por impedir los excesos despóticos a los que eventualmente conduciría la existencia de una sola Cámara, pero este afán se complementa con la aplicación de diferentes técnicas en la distribución de competencias a cada una de las Cámaras, de suerte tal, que la atribución hecha enfrente a una Cámara con la otra, obligándolas a entrar en composición.

En la atribución de competencias en materia legislativa encontramos dos soluciones. O bien se reparten las competencias, a manera de consagrar la rivalidad entre ambas Cámaras, o se especializan estas competencias.

La primera de estas soluciones, vale decir, la que establece la igualdad en las funciones de ambas Cámaras en materia legislativa, ha sido la más frecuentemente utilizada. En efecto, tuvieron la misma competencia legislativa ambas Cámaras en Inglaterra, Dinamarca, Suecia y Francia, bajo la III República. En Bélgica e Italia esto es aún así. Este tipo de solución establece que el procedimiento de formación de la ley sea igual para ambas Cámaras y en el caso de que sobre algún texto de ley las Cámaras no se pusieran de acuerdo, se prevé un va y viene de proyectos —comúnmente conocido como *navette*—¹³ hasta que este acuerdo se logra.

La segunda de las soluciones es la que establece la especialización en las funciones en materia legislativa y ha sido menos usual. Tal es la solución adoptada en la Constitución francesa del año III; así es actualmente en los Países Bajos, en donde la Cámara Baja tiene el monopolio de la iniciativa y de enmienda y la Cámara Alta sólo puede aprobar o rechazar el proyecto.¹⁴

En lo que concierne a las funciones de control sobre el Ejecutivo se puede constatar el mismo esquema de soluciones. En efecto, se ha observado la existencia del establecimiento de igualdad de las funciones para ambas Cá-

¹² Citado en *Ibid.*, p. 820.

¹³ La expresión viene de la idea de que los proyectos de texto de una ley "navegan" de una Cámara a la otra hasta que éstas se ponen de acuerdo en un texto común.

¹⁴ *Cfr. Weber, op. cit.*, p. 583.

maras en la obtención de la investidura para gobernar. Por ejemplo, en Italia y Bélgica el gabinete debe recabar previamente la investidura de ambas Cámaras para poder asumir y ejercer el gobierno. Algunos sistemas consagran también la facultad de ambas Cámaras para hacer renunciar al gabinete. Así es como en Italia y Bélgica también se conceden a ambas Cámaras todas las formas de control parlamentario, incluida la posibilidad de poner en minoría al gabinete. Esta posibilidad se dio en otra época en Inglaterra, en Francia bajo la IIIa. República y en Suecia.¹⁵

De la misma manera, se ha encontrado la forma de diferenciar a ambas Cámaras, dándoles a jugar papeles distintos en el procedimiento de la justicia política. Normalmente se ha concedido a la Cámara Baja la función de conocer la fase de acusación y a la Cámara Alta la de operar como juzgadora.

Revisadas las técnicas que consagran la dualidad en la representación en las Cámaras y sus posibles significados políticos, veamos someramente qué evolución ha tenido el Bicammarismo.

La democracia liberal moderna se debate de tiempo atrás en un problema que consiste en cómo conciliar dos términos real o aparentemente antitéticos. Los liberales ponen el énfasis en la libertad y los mecanismos que la aseguran, y los demócratas tienen como centro de preocupación la voluntad general expresada por la decisión mayoritaria.

Las sociedades políticas modernas han entrado en un franco proceso de democratización. Desde principios de siglo la extensión progresiva del sufragio y el perfeccionamiento del sistema electoral han favorecido la presencia de fuerzas populares en la Cámara Baja, por una parte y, por la otra, a la oposición se le dan, cada día que pasa, vías más expeditas de expresión y actuación. Todo ello ha puesto en entredicho al Bicammarismo, en tanto que expresión de la ideología liberal. En efecto, o se mantiene el Bicammarismo, y entonces se da lugar a un conflicto de valores, pues se contradice el esfuerzo democratizador en que están empeñados los sistemas políticos, y en tal caso lo menos que podría suceder es que a la Democracia le sea indiferente la Cámara Alta y ésta no tenga vías de comunicación con aquélla. O bien el Bi-

¹⁵ *Ibidem.*

camarismo tiende a ceder ante la presión democratizadora y entonces pierde su significado.¹⁶

El ejemplo del Bicamarismo británico merece ser evocado. En este caso la originaria igualdad entre ambas Cámaras fue substituida por la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores. Esta substitución se hizo pacíficamente merced a la progresiva democratización de la Cámara Baja lograda por la extensión también progresiva del voto. En efecto, a partir del Rerform Act de 1832, que extendió el derecho de voto, el Gabinete dejó de ser responsable políticamente ante la Cámara de los Lores y se convirtió en una simple Cámara de revisión y de contención de las reformas.¹⁷ No obstante, los poderes de la Cámara Alta no desaparecieron por su simple desuso. Los enfrentamientos políticos entre la Cámara electa y la hereditaria, pusieron en evidencia que la hegemonía creciente de los Comunes acarrearía crisis y que sólo un texto constitucional formal zanjaría las diferencias. Después de la victoria electoral del Partido liberal, estalló un conflicto en 1906 y, tras violenta lucha, fue resuelto por el Parliament Act de 1911, que consagró la reducción de las facultades de la Cámara Alta y su subordinación. Este texto estuvo en vigor treinta y ocho años, pese a que preservaba todavía importantes facultades en manos de los Lores y fue necesaria la emisión del Parliament Act en 1949 que pusiera en consonancia a las instituciones con la nueva realidad social.¹⁸ Así, a pesar de haber sido reducida a un papel considerablemente limitado, la Cámara de los Lores se ha mantenido, sin que se haya caído en la tentación de retirarle todas las facultades o de plano suprimirla.

Pese a lo dicho y al hecho de que, en algunos países, el sistema bicamaral haya sido suprimido, como en Suecia en 1971 o en Dinamarca en 1953, hay signos de que el Bicamarismo sobrevive, pues el sistema político se transforma y recupera las funciones que tenía el Bicamarismo, haciéndolo aparecer por otras vías, por ejemplo, la creación en la Cámara única de secciones entre las cuales se establece el procedimiento de *navette*; el aumento de las

¹⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 586.

¹⁷ Cadart, Jacques. "Le Parliament Act de 1949 et la Consolidation du Bicaméralisme limité en Grande Bretagne", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à Petranger*. París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, t. LXVIII, 1952, p. 682.

¹⁸ *Ibidem.*

comisiones y el reforzamiento de sus funciones al interior de la Cámara única, hace las veces de un sistema bicamaral en Noruega, Islandia, Suecia o Finlandia.¹⁹ También pueden darse ejemplos de supervivencia del Bicamarismo en el plano de las fuerzas políticas, en el dualismo: mayoría vs. oposición, que puede operar como una especie de sistema bicamaral.²⁰

Todo esto da testimonio de la fuerza y de la utilidad que en las sociedades modernas y democratizadas tienen aún el Bicamarismo y los valores que encarna. El reto de hoy consiste en repensarlo en atención a las particulares circunstancias históricas, políticas y culturales por las que cada país atraviesa, a fin de que se encuentren las modalidades que permitan adaptarlo a los nuevos tiempos.

2. *El federalismo y el senado norteamericanos*

Recientemente los norteamericanos celebraron el segundo centenario de su constitución, y si nos preguntamos en dónde radica el éxito de la constitución escrita más antigua del mundo moderno, debemos decir que en gran parte se debe al Federalismo. Según un especialista, si la constitución ha durado no es ni por la separación o equilibrio de poderes, ni por los mecanismos de frenos y balanzas, sino por el equilibrio entre Federación y Estados.²¹

La fórmula federalista norteamericana que Tocqueville no vaciló en calificar de “gran descubrimiento de la Ciencia Política de nuestros días”, es, en efecto, una maquinaria tan complicada y precisa como la de un reloj y ha servido de ejemplo absoluto a los países que han adoptado un régimen federal de tal suerte que su perfección se pondera en la medida de la cercanía o alejamiento de ese modelo plasmado en la Constitución de 1787.

Revisar con mediano detenimiento los principios que lo informan, su evolución y las instituciones que, como el Senado, forman parte de su sustancia, excedería con mucho a los propósitos de este trabajo. Con todo, parece obligado hacer de todo ello un somero recuento.

¹⁹ Cfr. Weber, *op. cit.*, pp. 603-605.

²⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 605-606.

²¹ Mathiot, André, *El federalismo en Estados Unidos*, en Varios “El Federalismo”, Madrid, Ed. Tecnos, 1965, p. 225.

Como todos sabemos, entre 1607 y 1732, se formaron las trece colonias, con tal diversidad de propósitos, población, antigüedad en el establecimiento, intereses económicos, etc., que todo conspiraba contra su unión y sólo los peligros y enemigos comunes lograron establecer entre ellos débiles lazos. Declarada la independencia en 1776, y pese a la experiencia de la Confederación, la separación y el aislamiento de los Estados eran la lógica consecuencia del fin de la guerra contra la Metrópoli. El Congreso, único órgano con que contaba la inconsistente Confederación, alentó una Convención en mayo de 1787 en Filadelfia. Aquí se perfilaron tres tendencias en relación con el tema de la Unión. Una primera fue la de los representantes de los Estados partidarios de un gobierno unitario, impropriamente llamados federalistas y hoy conocidos como nacionalistas. Había también los partidarios de un simple reforzamiento de los artículos que fundamentaban a la Confederación, y finalmente, había una tercera tendencia que se podría llamar unionista que, comprendiendo la necesidad de fortalecer a la Confederación, concedía al mismo tiempo, a los Estados una importante intervención en la organización constitucional. El acuerdo entre ellos se obtuvo gracias al compromiso de Connecticut, llamado así porque fue esta delegación la que lo propuso y Franklin quien lo hizo suyo. La fórmula consistía en depositar el Poder Legislativo en dos Cámaras, una que representara a la Nación y reflejara la importancia de cada Estado y otra que representara a los Estados en estricto pie de igualdad, pese a sus diferencias. Así, la Cámara de Representantes estaría compuesta por miembros electos por los Estados en número proporcional a la población de cada uno de ellos y en el Senado se igualarían, pues habría dos Senadores por Estado y las leyes no serían válidas si no estuvieren votadas en términos idénticos por ambas Cámaras.²²

Así, el Federalismo, improbable en principio, no fue resultado de un plan preconcebido; fue simplemente el resultado de una transacción. "El Federalismo americano, dice Mathiot es, pues, la solución impírica de un conflicto entre dos principios rivales: el nacionalismo que empuja a un gobierno unitario y el Federalismo que empuja a la simple Confederación, que protege contra un gobierno demasiado fuerte a soberanías particulares, celosas de su

²² *Cfr. Op. cit.*, pp. 216-223. Véase también Tunc, André, *Les Etats-Unis*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973; Kaspí, André, *La vie Politique aux Etats-Unis*, París Colín, 1973, 2 vols.; Morison, Samuel, *Eliot et al., Breve Historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1980.

independencia. Es un arreglo al azar de las divergencias".²³ Prácticamente, el resto de las soluciones estuvieron determinadas por este inicial acuerdo.

Una vez consagrada la fórmula federalista en la constitución, evolucionó de manera imprevisible para los Padres fundadores de la Unión. Hasta antes de la Guerra de Secesión, la historia de los Estados Unidos es la de las relaciones entre la Federación y los Estados y es casi una historia diplomática. La victoria de la Federación sobre los secesionistas marca el inicio de una tendencia, de ahí en adelante progresiva, de acrecentamiento de los poderes federales en detrimento de los Estados y el reforzamiento de la autoridad del Presidente a costa de la del Congreso.²⁴ Esta evolución se dio como un proceso en que fue preciso negociar poco a poco para fortalecer progresivamente a la Federación.

La crisis económica de 1929, las dos Guerras Mundiales, el liderazgo mundial de los Estados Unidos serían otros hechos más que profundizarían aún más esta tendencia. Con todo, el Federalismo se ha adaptado a esta centralización de hecho y ha devenido más nacional cada vez. Ahora bien, el Federalismo no ha perdido su razón de ser, transformado y todo subsiste, no ya como un sistema de protección de antiguas soberanías, sino como una barrera frente al excesivo poder del Gobierno Federal y como garantía de libertad para los Estados y, a través de la libertad de éstos, de la de los propios ciudadanos.²⁵

En lo que al Senado concierne, los observadores coinciden en señalar que es con mucho la Cámara más importante y si bien su papel no ha decaído, sí se ha modificado severamente.

Los autores de la constitución asignaron originalmente al Senado un doble papel. Se le concibió primero como una Cámara conservadora, aristócrata, en la que se hiciesen sentir las tendencias de la elite y se contrarrestaran las tendencias populares que se suponía expresaría la Cámara de Representantes. El segundo papel asignado fue el de órgano de representación de los Estados y defensor de sus derechos. Así, en el sistema originalmente diseñado, a los

²³ Mathiot. *Op. cit.*, p. 224.

²⁴ *Cfr.* Tunc, A., *op. cit.*, p. 40.

²⁵ Mathiot, A., *op. cit.*, pp. 225-227.

senadores no se les elegía directamente, sino que eran designados por las legislaturas de los Estados, lo que cuadraba armónicamente con los papeles ya mencionados de que el senador era un representante del Estado y elegido por la elite del Estado.

Ahora bien, dos hechos han militado en favor de la transformación del Senado. Por una parte, el sistema de partidos ha hecho que el papel del Senado evolucione hacia el de segunda Cámara en régimen democrático. Y, por otra, en 1913 entró en vigor la enmienda XVII que hizo obligatoria la elección popular de los senadores, lo que se ha traducido en que un senador sea: "...menos el representante oficial de los derechos de los Estados que un político de su Estado...".²⁶

Efectivamente, la sección tercera, cláusula primera, del artículo primero de la versión original de la constitución señalaba que el Senado de los Estados Unidos se componía de dos senadores, por cada Estado, elegidos por la Legislatura de éste por seis años y la cláusula segunda preveía su renovación por terceras partes cada dos años. La cláusula tercera, por su parte, exigía como requisito para ser senador, tener treinta años cumplidos, nueve años de haber adquirido la ciudadanía norteamericana y ser habitante del Estado por el que se era elegido. La enmienda XVII, como se ha dicho, previó la composición del Senado, en las anteriores condiciones, sólo que sus miembros serían electos en adelante por voto directo popular.

Una última cuestión merece ser destacada: el contraste que se puede percibir entre una Cámara Alta en decadencia o puesta en entredicho por el avance democratizador en numerosos países y el prestigio y la importancia que en la vida política norteamericana sigue teniendo el Senado. Sería insuficiente explicación decir, afirma Burdeau, que ello se debe al sistema federal, puesto que, como este mismo autor afirma, no es en tanto que órgano del Federalismo que el Senado ejerce su autoridad, sino como representante de la Unión en su totalidad indivisible.²⁷

Es, pues, en otro lugar donde debemos buscar la explicación. En efecto, las mismas razones que originalmente fincaron el éxito del Senado siguen vigentes. El prestigio muy superior de los senadores en relación al de los

²⁶ *Ibid.*, pp. 244-245.

²⁷ Burdeau, G., *op. cit.*, t. IX, p. 93.

diputados se ha acrecentado, como lo comprueba el afán con que éstos buscan hacerse elegir para ocupar las curules de aquéllos. La extensión de la circunscripción electoral senatorial es otro factor que coadyuva, pues, contando con una población más diversificada, el senador puede colocarse por encima de los particularismos de los intereses a los que se vería ligado con un electorado más homogéneo. Por otra parte, el hecho de que su mandato sea más largo hace menos apremiante su búsqueda de la reelección, por lo que los senadores están en mejor posición para dedicarse a temas políticos de dimensión nacional.

Fortalecido, por sustentarse en una sólida autoridad moral y por gozar de legitimidad política, el Senado norteamericano no se ha visto en el caso de otras Cámaras Altas de tener que ceder sus competencias constitucionales. Por lo contrario, es él, más que la Cámara de Diputados, el que se opone a la extensión de los poderes presidenciales.²⁸

3. *El Bicammarismo funcional o económico. La alternativa de la Tercera Cámara. La solución corporativa fascista*

A decir de Wheare, ciertas críticas enderezadas en contra de la forma como se integran las Cámaras Altas han puesto en duda la capacidad de éstas para emitir una segunda opinión en el proceso de formulación legislativa, dado que tanto las Cámaras Bajas, como las Altas, se integran de manera semejante, esto es, sobre la base de distritos territoriales. Se ve, pues, poco útil el que en el proceso de aprobación de un proyecto de ley, que ya fue aprobado en la Cámara Baja, pase éste para su correspondiente aprobación a la Cámara Alta, pues se juzga que nada nuevo o de algún valor se aportará. Afirman estas críticas que es menester la existencia de una segunda Cámara compuesta sobre bases totalmente distintas y que ofrezca, en consecuencia, una representación diferente. Es así como se ha previsto la existencia de lo que ha dado en llamarse segunda Cámara funcional o segunda Cámara económica. Estas críticas afirman que si las Cámaras Bajas representan a los ciudadanos en función del lugar de su residencia, las Cámaras Altas deberían de representarlos en función de cómo obtienen sus ingresos y para qué trabajan.²⁹

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Cfr. Wheare, K.C., op. cit., pp. 159-160.*

Un ejemplo que se puede evocar de segunda Cámara funcional lo proporciona la Constitución de la República de Irlanda de 1937, que prevé la existencia de una Cámara Alta integrada por sesenta miembros, de los cuales once son nombrados por el Primer Ministro y el resto son elegidos entre cinco paneles de candidatos en los que se reúnen personas con conocimientos y experiencia práctica en el idioma nacional, la cultura, la literatura, el arte, la educación y en otros intereses profesionales, como la agricultura; la pesca; el trabajo; la industria y el comercio; la banca; las finanzas; la contabilidad; la ingeniería; la arquitectura; la administración pública, y los servicios sociales. Estos candidatos son sometidos a la elección de un colegio electoral, compuesto por miembros de la legislatura y los representantes de las autoridades locales. Se agregan a los candidatos seis miembros más, elegidos tres por los egresados de la Universidad Nacional de Irlanda y tres por los egresados de la Universidad de Dublín.³⁰

Con el fin de evitar una controversia por la eventual desaparición de la segunda Cámara en operación o por reconocerle una cierta utilidad; tal y como existe —aunque asumiendo que no puede llenar ciertas actividades que una Cámara funcional sí podría llevar a cabo—, esas mismas críticas del Bicamatismo han propuesto la existencia de una tercera Cámara vocacional, funcional o económica.³¹

La Constitución de la IVª República francesa consignaba la existencia de una Cámara funcional que actuaba como tercera Cámara, bajo el nombre de Consejo Económico. Esta misma idea fue recogida en la actual Constitución de la Vª República como Consejo Económico y Social. A ambos cuerpos colegiados les fueron asignadas únicamente funciones consultivas, y se previó que fueran integrados por personas escogidas, en proporciones fijadas por ley, dentro de ciertas categorías de empleo o conocimientos, y elegidos por las principales organizaciones en esas áreas. Hoy en día se encuentran representados en ese Consejo, los patrones de la industria, el comercio y la agricultura; los expertos en asuntos económicos, sociales, científicos o culturales, y los que trabajan en los servicios sociales, cooperativas de consumo, turismo, así como las clases medias.³²

³⁰ *Cfr. Ibid.*, p. 160.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

Otra solución a consignar, es la de la existencia de un Senado parcialmente corporativo, cuyo ejemplo brinda la Constitución ecuatoriana de 1967. En efecto, junto a dos senadores elegidos por cada provincia y uno por el Archipiélago de Colón se designa a los quince senadores funcionales siguientes:

- Una por la educación pública.
- Uno por la educación privada.
- Uno por los medios de comunicación colectiva y las academias y sociedades científicas y culturales.
- Dos por la agricultura.
- Dos por el comercio.
- Dos por la industria.
- Cuatro por los trabajadores.
- Uno por las fuerzas armadas.
- Uno por la policía nacional.

Su designación la llevan a cabo los grupos profesionales considerados, mediante sufragio indirecto.³³

En un análisis como el emprendido en este apartado, no se podía dejar a un lado a las instituciones políticas del Estado fascista, que brindan un ejemplo con perfiles originales.

Sin ser el propósito de este trabajo el detenerse, así sea someramente, en la revisión de la teoría del Estado inherente al fascismo, tampoco se puede dejar de hacer ciertas elementales consideraciones sobre ésta, cuando se trata de pasar revista a sus instituciones políticas, so pena de incompreensión del espíritu que las anima.

En primer término, cabe señalar que la doctrina del Estado fascista es posterior a su creación. A decir de uno de los autores que con mayor pertinencia la ha descrito, a diferencia del socialismo que es una doctrina que

³³ Cfr. Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*. México, UNAM, 1974, p. 27.

engendra un movimiento, el fascismo se comporta como un movimiento en busca de una doctrina.³⁴

El fascismo, según Panunzio, profesa una concepción del Estado con fundamento sociológico y se encuentra resumido en el artículo primero de la Carta del Trabajo.³⁵ “La Nación, dice el artículo en cuestión, es un organismo dotado de una existencia, de fines y de medios de acción superiores, en fuerza y duración, a los de los individuos, aislados o agrupados, que la componen. Es una unidad ética, política y económica, que se realiza integralmente en el Estado fascista.”

De esta fórmula, extrae Prélot tres afirmaciones esenciales:

La existencia de la Nación como organismo distinto de sus componentes individuales o colectivos; la subordinación del individuo a la vida y a los fines de la Nación, y la realización de la Nación en el Estado.³⁶ “Con esta identificación entre Nación y Estado, añade Reyes Heróles, el fascismo resuelve el problema de pueblo y gobierno, pues si la Nación reside en el Estado, fácilmente se destaca que el pueblo reside en el Gobierno.”³⁷

Invocando la Sociología, la Psicología o la Metafísica, para el fascismo el Estado es una realidad trascendente; es en el fondo, la realidad suprema, o mejor, la realidad exclusiva. De aquí se desprende que a la noción democrática de la representación popular, el fascismo oponga la concepción estatocrática de la representación del Estado; a la teoría de los derechos del hombre, las atribuciones ilimitadas del Estado totalitario; y a las funciones y a los órganos tradicionales del Estado agregue la función y los órganos corporativos.³⁸

³⁴ Prélot, Marcel, “La théorie de l’Etat dans le Droit fasciste”, en varios *Melanges Carré de Malberg*. París, Recueil Sirey, 1933, p. 436.

³⁵ Citado en *Ibid.*, p. 439.

³⁶ *Ibidem*. Siguiendo a este autor, Reyes Heróles precisa estas tres ideas así: La Nación como organismo; El carácter transpersonalista del fascismo, y la identificación plena de la Nación con el Estado. *Cfr.* Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*. México, Tesis de Licenciatura en Derecho, 1944, p. 106.

³⁷ *Ibid.*, p. 111.

³⁸ *Cfr.* Prélot, M., *op. cit.*, p. 445.

La doctrina fascista de la soberanía la hace residir en el Estado, de donde se desprende que la representación, en el sentido que la doctrina demoliberal lo entiende, tiene otro significado. La doctrina fascista se funda en la crítica a la idea de que la soberanía reside en el pueblo y que éste, por medio del principio mayoritario, decide quiénes deben ostentar su representación. Como se ve claramente, la doctrina de la soberanía del pueblo o la de la Nación y su consecuente lógico: la representación democrática no cabe en esta posición. La soberanía reside, pues, única y exclusivamente en el Estado.³⁹

“Decir que el Estado es soberano, dice Prélôt, significa, en la acepción estatocrática del término, que el detentador de la soberanía no es el pueblo o la Nación, sino el Estado mismo expresándose por sus órganos.”⁴⁰ Ahora ya es fácil entender la afirmación de Garófalo cuando se pregunta por la función que tienen las Cámaras: “Las Cámaras no ostentan representación alguna, el diputado en la Italia fascista únicamente tenía «la cualidad de órgano del Estado para el ejercicio sólo de la función legislativa»”...⁴¹

La elección misma, aunque se recurre a ella en el Estado fascista, tiene no sólo un sentido distinto a los comicios en una democracia parlamentaria, sino que también difiere del plebiscito napoleónico, al que en ocasiones ha sido asimilada.⁴² En efecto, la ley electoral de 17 de mayo de 1928 organiza un sistema de elección de diputados en tres fases. En primer término, se concedía la facultad de presentar candidatos a las confederaciones nacionales de sindicatos a los cuerpos morales legalmente reconocidos y a las asociaciones. Con las propuestas se integraban listas que eran enviadas al Gran Consejo de Fascismo, quien de ellas y aun fuera de propuesta escogía a los candidatos, que posteriormente eran sometidos a votación de lista en papeletas, sobre las cuales los ciudadanos sólo se pronunciaban por un sí o un no. Todo lo que el electorado podía hacer era expresar su desacuerdo en cuanto a las personas escogidas por el Gran Consejo.⁴³

³⁹ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁰ Prélôt, M., *op. cit.*, p. 445.

⁴¹ Citado en Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 116-117.

⁴² Véase Groppali, Alessandro, *Doctrina General del Estado*. México, Porrúa, 1944, p. 318.

⁴³ Citada en Prélôt, M., *op. cit.*, p. 446. Así como en Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 116-117.

Ahora bien, esta aprobación, como lo ha hecho notar Bianchi, no se concedía a los electores, en virtud de una soberanía atribuida a ellos, lo que sería incompatible con los principios mismos del régimen. Los ciudadanos italianos tomaban parte en la vida jurídica del Estado exclusivamente para designar a las personas que estimaba más aptas para constituir uno de los órganos deliberantes.⁴⁴

Significativo es el lugar concedido, en esta representación estatocrática, a las Cámaras y al Gobierno. Al único órgano que conserva cierta liga con el sufragio popular que es la Cámara Baja, se le coloca en el escalafón más bajo, de la representación estatal de la jerarquía fascista. El Senado está por encima de la Cámara Baja y el Gobierno por encima del Parlamento, porque Senado y Gobierno realizan, más perfectamente, según esta doctrina, la representación política del Estado. En efecto, de acuerdo a ella, por lo menos teóricamente, el Senado encarna los verdaderos intereses concretos y permanentes de la Nación: la instrucción, la justicia, la política exterior, la guerra, la paz, la tradición, el presente, el porvenir del Estado. Por esta razón, para esta doctrina, es políticamente superior a la Cámara Baja, a la que sus bases sociales y la consulta popular misma, la colocan en contacto con los intereses particulares de carácter egoísta y disolvente.⁴⁵

En un conocido y multicitado pasaje de un discurso pronunciado en la Scala de Milán en octubre de 1925 por Mussolini, se resume la doctrina totalitaria del Estado fascista: "Todo en el Estado. Nada fuera del Estado".⁴⁶ No es esta una concepción panteísta que signifique que el Estado sea todo, sino que políticamente quiere decir que todo existe en el seno del Estado, permanece en él y se desarrolla en él, que en cualquier parte y siempre, en todo caso y en todo lugar, todo está sometido al poder del Estado fascista.⁴⁷ "El Estado fascista, diría Rocco, es el Estado verdaderamente soberano, pues domina a todas las fuerzas existentes en el país y las somete a todas a su disciplina."⁴⁸

⁴⁴ Citado en Prélot, M., *op. cit.*, p. 446.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 447.

⁴⁶ Citado en Touchard, Jean, *Histoire des Idées Politiques*. París, p. 457. PUF, 1967, t. II, p. 810.

⁴⁷ Prélot, M., *op. cit.*, p. 451.

⁴⁸ Citado en *Ibidem*.

La doctrina tradicional del Estado atribuye a éste los siguientes elementos: Territorio, Población y Gobierno. Y la doctrina fascista agrega, integrada al mismo, un elemento más: la Economía. Ahora bien, el Estado fascista no participa en la Economía; se sitúa fuera de la producción y del intercambio. Está por encima de los intereses, y aunque los domina, los controla, los coordina, los armoniza, éstos no dejan de ser del resorte de los particulares. La actividad estatal, según esta doctrina, no es de administración de las cosas, sino de gobierno de los hombres; es decir, que se mantiene como actividad esencial y exclusivamente política. En la Carta del Trabajo, la organización privada de la producción es elevada al grado de función de interés nacional; el empresario es responsable de la orientación de la producción frente al Estado. Y éste no solamente controla, sino que anima toda actividad económica. Así, la producción, antes anárquica y espontánea, se ve sometida a un régimen de autoridad y control gubernamentales, aunque conserva los resortes fundamentales de la iniciativa y de la propiedad privadas. El régimen que se instituye se mantiene capitalista, pero es un capitalismo de Estado que recibe el nombre de Economía Corporativa".⁴⁹

El Estado totalitario fascista se empeña en realizar la unidad dinámica y orgánica de los diversos elementos del cuerpo social a través de una función específica de unificación y coordinación, a la que se le llama "función corporativa".

Panuncio ha querido ver en este carácter corporativo del Estado a la idea-madre del fascismo, idea de la que incluso se extrae el nombre, ya que el neologismo "fascismo" expresa etimológicamente la misma idea que la palabra corporación: el concepto de unión, de reunión, de unificación de energías antes aisladas y hasta divergentes.⁵⁰

Sin embargo, el hecho de que los caracteres y finalidades del corporativismo fascista estén implícitamente contenidos en la teoría del Estado fascista, no nos autorizaría, según Reyes Heróles, a ver en corporativismo y fascismo dos términos sinónimos, como lo hace Panuncio. El corporativismo, añade, es un simple aspecto del fascismo que adquiere las modalidades que los supuestos, la concepción política y las finalidades del totalitarismo le impo-

⁴⁹ *Cfr. Ibid.*, pp. 453-455.

⁵⁰ Citado en *Ibid.*, p. 456.

nen. El fascismo era el todo y el corporativismo la parte que poseía los caracteres que ese todo le asignaba.⁵¹

De una definición contenida en el *Diritto Corporativo Italiano* de Carlo Costamagna, se extrae la siguiente noción del Estado Corporativo ... “es una unidad superior con voluntad única, a fin de realizar los fines nacionales, siéndole preciso para ello superar la existencia de los partidos y utilizar los sindicatos como órganos indirectos de la acción estatal. Es decir, que los sindicatos son órganos públicos —por esto carecen del derecho a declarar la huelga— y están inmediatamente sometidos a las necesidades del gobierno”.⁵²

Así, el Estado fascista posee órganos específicos que no se asimilan a los poderes públicos tradicionales y que son los órganos corporativos. Estos serían desde el punto de vista espiritual: el Partido Fascista y su Gran Consejo y desde el punto de vista económico y social: los sindicatos fascistas, las corporaciones y su Consejo Nacional.⁵³

Al decir de Reyes Heróles, estudiar el Gran Consejo del Fascismo, significa estudiar una de las cuestiones más peculiares del régimen fascista: la inserción en las instituciones gubernamentales de un organismo interno del Partido.⁵⁴ En efecto, el Gran Consejo del Fascismo era una institución del Partido Fascista, al que la ley de 9 de diciembre de 1928 le dio el carácter de órgano constitucional. Según el artículo primero de esta ley, “el Gran Consejo Fascista es el órgano supremo que coordina e integra todas las actividades derivadas de la Revolución de octubre de 1922” ...⁵⁵ Forman parte de él, como miembros ex officio: el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados; los ministros de Asuntos Extranjeros y del Interior, de Justicia, de Finanzas, de Educación Nacional, de Agricultura y Silvicultura y de Corporación; el Presidente de la Real Academia de Italia; el Secretario y los dos Vicesecretarios del Partido Nacional Fascista

⁵¹ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 128.

² Citado en Ríos, Fernando de los, “¿Hacia el Estado Corporativo?”, en *Leviatán*. Madrid, No. 2, junio 1934, p. 106.

⁵³ Prélot, M., *op. cit.*, p. 457.

⁵⁴ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 119.

⁵⁵ Citado en Cassigoli, Armando, *Antología del Fascismo Italiano*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976, p. 221.

y lo preside y convoca el Jefe de Gobierno y funge como Secretario, el Secretario General del mismo Partido. Dentro de sus facultades está la de deliberar: sobre la lista de diputados designados y escogerla; sobre los estatutos, resoluciones y actividad política del Partido Nacional Fascista; sobre el nombramiento y destitución del Secretario, Vicesecretario, Secretario Administrativo y otros miembros de la Junta Directiva del Partido Fascista. También debe ser escuchado su dictamen sobre las siguientes cuestiones constitucionales: la sucesión del trono, atribución y prerrogativas de la corona; composición y funciones del Gran Consejo, el Senado y la Cámara de Diputados; atribuciones y prerrogativas del Primer Ministro; el derecho del Ejecutivo de emitir reglas con carácter de ley; la organización sindical y corporativa; las relaciones entre el Estado y la Santa Sede; tratados internacionales cuando imponen modificaciones del territorio del Estado y las Colonias o renuncia de la adquisición de territorios.

Reyes Heróles fundamenta el corporativismo fascista en el carácter de totalidad que tal doctrina señala al Estado; en el capitalismo de Estado que exige que las funciones económicas estén insertas dentro de la entidad política única; y en la necesidad que tuvo la dictadura de incorporar a las masas en el Partido.⁵⁶

El propio Reyes Heróles distingue dos momentos en la organización corporativa italiana. Uno que se inicia con la ley de 3 de abril de 1926, sobre la disciplina jurídica de las relaciones de trabajo, y concluye con la ley de 5 de febrero de 1934, relativa a la institución y funcionamiento de las corporaciones, ley con la que se inicia el segundo periodo del corporativismo fascista. En el primer periodo se encuentran perfectamente distinguidas las asociaciones de patrones de las de los obreros, separadas por sus intereses contrapuestos y sólo coincidentes en lo referente a los fines superiores del Estado. La ley de 1926 mantenía intacta la representación distinta de obreros y patrones en los órganos centrales de ligazón de jerarquía superior, pero era ahí donde podían unirse estas asociaciones diferenciadas de obreros y patrones. La misma ley señalaba los requisitos para que las asociaciones obtuvieran el reconocimiento del Estado y pudieran cumplir con la obligación de celebrar contrato colectivo de trabajo. Les prohibía por igual la huelga y el *lock-out*. El 9 de diciembre de 1928 se creó el Consejo Nacional

⁵⁶ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 132.

de las Corporaciones, organismo cúpula de la organización corporativa y que servía de enlace entre las corporaciones y el Ministerio de Corporaciones al que servía de órgano consultivo. El 20 de marzo de 1930 fue elevado a rango constitucional, conformado por secciones y subsecciones; comisiones especiales permanentes; la asamblea general; el comité corporativo central y siendo presidente del Consejo el Jefe de Gobierno.⁵⁷

El segundo periodo, como se dijo, se inicia con la ley de 5 de febrero de 1934, cuya finalidad era un corporativismo unitario y semivertical. A efecto de redistribuir la burocracia orientada por un criterio de división del trabajo, esta ley concedió a la corporación tres funciones esenciales: a) la normativa que, de acuerdo a la ley, faculta a la corporación para elaborar normas para la regulación colectiva en las relaciones económicas y para la disciplina unitaria de la producción, siempre y cuando el Estado así lo ordenara; también se le conceden facultades normativas para fijar tarifas de prestaciones y servicios económicos y precios de ciertos artículos de consumo; b) la consultiva que asigna a la corporación la atribución de dar su opinión sobre todas las cuestiones que interesen al ramo de la actividad económica que representen, todas las veces que se lo requieran las administraciones competentes, y c) la conciliatoria que faculta a la corporación para componer la oposición colectiva de intereses del trabajo. Con estas funciones se crearon ocho corporaciones del ciclo productivo agrícola, industrial y comercial; ocho corporaciones del ciclo industrial y comercial y seis corporaciones relativas a actividades productoras de servicios.⁵⁸

4. *Los antecedentes en México. Su seguimiento. La reforma*

a) *Los orígenes en 1824*

El Federalismo mexicano tiene sus orígenes en el pacto federal que consta en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, publicada el 31 de enero de 1824 y en las disposiciones de la propia Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del cuatro de octubre también de 1824. No se trata de la simple copia o transcripción de modelos extranjeros, sino que

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 132-134.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 134-136.

tiene idiosincrasia y perfiles propios.⁵⁹ Si bien los ejemplos colombiano y norteamericano estuvieron presentes en el ánimo de sus forjadores —principalmente este último— y fueron aprovechados; sin embargo, el sentido, la naturaleza y el para qué tuvieron orientación diferente.⁶⁰ Para decirlo con las palabras de un diputado en el seno de la discusión de la Asamblea Constituyente de 1824: “los Estados Unidos procedieron de la circunferencia al centro, porque estando separados, se unieron y nosotros procedemos del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, vamos a distribuirlo en los estados que se llaman provincias, por lo cual, porque tenemos intereses comunes, en que no podemos separarnos, podemos llamarnos con propiedad Nación”...⁶¹ Esto es, que en esa hora, el Federalismo fue para México una fórmula para conjurar la grave amenaza de la disolución de la Nación y al mismo tiempo para dotar de autonomía a los Estados, siendo este el espíritu profundo que animó a la institución federalista mexicana.

A decir de uno de los estudiosos que más han trabajado el tema, en el seno del Congreso Constituyente de 1824 se dio una discusión sobre tres ideas esenciales, que si bien son teóricamente separables, en realidad están íntimamente relacionadas y que son claves para discernir la naturaleza del Federalismo adoptado. Estas ideas son: la de Nación mexicana, la de soberanía nacional y la de cómo ésta puede ser compatible con la de los Estados. El criterio determinante de Nación mexicana, dice, fue unitario, ya que comprendía el territorio de las provincias y a sus habitantes en los confines que tenían durante el virreinato. En cuanto al criterio de soberanía, éste empezó por tener una formulación absoluta, pero después fue muy flexible, al admitirse la delegación, la transferencia de su ejercicio. De todo ello concluye que los debates permiten encontrar dos tesis diferentes y opuestas. La tesis de quienes, aunque defienden una república centralista o unitaria, piensan que a las provincias se les debe otorgar amplias facultades autonómicas. Y la tesis de quienes defienden una República Federal, pero

⁵⁹ Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*. México, UNAM, 1978, pp. 205-206. También Cfr. Carpizo, Jorge, “El sistema Federal Mexicano”. En varios *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. México, UNAM, FCE, 1971, p. 467. Así como García Ramírez, Sergio, *Prólogo sobre el Federalismo Mexicano*. En Gamás Torruco, José, *El Federalismo Mexicano*. México, SEP-Setentas, 1976.

⁶⁰ Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El Federalismo Mexicano*. México, UNAM, 1957, t. I, p. 358.

⁶¹ Citado en Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, *op. cit.*, p. 189.

de la que existen tres versiones diferenciables. Una, primera, en la que coinciden centralistas y “federalistas unitarios”, para quienes la soberanía es una e indivisible y reside radical y esencialmente en la Nación mexicana y no en los Estados. Para la segunda, también la soberanía es una e indivisible, pero corresponde de modo exclusivo a cada uno de los Estados. Y, finalmente, la concepción de una soberanía mixta o compartida entre los Estados y la Federación, pues ésta será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de aquéllos, ya que los Estados son soberanos precisamente en su régimen interior.⁶²

Es a la luz de estas ideas que tienen que ser leídos los artículos 1o., 3o., 5o., 6o. y 9o. del Acta Constitutiva de la Federación. Estos prescriben que la Nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato; que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación y que por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de adoptar por medio de sus representantes la forma de gobierno y las leyes que más le convengan; que adopta la forma republicana, representativa, popular y federal; que está formada por Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior y que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Debemos añadir que la Comisión que elaboró el Proyecto de Acta Constitutiva consignó en su artículo 15 la existencia de su Senado constituyente; pero el artículo fue retirado antes de someterse a discusión.⁶³

Fundándose en el artículo 9o., de la misma Acta, que divide para su ejercicio el Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los artículos 10, 11 y 12 se refieren a la formación del Poder Legislativo. De conformidad con el artículo 10, se concibe al Senado como Cámara colegisladora en estricto pie de igualdad, pues se deposita el Poder Legislativo General de la Federación en una Cámara de Diputados y en un Senado.

En consecuencia, en virtud de que las dos Cámaras integrantes del Congreso General participan en las mismas tareas, no se consignó en la Constitu-

⁶² *Ibid.*, pp. 186, 187, 189, 196, 197 y 203.

⁶³ *Ibid.*, p. 208.

ción Federal disposición alguna sobre facultades exclusivas atribuidas a una o a otra de las Cámaras. En este sentido, la solución de la Constitución mexicana de 1824, dada a la determinación de a qué órgano debía atribuirse el control de la conducción de la política exterior, difiere de la solución dada por la Constitución norteamericana: La primera atribuye esta función al Congreso General y la segunda exclusivamente al Senado.

La Constitución Federal de 1824 consignó en diversas fracciones del artículo 59, las facultades atribuidas al Congreso. En materia de relaciones exteriores, debe señalarse que si bien ésta tenía intervención en la celebración de concordatos con el Vaticano, carecía en cambio de esta intervención en materia de tratados. Tampoco tenía el Congreso facultades para fijar las bases a que debería sujetarse el Poder Ejecutivo en la concertación de los mismos tratados.

En la discusión llevada a cabo el 10. de enero de 1824 en el seno del Congreso Constituyente, a propósito de la facultad para aprobar tratados de paz, de alianza, de federación, de neutralidad armada y cualquier otro que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras, se sentó un precedente en nuestro Derecho de la mayor importancia. En efecto, la propuesta hecha por el diputado yucateco Manuel Crecencio Rejón para que a la facultad de aprobar que se concedía al Congreso, se añadieran las de modificar o rechazar, no fue admitida y, en opinión del Maestro Martínez Báez, “de esta manera, podemos afirmar que entonces quedó resuelto por nuestro constituyente que el órgano legislativo al que se atribuye la función de aprobar los tratados que celebra el Ejecutivo puede no aprobarlos, pero no puede modificarlos”.⁶⁴

Un precedente más debe ser evocado aquí a propósito de tan importante facultad. A raíz de la firma del Tratado de Guadalupe, de febrero de 1848, se negó autoridad al Presidente, don Manuel de la Peña y Peña, para ceder territorios, ni aun con la aprobación del Congreso. Se llevó el asunto ante la Suprema Corte y resolvió “algo que, en opinión del Maestro Carrillo Flores, desde entonces es verdad firme en el sistema constitucional mexicano:

⁶⁴ Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Doctrina Constitucional, t. I, p. 728.

que en materia internacional no intervienen los tribunales para discutir la validez de compromisos celebrados con otro país, aun cuando sí para proteger los derechos del hombre que un tratado pudo haber lesionado”.⁶⁵

Los artículos 11 y 12 del Acta Constitutiva de la Federación definen a ambas Cámaras, al señalar diferencialmente su reclutamiento y naturaleza, ya que aunque se previene que sus miembros serán nombrados en cada uno de los Estados, la Cámara de Diputados es una Cámara de representación nacional, pues la base para elegir diputados será la población y representan a toda la Nación, y en cambio el Senado representa el interés particular de cada uno de los Estados en cuanto a tales y, por lo tanto, serán nombrados dos senadores por Estado por el órgano más representativo y soberano: su legislatura, tal y como lo prevendrá más tarde el artículo 25 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁶

Es el propio artículo 25 que, además de precisar que la elección de los dos senadores por Estado se haría por sus legislaturas por mayoría absoluta de votos, el que señala el antecedente más importante del tema que centralmente ocupa nuestra atención y que es el relativo a la renovación de este órgano colegiado. Se adopta, desde entonces, la renovación parcial, al preverse que los senadores serán renovados por mitad de dos en dos años.

El artículo 28 se refiere a los requisitos para ser senador, exigiendo treinta años de edad a más de los mismos exigidos para ser diputado y que son el de nacimiento o vecindad de dos años en el Estado que lo elige. En otro caso, para los no nacidos en territorio nacional, se requería ocho años de vecindad y bienes raíces en la República por valor de ocho mil pesos o industria que produjera diez mil pesos anuales, a excepción de los nacidos en la América española o de los militares no nacidos en territorio nacional, pero que hubieran defendido la causa de la Independencia con las armas, para quienes se requería tres y ocho años de residencia, respectivamente.

El muy interesante debate suscitado en la sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823 arroja luces sobre lo que el Senado representaba para

⁶⁵ Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el Sistema Constitucional Mexicano”, en *Memoria del Colegio Nacional*, México, t. X, No. 1, 1982.

⁶⁶ *Cfr.* Sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823, en *Crónicas del Acta Constitutiva*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, libro primero, pp. 404-413.

los forjadores de la constitución creadora del Estado mexicano, como ha sido concebida por el Maestro Martínez Báez.⁶⁷

A fin de responder a la objeción hecha de que el Senado podía ser una Cámara aristocrática que contrariara a los intereses del pueblo, respondió Ramos Arizpe que esta segunda Cámara no podía convertirse en cuerpo aristocrático por no ser "...llamadas a su formación ciertas clases como Inglaterra y Francia...", sino que la habrían de componer "individuos electos tan popularmente como los diputados". Añadió que con su establecimiento se deseaba evitar "...los perjuicios de la exaltación de la razón y aun las pasiones en una sola Cámara...". Y afirmó que por medio del Senado, la Nación aseguraría "...sus más preciosos intereses en la revisión de hombres en quienes la edad que deban tener, ofrece la calma y la experiencia bastantes para corregir algún defecto en que pueda incurrir la primera Cámara...". Que por lo demás, ese cuerpo evitaría "...el choque de los poderes legislativo y ejecutivo...".⁶⁸

Por su parte, fue en la sesión correspondiente al 22 de mayo de 1924 donde se discutió el artículo 41 del Proyecto de Constitución, que más tarde sería el artículo 25 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta discusión es de fundamental importancia para saber cuál fue la voluntad del Constituyente en relación a la renovación del Senado, tema que nos ocupa de manera principal.

En esta discusión intervino, primero, el diputado Valle para proponer la renovación integral de la Cámara de Senadores, al igual que la de Diputados. El diputado Mier replicó que, de renovarse totalmente, "con frecuencia vendrían hombres sin conocimiento ni experiencia de los negocios del gobierno y éstos se atrasarían y acaso serían mal resueltos". El diputado Rejón, a su vez, sugirió que la renovación total no demoraría el despacho de los asuntos en que el Senado debería consultar al Poder Ejecutivo, por no ser muchos éstos y que, en cambio, la renovación total de la Cámara de Diputados debería extenderse a la de Senadores, por obrar las mismas razones. Los diputados

⁶⁷ Martínez Báez, Antonio, "La Constitución de 1824: Acta de Nacimiento de las Instituciones Nacionales". Discurso pronunciado el 3 de octubre de 1974 en la Cámara de Diputados, en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, libro segundo, volumen 2; apéndice II, p. 1015.

⁶⁸ *Op. cit.*, libro primero, p. 409-410.

Godoy y Morales intervinieron para señalar que las mismas razones que se habían tenido para renovar totalmente la Cámara de Diputados, debían hacerse valer para la del Senado. El diputado Morales advirtió del peligro latente en la renovación parcial del Senado, pues a la mitad antigua, que presumiblemente estaría unida, le bastaría ganar un voto de la otra mitad para prevalecer sobre ella, o bien, por el peligro de que los antiguos, por espíritu de cuerpo, se empeñaran en contrariar la opinión de los nuevos, que serían presumiblemente más populares. El diputado Godoy para objetar la renovación parcial, puntualizó que si se quería que el Senado formara un cuerpo con el gobierno y éste habría de componerse de más de una persona, resultaría un cien pies, que no obraría sino con mucha lentitud. Por su parte, los diputados Vélez, Cañedo, Ramos Arizpe y Becerra, insistieron en los razonamientos del diputado Mier y agregaron que si el Senado es un cuerpo que no sólo piensa y delibera, como la Cámara de Representantes, sino que también obra en ciertos casos, no bastaban los conocimientos teóricos, sino que también le eran indispensables los prácticos, por lo que convenía la renovación del Senado por mitad.⁶⁹

No deben extrañar las intervenciones de Godoy, en contra de la renovación parcial, ni las de Vélez, Cañedo, Ramos Arizpe y Becerra en favor, en donde se habla de la función del Senado formando un cuerpo con el gobierno o llevando adelante acciones gubernamentales, pues se refieren a las funciones previstas en la Constitución de 1824 para el Consejo de Gobierno, órgano compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado y que funcionaría durante los recesos del Congreso, con atribuciones cercanas a las de las denominadas más tarde "Diputación Permanente" o bien "Comisión Permanente del Congreso de la Unión", pero agregándose la facultad de hacer al Presidente las observaciones que creyeran conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes.

b) *El desprestigio del Senado en los regímenes centralistas y el Congreso Constituyente de 1857*

En homenaje a la Constitución de 1824, Otero expresó que "duró once años, y que a pesar de que durante ellos las facciones despedazaron a la patria,

⁶⁹ Cfr. Sesión correspondiente al día 22 de mayo de 1824, en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824, op. cit.*, libro segundo, volumen 1o., pp. 325-328.

aquella fue reconocida siempre como el pacto fundamental de los mexicanos que se invocó siempre por todos los partidos y las facciones para legitimar sus pretensiones hasta que, en 1836, un Congreso que no tenía otros títulos de existencia que los que le diera ese mismo pacto que había jurado solemnemente cumplir usurpó con un descaro indisculpable las funciones del poder constituyente.⁷⁰ A partir de entonces, se inició una serie de experiencias políticas y de tentativas constitucionales centralistas, que no podemos reseñar aquí, sino sólo para explicar la abolición del Senado en la Constitución de 1857. En efecto, aunque el Senado fue previsto en las constituciones centralistas, fue desnaturalizado, pues ya el espíritu que le animaba como institución clave en un régimen federal había dejado de acompañarle, para convertirse en una Cámara defensora de los intereses de las clases privilegiadas. Efectivamente, las condiciones de elegibilidad requeridas para acceder al Senado propiciaron que se convirtiera en trinchera del conservadurismo, preservador de los privilegios y antidemocrático e impopular. Ello explica en parte por qué el Constituyente de 1856-57 a pesar de volver a la fórmula federalista, rechazó la existencia del Senado y adoptó un Congreso monocameral.⁷¹ Otra explicación la brinda uno de los diputados constituyentes, quien afirma que el Congreso Constituyente tenía ante sí el problema de que se consumase rápidamente la reforma social, que para ello era indispensable decretar la Constitución y un número importante de leyes orgánicas, sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes, luego era preciso desembarazar al Poder Legislativo, hasta donde la prudencia lo permitiera, de toda traba, de toda rémora que pudiera contenerlo o enervarlo. Razón por la cual se prefirió una Cámara unitaria, en el entendido que ésta sería transitoria.⁷²

c) *La restauración del Senado*

Restaurada la República, una vez vencidas las fuerzas conservadoras en las Guerras de Reforma y de Intervención, el Presidente Juárez lanza el 14 de agosto de 1867 una convocatoria a elecciones para los Poderes Federales y

⁷⁰ Citado en Martínez Báez, Antonio, *La Constitución de 1824...*, *op. cit.*, pp. 1019 y 1020.

⁷¹ *Cfr.* Fuentes Díaz, Vicente, "El Senado, Representación Igualitaria de la Nación". Discurso pronunciado el 13 de noviembre de 1974 en *op. cit.*, p. 1042.

⁷² Guzmán, León, "Cuestiones Constitucionales, El Sistema de dos Cámaras y sus consecuencias", en *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, VII, 1980, pp. 622-629.

a un referéndum, con objeto de que el pueblo se pronunciara sobre una serie de reformas constitucionales, entre otras la de la restauración del Senado. Aunque las reformas eran necesarias, el procedimiento para llevarlas a cabo, por medio de consulta directa, fue rechazado y el Presidente Juárez ya no pudo ver plasmado este anhelo suyo en la Constitución. En efecto, no fue sino hasta 1874, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, que prosperó la reforma que hizo posible la vuelta al Bicammarismo.

El mismo 14 de agosto de 1867, Lerdo, a la sazón Ministro de Gobernación, publicó una circular en donde explica el objeto de la reforma propuesta y de la consulta directa al pueblo, documento que arroja luz sobre la concepción del Senado que comparte con Juárez y que sirve de explicación de la reforma lograda en 1874. Exterioriza, en primer término, la necesidad de reformar la composición y atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pues en la forma en que estaban organizados en la Constitución "...el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes". No vacila más adelante en calificar al sistema de la Constitución de 57, de Convencional. Para apoyar la propuesta de reinstaurar el bicammarismo, afirma que "en una República Federal sirven las dos Cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados en número proporcional a la población representa el elemento popular, y un Senado, compuesto por igual número de Senadores por cada Estado, representa el elemento federativo". También aduce como razón para la existencia del Senado la necesidad "que la experiencia y la práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra".⁷³ Nos parece que basta la lectura de estas razones para convencerse de que detrás de la iniciativa de reformas no había únicamente el interés por limitar el poder de la Cámara de Diputados, sino también la preocupación por restablecer principios federalistas.⁷⁴

⁷³ Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del Plebiscito, 14 de agosto de 1867, en Benito Juárez, *Documentos, Discursos, Correspondencia* (selección y notas de Jorge L. Tamayo), México, Ed. Libros de México, 1974, t. 12, pp. 373-374.

⁷⁴ Para una opinión en contra, Córdoba, Arnaldo, "La Práctica y el Proceso Legislativo", y Rodríguez Amador, "Reformas al Poder Legislativo y la Integración del Senado", ambos en Varios, *Políticas y Proceso Legislativo*, Coloquio Senado de la República-UNAM, México, Miguel Angel Porrúa, 1985, pp. 170 y 340, respectivamente.

El 13 de noviembre de 1874 se pusieron en vigencia las adiciones y reformas al artículo 58 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, por las que se previó la existencia de un Senado compuesto de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; siendo su elección indirecta en primer grado, se otorgó a la Legislatura de cada Estado la atribución de hacer la declaratoria como electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos o la elección entre los que hubieran obtenido la mayoría relativa. Se dispuso también que el Senado se renovarí­a por mitad cada dos años.

A diferencia de la Constitución de 1824 —que, como se vio, no concedió facultades exclusivas a ninguna de los dos Cámaras, sino que previó que los integrantes de una y otra, como Congreso General, participaran en las mismas tareas— la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, a más de las facultades otorgadas al Congreso, integrado por ambas Cámaras, previó la existencia de competencias atribuidas de manera exclusiva a cada una de ellas.

A juzgar por la opinión expresada por el legislador en cuanto a los criterios en los que se fundó para realizar la atribución de las diferentes competencias, su preocupación se centró en la teoría del Estado federal y cómo resuelve ésta el problema de distribución de competencias, entre la Federación y las entidades federativas, y no consagrar un posible punto de rivalidad entre ambas Cámaras para obligarlas a entrar en composición, y así equilibrar fuerzas, tal como lo quiere la teoría del Bicammarismo liberal. En efecto, en el dictamen leído en la sesión del 7 de octubre de 1873, Montiel y Duarte, Dondé y Esperón, sus autores, expresaron lo siguiente: “El principio de que se ha partido para hacer esta división es el de atribuir única y exclusivamente a la Cámara de Diputados el arreglo de ciertos negocios, en que se afecta el interés del individuo, como individuo, que es lo que constituye el elemento popular; reservando para el Senado el arreglo de todos los otros en que inmediata o directamente es afectado el interés colectivo de los Estados, que es lo que realmente constituye el elemento federativo”.⁷⁵

Parece ser importante señalar aquí que el Senado actualmente previsto, según la letra de la Constitución vigente, tiene prácticamente las mismas facultades que le fueron otorgadas desde 1874: Aprobación de tratados y

⁷⁵ Citado en Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, *op. cit.*, p. 733.

convenios internacionales celebrados por el Presidente; ratificación de nombramientos hechos por el Presidente de embajadores y otros funcionarios y altos jefes del ejército, autorizarlo también para permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio y el estacionamiento de buques extranjeros en aguas nacionales por más de un mes; utilización de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios; declaración de desaparición de poderes de un Estado; intervención en casos de conflicto político entre los poderes de un Estado; actuación como jurado de sentencia para juzgar los delitos oficiales.

En cuanto a las razones que se tuvieron para conceder al Senado como facultad exclusiva la ratificación de tratados y convenciones internacionales, señaló el mismo dictamen que arriba se comenta: "Pertenece a la segunda categoría aprobar los tratados y convenciones diplomáticas... Nada de esto tiene dificultad, pues figurando inmediata y directamente el interés colectivo de la Federación, nada más natural que atribuir su arreglo a la Asamblea que viene a representar el interés federativo"...⁷⁶

También debe consignarse la circunstancia que la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 previó un proceso legislativo que fue después adoptado de manera casi literal por el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y ulteriormente aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, por lo que pequeñas modificaciones aparte, se ha mantenido vigente hasta nuestros días. En efecto, el Poder Revisor de la Constitución dejó plasmada, desde entonces, la igualdad estricta entre ambas Cámaras en materia de creación legislativa pues, salvo para aquellos proyectos de ley o decreto cuya resolución fuera de la exclusiva competencia de una de las Cámaras, dispuso que todo proyecto fuese discutido sucesivamente en ambas. En caso de rechazo total de un proyecto por la Cámara revisora, el Poder Revisor de la Constitución previó que volviera a la de su origen, debiendo ser ahí aprobada por mayoría absoluta para poder ser puesta una vez más a consideración de la Cámara revisora, y en caso de que fuera rechazado, no podría volver a presentarse hasta las sesiones siguientes. Se previó también la hipótesis de que el proyecto sólo fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, en cuyo caso la nueva discusión en la Cámara de su origen, sólo versaría sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, dejando inalterables los artículos aprobados. En caso de que las adiciones o reformas he-

⁷⁶ *Ibidem.*

chas por la Cámara revisora fueran rechazadas por la mayoría absoluta de votos de los presentes en la de su origen, se previó que pasara el proyecto nuevamente a la revisora, y si por mayoría absoluta se desechara en esta segunda revisión, dichas adiciones o reformas, pasaría el proyecto en la parte aprobada por ambas Cámaras al Ejecutivo para sus observaciones y publicación. Empero, si la revisora insistiese en dichas adiciones por mayoría absoluta de los presentes, todo el proyecto no podría volver a presentarse, sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que mediase acuerdo por mayoría absoluta entre ambas Cámaras, para que se expidiese la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, debiéndose reservar los adicionados o reformados para sesiones ulteriores. Como es fácilmente advertible, se consagró con este procedimiento una especie de *navette* entre ambas Cámaras, a diferencia de la letra y la práctica constitucionales norteamericanas, pues en ese caso la constitución fue muy parca en disposiciones que regularan el proceso legislativo, por lo que en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras, se conforma una comisión mixta (*Conference Committee*) que, compuesta por tres diputados designados por el *Speaker* de la Cámara de representantes y tres senadores designados por el presidente del Senado, trata de elaborar una fórmula de compromiso que sea susceptible de aprobación por ambas Cámaras.⁷⁷

d) *El Senado en el Congreso Constituyente de Querétaro
1916-1917 y su Reforma en 1933*

Triunfante el movimiento revolucionario de 1910, se consagraron sus banderas en la nueva Constitución. Así, en el Mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el 10. de diciembre de 1916, se renuevan los votos de fe federalista al denunciar el hecho de que hasta entonces la Federación formada por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior había sido promesa vana.⁷⁸

En el Proyecto de Constitución del Presidente Carranza enviado a la consideración del Congreso Constituyente de 1917, en sus artículos 56 y 58 se retuvo el que el Senado se compondría de dos senadores por Estado y dos

⁷⁷ Consultar al respecto, Schwartz, Bernard, *Los Poderes del Gobierno, Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966, vol. 1; Poderes Federales y Estatales, p. 141. Tunc, André, *op. cit.*, p. 205, y Kaspi, André, *op. cit.*, vol. 2, p. 193.

⁷⁸ En Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 745-764.

por el Distrito Federal, sólo que elegidos por votación directa y también el que el Senado se renovarían por mitad cada dos años. El proyecto también proponía que la Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiera obtenido mayoría absoluta de los votos que debieran emitirse, conforme al padrón, y que en caso de que ningún candidato lo lograra, la propia Legislatura elegiría entre los dos con más votación. Esta propuesta, así formulada, fue recogida por la Comisión en su dictamen aprobatorio y fue motivo de un interesante debate, en el que de un lado fue reivindicado el voto directo y rechazado el resabio de elección indirecta, al permitirse la intervención de las Legislaturas locales, lo que a juicio de algunos, entrañaba el peligro de producir un Senado sometido al Presidente de la República, y, por el otro, se mantuvo el dictamen de la Comisión, discutiéndose si debía ser cada Legislatura, o bien el propio Senado quienes actuaran como Colegio Electoral, para verificar los poderes de los recién electos.⁷⁹

Finalmente, fueron aprobados por ciento cinco votos contra cinco, los artículos 56 y 58 que preveían la composición del Senado por dos miembros para cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiera obtenido la mayoría de votos emitidos. Cada Senador duraría en su encargo cuatro años y la Cámara se renovarían por mitad cada dos años.

Por virtud de las reformas de 29 de abril de 1933, con modificaciones, se fundieron los dos artículos anteriores en el texto del artículo 56, mismo que estuvo vigente hasta antes de la reforma de 15 de diciembre de 1986. El texto es el siguiente: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos".⁸⁰

e) *La larga experiencia y el intento de reforma de 1985*

Cincuenta y tres años de vida cumplió el artículo y, en tanto, en el país se efectuaron cambios sustanciales en todos los órdenes. En el terreno político, a partir de 1963 hasta culminar en 1977, se hicieron reformas constituciona-

⁷⁹ Cfr. "Derechos del Pueblo Mexicano", *México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, tomo VI, pp. 194-201.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 181.

les y legales que abrieron nuevos cauces a la participación política de la ciudadanía y se dieron recursos, garantías y espacios para la actuación de la oposición, vigorizando especialmente a la Cámara de Diputados. Ya en el presente régimen, dentro de un esfuerzo amplio de renovación integral de la vida política, se planteó si cabía hacer reformas en el Senado a fin de ponerlo a tono con el proceso renovador y fue así que se inició una consulta popular de la que en seguida damos cuenta.

Conforme a su acuerdo de 14 de diciembre de 1984, el Senado de la República inició, a partir de una sesión solemne celebrada el 25 de febrero de 1985, una consulta popular nacional, que se desarrolló a lo largo del año de 1985, en todas las entidades federativas y a la que fueron convocados, los partidos políticos nacionales, las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y la ciudadanía en general, a fin de que se pronunciaran sobre nuevas formas de integración del Senado, entre otros temas.⁸¹

El Partido Acción Nacional propuso que en cada Estado y en el Distrito Federal existieran tres senadores, de los cuales dos debieran ser electos bajo el principio de mayoría relativa y uno por el de representación proporcional, teniendo derecho a tener senadores de representación proporcional los partidos políticos nacionales que obtuvieran un mínimo de 2% de la votación nacional.⁸²

A semejanza de esta posición, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana propuso que cada entidad federativa contara con tres senadores, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de representación proporcional.⁸³

El Partido Demócrata Mexicano se pronunció porque cada entidad estuviera representada por cinco senadores; tres electos por el principio de ma-

⁸¹ El material producto de esta consulta popular se encuentra en el Centro de Documentación de la Biblioteca del Senado de la República. Consta de numerosos tomos no empastados que contienen las ponencias presentadas y las interpelaciones hechas por los senadores a los ponentes y las respuestas de éstos. El material se encuentra en un estado lamentable de abandono y descuido, lo que hace temer que pronto no pueda ser consultado.

⁸² Sesión del 14 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.

⁸³ Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.

oría relativa, el cuarto asignado al partido que ocupara el segundo lugar en la votación y el quinto al que lograra la tercera posición.⁸⁴

El Partido Socialista de los Trabajadores propuso se incorporaran como senadores a dos representantes de cada partido político nacional que acreditará un determinado porcentaje de la votación nacional.⁸⁵

En una propuesta semejante coincidieron tres partidos. El Partido Socialista Unificado de México, que rechazó la figura de los senadores de partido y la utilización del sistema electoral mixto con dominante mayoritaria, proponiendo la elección de cinco senadores por entidad federativa, según principio de representación proporcional.⁸⁶ El Partido Mexicano de los Trabajadores, por su parte, propuso se eligieran cinco senadores por Estado por el principio de representación proporcional.⁸⁷ El Partido Revolucionario de los Trabajadores propuso también elevar a cinco el número de senadores por entidad federativa, incluido el Distrito Federal, eligiéndolos por sistema proporcional de lista única por partido y entidad federativa.⁸⁸

Finalmente, el Partido Popular Socialista apuntó razones para señalar que es tarde para democratizar al Senado, lo que más podría lograrse, dijo, sería duplicar el foro y los debates, puesto que en ambas cámaras estarían presentes partidarios de los mismos partidos, por lo que concluyó que el Senado debe desaparecer.⁸⁹

⁸⁴ Sesión del 17 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Aguascalientes el 15 de marzo de 1985.

⁸⁵ Sesión del 14 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

⁸⁶ Sesión del 17 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También la Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

⁸⁷ Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 21 de diciembre de 1985.

⁸⁸ Sesión del 21 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República.

⁸⁹ Sesión del 24 de mayo de 1985, celebrada en los locales del Senado de la República. También Sesión correspondiente en la ciudad de Jalapa el 19 de diciembre de 1985.

De manera prácticamente uniforme, el partido mayoritario se manifestó por voz de líderes y representantes de sus sectores agrario, obrero y popular, de sus organizaciones femeniles y juveniles, de sus asociaciones de profesionistas al servicio del Estado y de diputados y funcionarios de los gobiernos locales, rechazando la posibilidad de una reforma que modificara la integración y reclutamiento del Senado, aduciendo la vulneración de los principios federalistas.⁹⁰

Marginalmente, algunas propuestas provenientes del propio partido mayoritario y de las instituciones académicas se pronunciaron por formas de integración del Senado diferentes a la actual.

De estas últimas, llaman la atención especialmente dos por haber sido presentadas por conocidos tratadistas de Derecho Constitucional. La primera señaló la necesidad de implantar en ambas Cámaras el mismo sistema de elección, pues no cabe, añadió, mantener el principio de representación proporcional para una y negarlo para otra. Para fundar su afirmación, aludió a la clasificación de las facultades del Poder Legislativo y señaló, que, entre otras, existen las facultades del Congreso que son las que se ejercen separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras y las facultades exclusivas que son las que también se ejercen separada, pero no sucesivamente. Y que con la forma de elección actual de las Cámaras se puede dar el caso indeseable de que si la Cámara de Diputados, actuando como Cámara de origen, aprobara un proyecto de ley presentado por un partido minoritario, éste se vería impedido de defender ante el Senado, actuando como colegisladora revisora lo que ya había obtenido en la de origen. Como se puede colegir, no presentó esta ponencia ninguna objeción a que hubiera senadores minoritarios de partido.⁹¹ La segunda evocó la fórmula de Otero, según la cual el Senado debería componerse de un número triple de senadores al de los Estados de la Federación, debiendo ser un tercio de senadores hombres eminentes. De manera semejante, el ponente propuso la existencia de los tres senadores por entidad federativa

⁹⁰ *Cfr.* A más de los volúmenes correspondientes a las Sesiones arriba citadas, los de las Sesiones celebradas el 15 de mayo de 1985, en Aguascalientes; el 30 de abril de 1985, en Chetumal; el 23 de abril de 1985, en Mérida; el 26 de marzo de 1985, en Campeche; el 30 de abril de 1985, en Mexicali; el 8 de agosto de 1985, en Durango; el 12 de agosto de 1985, en Saltillo; el 16 de agosto de 1985, en Colima; el 19 de diciembre de 1985, en Chiapas, etcétera.

⁹¹ Véase la intervención del maestro Felipe Tena Ramírez en la Sesión correspondiente al 24 de mayo de 1985, en los locales del Senado de la República.

y que el rector de la universidad de cada Estado designara a ese tercer senador con la ratificación del correspondiente Consejo Universitario.⁹²

También en omisión de fórmulas electivas democráticas y no menos extravagantes que la última propuesta citada, se formuló planteamiento según el cual los ex presidentes de la República asumirían una curul como senadores inmediatamente después de terminar su periodo presidencial.⁹³

f) *La reforma al Senado de la República del Presidente De la Madrid*

El artículo 56 de la Constitución, tal y como fue redactado en 1933, se mantuvo intocado hasta el cuatro de noviembre de 1986, cuando, como un traspaso de la consulta popular antes señalada, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución, entre las que se incluye la de este artículo, que es motivo central de estas reflexiones.

En la parte relativa de la Exposición de Motivos, el Ejecutivo de la Nación fundó su propuesta así: “por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal se considera conveniente que se mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia la mayor presencia del Senado en la vida política del país. Las ventajas de este nuevo sistema son múltiples. Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y al propio tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral. A la per-

⁹² Véase la intervención del doctor Ignacio Burgoa en la Sesión correspondiente al 14 de mayo de 1985, en los locales del Senado de la República.

⁹³ Véase la propuesta de la Asociación Nacional de Ciencia Política, A.C., en la Sesión correspondiente al 24 de mayo de 1985.

manencia y a la continuidad se sumarán pues, como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización de los reclamos del electorado”.⁹⁴

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el 24 de noviembre de 1986, formuló un dictamen en donde reconoce la intención del Ejecutivo de vigorizar con la reforma el Poder Legislativo, hace suyos los razonamientos de la Exposición de Motivos y añade: “A juicio de esta Comisión, la revisión trienal parcial del Senado, permitirá adicionalmente a la ciudadanía, ampliar sus alternativas de selección, a los partidos permitirá un acceso más frecuente a las contiendas senatoriales y el sistema político en su conjunto resultará fortalecido”.⁹⁵

g) *La consulta pública y las iniciativas de reforma de algunos partidos políticos en 1989*

Hubieron de transcurrir sólo tres años para que se convocara nuevamente a dos consultas públicas sobre la materia político-electoral y el sistema representativo, aunque en esta ocasión las instancias encargadas de organizar y coordinar, por separado y casi de manera simultánea, las sesiones respectivas fueron, por una parte, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y, por la otra, la Comisión Federal Electoral (CFE).

Por espacio de más de dos meses —del 14 de febrero al 28 de abril de 1989— una subcomisión de la referida Comisión de la Cámara Baja presentó las comparecencias de legisladores, de representantes de partidos políticos, organizaciones políticas y sociales, e instituciones académicas y de educación superior, así como de especialistas en la materia, varios de los cuales, entre otros temas, abordaron los relativos a “El sistema electoral de la Constitución” y “La democracia directa y la democracia representativa en la Federación, estados y municipios”. Terminadas las audiencias públicas, la subcomisión creada para el efecto dio inicio a un periodo de reflexión y deliberación en búsqueda del consenso sobre las propuestas presentadas y las formuladas

⁹⁴ *Renovación Política*, Reforma Constitucional y Código Federal Electoral, México, Secretaría de Gobernación, 1986, tomo 5. Iniciativas.

⁹⁵ Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 24 de noviembre de 1986. D.C.C.L.D. 56/86 (D).

por los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, a través de diversas reuniones que se realizaron entre el 4 de mayo y el 29 de junio. Lo propio fue efectuado por la comisión especial de la Comisión Federal Electoral creada con tal propósito.

Una vez concluidas dichas consultas, ante las solicitudes de los diputados del Partido Acción Nacional y del titular del Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones —del 28 de agosto al 20 de octubre— para conocer, entre otros asuntos, de las iniciativas de modificación a la Constitución Federal y a la legislación secundaria en materia electoral que se habían presentado. Seis partidos políticos y, en su momento, el entonces Partido Mexicano Socialista (PMS) hicieron uso de su derecho de iniciativa sobre el particular.

Así pues, en relación con el tema que nos ocupa, el Partido Acción Nacional (PAN) propuso que la Cámara de Senadores se integrara con seis miembros por cada entidad federativa, tres electos por el sistema de mayoría relativa y el resto por el de representación proporcional; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) planteó la integración de la Cámara de Senadores con 96 miembros electos según el principio de mayoría relativa y 32 electos según el de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, y la renovación total del Senado cada seis años; por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) sugirió la integración de la Cámara Federal por dos diputados electos por mayoría relativa y uno por representación proporcional en cada Estado y la renovación total de aquélla cada tres años; el Partido Popular Socialista (PPS) propuso la eliminación de la Cámara de Senadores; el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) no varió en su iniciativa la composición y duración del encargo de los senadores, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) —que incorporó las propuestas del PMS—, en su correspondiente iniciativa, expresó la necesidad de que la Cámara de Senadores se integrara por cuatro senadores por cada Estado, electos cada seis años, según el principio de representación proporcional.

Finalmente, aun cuando cinco de los seis grupos parlamentarios que integran la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados lograron un acuerdo para reformar la Constitución en materia electoral y en su oportunidad aprobar el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; desafortunadamente en lo concerniente a la Cámara de Senadores no alcanzaron

consenso alguno para el efecto, a pesar de que hubo coincidencia en las propuestas de cinco partidos sobre la necesidad de efectuar cambios en el Senado —uno de ellos (PPS), pronunciándose a favor del unicameralismo—, y cuatro por alterar la integración del Senado y el sistema de elección de sus miembros. Tres de los cuales (PAN, PRI y PARM) propusieron que fuera mediante un sistema mixto con variaciones en cuanto a la proporción de mayoría relativa-representación proporcional (3-3, 3-1 y 2-1, respectivamente), y sólo un partido (PRD) por medio exclusivamente del principio de representación proporcional.

5. *Conjeturas y sugerencias a guisa de conclusión*

Como ha sido explicado arriba, el Federalismo mexicano nació como un instrumento que nos mantuvo unidos, cuando México corrió el grave peligro de balcanizarse como sucedió en los países centroamericanos. También fue su finalidad la de dotar de autonomía a las entidades federativas, propósito en el que coincidieron centralistas y federalistas. Desde sus orígenes, el Senado fue concebido como una Cámara colegisladora en situación de igualdad con la Cámara de Diputados, pero diferenciadas en su naturaleza por el procedimiento de elección: los diputados representaban a toda la Nación y la base para elegirlos era la población, y los senadores representaban el interés de cada Estado y eran elegidos dos por Estado por la respectiva Legislatura, adoptándose desde entonces la modalidad de la renovación parcial por mitad del Senado. También se previó que no sería un cuerpo aristocrático y que cumpliría funciones de moderación frente a la otra Cámara.

Desnaturalizadas sus funciones por los regímenes centralistas y sumido en el desprestigio, el Senado fue abolido en la Constitución de 1856 y restaurado en 1874 por Lerdo, pero con la común inspiración de Juárez. A más del interés de los reformadores por limitar el poder de una Cámara de Diputados que amenazaba la estabilidad gubernamental y entorpecía sus funciones, al punto de casi operar como un régimen convencional, existía en ellos el explícito deseo de restablecer principios federalistas. En efecto, como pudo advertirse, en 1874 hubo una importante modificación en el lazo que unía a los senadores con sus Estados, al hacer su elección indirecta en primer grado, y ya no hecha por la Legislatura de cada Estado. Sin embargo, al conceder a las Legislaturas la facultad de elegir senador, de entre los candidatos participantes, si ninguno obtenía la mayoría absoluta de votos, se mantenía,

para las entidades federativas, así fuera subsidiariamente, un papel muy importante en la formación de los órganos federales, conservando así vivos principios que conforman al sistema federalista. Se previó también la existencia de dos senadores por el Distrito Federal.

La Constitución de 1917 hizo suya esta concepción tradicional del Federalismo Mexicano, pero profundizó más la tendencia que antes apuntábamos al modificar la elección de los senadores, haciéndola directa, sin duda, como se desprende del debate, el voto directo era un reclamo irresistible y hubo de ceder el Constituyente al impulso democratizador, pero el precio fue que se debilitara aún más la relación entre los senadores y su Estado. Al privársele a las Legislaturas de la facultad de intervenir en la elección de senadores, si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de votos, sin duda también se correspondía el afán de democratizar, pero, al mismo tiempo, se confirmaba la tendencia al desvanecer el carácter de representante de los intereses de su Estado que tenía el senador.

En 1933 se reformó la modalidad de renovación del Senado, haciéndola integral cada seis años y se preservaron ciertas formas federalistas al prever que la Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. La reforma que modificó la renovación del Senado, fue severamente criticada por el maestro Martínez Báez, quien, con propiedad, la calificó de contraria a la técnica política y a la tradición histórica, al “destruir la permanencia de esta Cámara federal mediante la renovación total de la misma, ello sólo para hacer que coincidan los periodos sexenales del Ejecutivo y los Senadores”.⁹⁶

En un país de seculares atrasos y deficiencias, con abismales diferencias entre los que poseen en abundancia y los que nada tienen, el Constituyente de 17 se dio a la tarea de forjar los instrumentos para llevar a cabo las reformas sociales y económicas, bandera de la Revolución Mexicana, este instrumento fue un Poder Ejecutivo fuerte, capaz de emprender las tareas de redención y de reconstrucción nacionales. Progresivamente, entonces, se dio un fenómeno de concentración de poderes y facultades en favor del Ejecutivo, mismos que le eran menester para lograr con éxito la misión transformadora asignada. A partir de 1929, la Revolución Mexicana se vio precisada a dotarse

⁹⁶ Martínez Báez, Antonio, *El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores*, op. cit., p. 738.

de otra herramienta más para lograr sus propósitos: su Partido. En adelante, sería con el apoyo de estos dos pilares que sostendría el edificio del sistema político mexicano, pero su presencia y su influencia serían profundamente centralizadoras en detrimento de las tendencias disgregantes y centrifugas. El Federalismo se vio en la necesidad de acomodarse a estas realidades y cobrar nuevas formas de expresión.

Ciertamente la existencia de un partido con un proyecto de nación y que aglutinaría, federalizando, a todos los grupos y partidos regionales, banderías e intereses locales que habían participado en la Revolución, era un poderoso instrumento nacionalizador o federalizador, sin cuyo apoyo la institución presidencial no hubiera podido llevar a cabo tareas que se antojaban inabordable como la reforma agraria; la nacionalización del petróleo; la lucha contra el caciquismo regional; la tarea educativa que requirió de la federalización de la enseñanza; la creación y protección de la planta humana productiva que requirió de la federalización de la legislación del trabajo.

La sociedad mexicana se transformó vertiginosamente. De ser una sociedad rural fundada en la producción agropecuaria, dio el salto a una sociedad predominantemente urbana, con capacidad industrial media y gran crecimiento de sectores terciarios, lo que produjo la aparición de sectores sociales que reclamaban su participación en la vida política.

Una respuesta política a este desarrollo en el ámbito económico y social parecía necesaria y, entonces, un afán democratizador y modernizante amplió la representación de la oposición en la Cámara de Diputados en 1977, haciéndola más plural, pero ello puso en entredicho la igualdad que la Constitución previó entre el Senado y la Cámara de Diputados, pues ésta parecía más representativa de la opinión pública que su colegisladora, que se ha mantenido con una composición prácticamente monopartidista (pues sólo ha habido cierta oposición en 1976, donde la fórmula de senadores por el Estado de Oaxaca a la L Legislatura fue postulada por una coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Popular Socialista, así como en 1988, en que las fórmulas correspondientes al Distrito Federal y Michoacán a la LIV Legislatura fueron postuladas por una coalición de partidos de oposición —integrada por el entonces Partido Mexicano Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista— que conformó el llamado Frente Democrático Nacional).

Es así como eventualmente se ha explorado la posibilidad de encontrar nuevas formas de integración del Senado que abran en mayor medida las puertas a la oposición y pluralicen sus opiniones.⁹⁷

Pero las condiciones no aparecieron maduras aún; el Senado mismo se cerró a la posibilidad, aduciendo que se violaban los principios de la doctrina federalista, o bien señalando que la oposición debía ganar su lugar en el Senado luchando por ser mayoritaria en las urnas.⁹⁸ Teniendo como único indicio las fuerzas que se expresaron en la consulta, parecería que también los gobernadores en términos generales rechazaron la posibilidad de una reforma a la integración del Senado.

Por fortuna, el sistema dio una respuesta en defensa del Senado, abriendo la expectativa de su reforzamiento, aireándolo, pues como dice la iniciativa, de cuatro de noviembre de 1986, al renovarse la contienda electoral cada tres años, se reavivará el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado, al tiempo que se actualizará el debate con planteamientos renovados en la campaña electoral. También es razonable esperar que suceda lo que señala el dictamen de la Cámara de Diputados, al decir, que ampliará las alternativas de selección de la ciudadanía y que permitirá a los partidos tener un acceso más frecuente a las contiendas electorales por curules senatoriales.

Aunque legalmente ambas Cámaras están en igualdad de circunstancias, sin embargo, la Cámara de Diputados ha sido considerada, sobre todo después de la reforma electoral de 1977, como una Cámara más representativa de la opinión pública, no sólo por su composición plural, sino también por estar más actualizado su vínculo con el cuerpo electoral. Al consagrar la renovación

⁹⁷ Revisese no sólo el material producto de la consulta popular, ya citado aquí, sino también el del Coloquio Senado de la República-UNAM, p. ej.: Peschard, Jacqueline, "La crisis del monólogo senatorial", en varios, *Política y proceso legislativo*, op. cit., p. 353; asimismo, "Derechos políticos y representación nacional (primera y segunda audiencia pública)", en *Consulta pública sobre reforma electoral (Memoria 1989)*, tomo I, Comisión Federal Electoral, México, 1989, pp. 67-203, y el "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de 15 de octubre de 1989, sobre las reformas constitucionales en materia electoral", en *El sistema electoral de la democracia mexicana*, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México, Miguel Angel Porrúa, 1990, anexo I, pp. 3-37.

⁹⁸ Cfr. Hoyos de Navarrete, Irma, *Las reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado*, en *Ibid.*, p. 365.

del Senado por mitades cada tres años, la reforma constitucional responde a la necesidad de evitar que sus miembros, al ser electos por seis años, se alejen del contacto con el electorado; la reforma trata así de restaurar, así sea parcialmente, la imagen del Senado frente a la de la Cámara de Diputados, y en última instancia de vigorizar al Poder Legislativo en su conjunto.

Otra virtud de la reforma estriba en que estimulará la movilidad de la clase política mexicana. En efecto, siendo el Senado un terreno donde ésta tradicionalmente se forma y promueve,⁹⁹ al renovarse por mitades cada tres años, en vez de hacerlo integralmente cada seis, se acelerarán los tiempos de movilidad de las elites gobernantes.

En rigor, para tener una opinión más sólida respecto a los cambios políticos que se abren como expectativas con la reforma que se comenta, lo que se tendría que hacer es realizar estudios que nos acerquen más y de mejor manera al conocimiento de esta institución. Efectivamente, como ha sido señalado acertadamente, el Senado mexicano no ha sido examinado empíricamente, a fin de desentrañar el papel político que desempeña en el conjunto de sus instituciones que integran el sistema político mexicano.¹⁰⁰ Realizar estudios sistemáticos del reclutamiento de los candidatos a las curules senatoriales, por ejemplo: de su origen político, de su pertenencia a algún grupo de la clase política, etc.; estudios de seguimiento sobre su actuación como senadores y sobre su ulterior destino político, nos darían muchas pistas sobre el papel político de este cuerpo colegiado. Una vez discernido este papel, sería pertinente observar atentamente qué cambios se manifiestan en éste, merced a las reformas realizadas.

En el terreno de la práctica, parece indispensable que el sistema político mexicano afronte el reto de su supervivencia como instrumento útil para la sociedad del siglo XXI. En el conjunto de las instituciones políticas que conforman el sistema político en México están, entre otros, el Federalismo y, como pieza de éste, el Senado de la República.

Después de etapas históricas intensamente federalizadoras, donde se hizo acopio de recursos y facultades en beneficio de la Federación y en desmedro

⁹⁹ Cfr. Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, p. 360.

¹⁰⁰ Garza, Rudolph O., de la. "El rol político del Senado Mexicano: Hipótesis para un futuro estudio en *Ibid.*, p. 281.

de los Estados, por necesidades políticas y sociales que era indispensable satisfacer, a fin de cumplir elementales requerimientos de justicia social en el país, ahora se ha reconocido lo imperativo de regresar sobre esos pasos dados y devolver a las entidades federativas y a los municipios la autonomía que una sociedad más fuerte y más participativa reclama.

En esta línea de pensamiento, se debe repensar al Federalismo y al Senado para adecuarlos a los cambios que ya acusa el México de nuestros días, pero que anuncian al del siglo venidero.

El Federalismo debe profundizarse todavía más como fórmula feliz que nos mantiene unidos como Nación y que respeta y hace florecer, al mismo tiempo, las particularidades de la heterogénea y rica vida de las regiones, merced a esfuerzos de coordinación y planificación participativa y a la extensión de una autonomía local que sirva de contención a los intentos de centralización.

El Senado debe encontrar una fórmula que concilie su progresiva apertura y democratización con la recuperación de su carácter de Foro representativo de los intereses de las entidades Federativas.

No comparte el que esto escribe, la tesis de que abrir el Senado a la representación partidista de la oposición traería como consecuencia duplicar el foro y los debates, ya que en ambas Cámaras estarían presentes los mismos partidos.

En efecto, no estamos en el caso observado en otros sistemas de que al ceder el Bicammarismo ante la presión democratizadora, éste pierde su significado, porque el principio, bajo el que originalmente se concibió, se mantiene y se explica: el Bicammarismo mexicano es el Federalismo. Si —como lo expresaron quienes participaron en la reforma de 1874, que reinstaló el Senado— lo que realmente constituye el elemento federativo es la atribución a éste del arreglo de todos los asuntos en que se afecte el interés colectivo de los Estados, mientras esto se mantenga, no se ve por qué se pueda transgredir principios federativos, o se haga perder significado al Bicammarismo, con la apertura del Senado a corrientes de opinión diferentes a la mayoría, por la vía de extender del mismo principio de elección en ambas Cámaras. No abrirlo, en cambio, conlleva el peligro advertido por el maestro Tenia Ramírez, de que se pudiera dar el caso de que si la Cámara de Diputados, actuando

como Cámara de origen, aprueba un proyecto de ley presentado por un partido minoritario, éste se vería impedido de defender ante el Senado, actuando como Cámara revisora, lo que ya había obtenido en la anterior.

Por otra parte, una fórmula que quizá permitiera al Senado recuperar su carácter de foro donde se expresan y defienden los intereses colectivos de los Estados y le devolviera el carácter de representante de la Unión a las entidades federativas, estaría en modificar los patrones actuales de reclutamiento de candidatos a las curules senatoriales.

En efecto, actualmente se puede afirmar que prevalecen criterios parcialmente corporativos en el proceso de selección interna de los candidatos a senador, patrocinados por el partido mayoritario. Así, observamos que para el periodo 1976-1982, de los 64 senadores, 35 provenían del sector popular, 18 del campesino y 11 del obrero. En el periodo actual, el Senado se compone de 41 miembros provenientes del sector popular, 15 del obrero y ocho del campesino. Ahora bien, si se observa con más detenimiento esta composición, se advertirá que sólo una pequeña porción de los senadores patrocinados por la CNOP representan organizaciones de masas pertenecientes a ese sector y que, en cambio, los más deben el patrocinio de esta central a su candidatura, a sus vínculos y lealtad a la elite política y a su cabeza indisputada: el Presidente.¹⁰¹

Parece, pues, necesario cambiar las formas de reclutamiento de los futuros senadores, dando paso a criterios que aseguren los principios federalistas.

En ese mismo orden de ideas, el Senado de la República como segunda Cámara en régimen bicameral, debería recuperar terreno y facultades que en la práctica ha abandonado, a fin de encontrar un terreno en que se reconcilien la eficacia gubernamental y el principio de gobernabilidad con el control efectivo de los actos del Ejecutivo.

Aquí, vale la pena traer a cuento por lo menos dos ejemplos históricos citados por un antiguo Secretario de Relaciones Exteriores, en los que se

¹⁰¹ *Cfr.* Peschard, Jacqueline, "La Relevancia Política del Senado de la República y sus Perspectivas". Trabajo presentado ante el Primer Congreso de Historiadores y Cronistas Parlamentarios, celebrado en Querétaro, el 3 de octubre de 1987, no publicado aún.

muestra que el Senado puede ayudar a defender la integridad del país con la simple posibilidad de resistirse a aprobar tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo: El Presidente Obregón, en 1923, presionado por los Estados Unidos para que firmara un tratado concediendo privilegios exorbitantes a los extranjeros, se negó a hacerlo aduciendo no poderlo firmar por no estar de acuerdo con la Constitución, pero si por un error se firmara, dijo, el Senado de México lo desaprobaría. En 1948, en la Conferencia de Bogotá, se presionó a México para firmar un tratado que concedía a los inversionistas extranjeros mejores derechos que a los nacionales. El Canciller Carrillo Flores usó, entonces, el mismo argumento de Obregón y de Pani, su Secretario de Relaciones Exteriores: ningún tratado está por encima de la Constitución y aunque se aprobara, el Senado podría rechazarlo.¹⁰²

En el mismo sentido, cabrían algunos ajustes a la Constitución, a fin de reforzar las funciones del Poder Legislativo y recuperar así el elevado rango institucional que le fue conferido.

Así, el maestro Martínez Báez, fundado en la doctrina federal norteamericana y después recogida por escritores argentinos, parece inclinarse por la necesidad de que no sólo el Senado conceda su aprobación a los tratados internacionales, sino también la Cámara de Diputados, si de las estipulaciones de éstas resultase una carga financiera para la Nación, que al fin tendría que ser cubierta por los contribuyentes.

El mismo tratadista sugiere que debiera copiarse la norma del modelo norteamericano que exige que para la aprobación de un tratado es necesaria la votación afirmativa de las dos terceras partes del número de senadores que formen el quórum de asistencia, ya que hoy en día priva una fórmula de simple aprobación y por mayoría de votos, sin calificación alguna.

Finalmente, con la intención de incrementar la participación del Senado en el control de la conducción de la política exterior, a juicio también del hoy Senador, se debería ampliar la facultad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo a la de aconsejarlo en esta materia, es decir,

¹⁰² Carrillo Flores, A., *op. cit.*, pp. 173-175.

se debería adoptar la fórmula de *advise and consent* que es más amplia que la que hoy priva.¹⁰³

Con un Poder Legislativo fuerte, legitimado e independiente y con un Federalismo sólidamente implantado y actuante, los desafíos a los que tendrá que encararse el sistema político mexicano serán de menor costo.

¹⁰³ Martínez Báez, Antonio, *El Poder Legislativo Mexicano*, op. cit., pp. 734-738.