

LA "REFORMA POLÍTICA" EN EL SENADO: UNA PROPUESTA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El Senado Federal Clásico.* III. *El Senado Mexicano.* IV. *¿Representan los senadores a las Entidades Federativas?* 1. *Razones históricas.* 2. *Status jurídico único.* 3. *Factores políticos.* a. *El presidencialismo mexicano* b. *El sistema de partidos.* c. *Ausencia de vínculos entre el Senado y las entidades federativas.* d. *Intercambio entre las Cámaras.* V. *La "Reforma Política" en el Senado: Una propuesta.*

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1977, por iniciativa presidencial, se reformaron 17 artículos de la Constitución. Estas modificaciones, mejor conocidas como "reforma política", fortalecieron el proceso "democrático" mexicano. Con dichas reformas se permite la participación de diferentes corrientes ideológicas minoritarias, ausentes de la formación de la voluntad estatal. Como consecuencia, se vigoriza la Cámara de Diputados.

Así, en 1979, la LI legislatura federal, por primera vez en la historia de México, contaba entre sus miembros con diputados de todas las corrientes ideológicas importantes que conforman el espectro político mexicano. La presencia de corrientes marxistas en los debates convirtió a la Cámara de Diputados en el centro de discusión política más importante del país. Así ocurrió durante la discusión de alguna iniciativa de ley o durante la comparecencia de funcionarios del gobierno federal que, por mandato constitucional, acudían a informar del estado que guardaban los asuntos de su ramo. En ocasión al debate, se polemizaba, no sólo en torno al asunto particular, sino se enjuiciaba y cuestionaba el sistema político mexicano.

Este fortalecimiento de la Cámara de Diputados evidenció notablemente la crisis de nuestro sistema bicameral. El Senado, comparativamente hablando, decaía aún más. La Cámara de Senadores, desde hace tiempo, ha carecido de importancia y significación en la vida nacional; se ha convertido en una "oficina ratificadora" de las resoluciones de la Cámara de Diputados. En cuanto a la carrera política sus miembros, sólo se benefician de un escalón de ascenso.¹

¹ Rodríguez Lozano, Amador, "Incompatibilidades y licencias parlamentarias". *Anuario Jurídico*, México, IX, 1982, pp. 643-657.

Ahora bien, si entendemos la "reforma política" como un proceso permanente, necesario para fortalecer las libertades y la vida democrática, debemos reconocer la necesidad impostergable de incorporar el pluralismo político e ideológico a la Cámara de Senadores.

Con la democratización del Senado estaríamos en condiciones, primeramente, de agilizar el proceso legislativo y vigorizar nuestro "semántico" sistema federal. Por otro lado, dicha democratización proporcionaría al pueblo la única posibilidad constitucional de juzgar la política del presidente y de ser freno contra la posible tendencia hacia el despotismo presidencial.²

No han faltado propuestas para llevar el pluripartidismo al Senado, e.g. la de Martínez Báez,³ Gaxiola Ochoa⁴ y Moya Palencia.⁵ Ninguna ha prosperado debido, principalmente, a la ausencia de voluntad política por parte de los detentadores del poder; hecho al que ha contribuido significativamente el sector conservador mexicano.

Este trabajo se propone señalar la apremiante necesidad de "democratizar" el senado e intenta demostrar que no existe obstáculo teórico para tal cometido, la doctrina mexicana para solucionar necesidades políticas propias se apartó de los principios clásicos del senado federal norteamericano.

II. EL SENADO FEDERAL CLÁSICO

El senado es una vieja institución; su aparición se remonta a la antigüedad clásica. Se integraba con los jefes de familia, por hombres viejos, por hombres sabios. La función de este tipo de órgano no se limitaba a administrar la justicia, cumplía más bien funciones de legitimación y sacralización del poder. El senado era el guardián de las tradiciones; representaba la unidad de la comunidad. En suma, cumplía una función esencial, para la conservación y consolidación de la unidad estatal. El prototipo de este cuerpo en la antigüedad lo fue el senado romano.

Su origen moderno, surge en el constituyente norteamericano de 1787. Su concepción está íntimamente ligada a la creación del primer Estado federal de la historia. El establecimiento de este cuerpo, obedece a cau-

² Laski Harold J., *The American Democracy*, London, 1949, p. 90.

³ *Reforma Política I* (RPI), Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Audiencias Públicas, México, 1977, Martínez Báez, Antonio, pp. 18-19.

⁴ RPI, obra citada, Gaxiola Ochoa, Francisco Javier, pp. 28 y ss.

⁵ Moya Palencia, Mario, *El proceso de constitucionalización del derecho electoral*. Ponencia presentada en el Coloquio "La Democracia en el Mundo Moderno", celebrado en la ciudad de México el 20 de enero de 1982, p. 12.

sas y condiciones históricas, económicas, sociales y culturales totalmente diferentes a las que ocasionaron su adopción en México.

En Estados Unidos, su creación no obedece a razones doctrinales sino a otros factores: el pragmatismo de los colonos norteamericanos; las necesidades políticas imperantes y a la larga "práctica de gobierno propio" obtenida durante la Colonia.⁶ García Pelayo afirma que esta nueva forma de gobierno fue posible porque en ella quedaron plasmados los intereses de todas las corrientes políticas importantes.⁷ Sobre el particular, los autores de *El Federalista*, decían:

Es ocioso juzgar con normas teóricas una parte de la Constitución que unánimemente se admite que representa el resultado, no de la teoría, sino de un espíritu de amistad y de esa deferencia y concesión mutuas que la peculiaridad de nuestra situación ha hecho indispensable.⁸

Una de las causas que motivaron el establecimiento en Estados Unidos de un sistema bicameral fue el argumento esgrimido durante el gobierno de la Confederación:

Los estados grandes estaban sometidos a un sistema equivalente; de ello resultaba que un conjunto pequeño de Estados, que en total comprendía una escasa población, estaban en condiciones de imponer criterios a la mayoría de los habitantes de la Confederación.⁹

El senado norteamericano, depositario de la representación de los miembros de la Federación devino así cámara colegisladora en la cual las entidades federativas participan en la formación de la voluntad estatal. Fue así producto de la transacción: la fórmula que permitió conciliar los intereses contradictorios de los Estados miembros. El espíritu de esta institución obedece a compromisos concretos y bien definidos:

Compromisos entre estados grandes y pequeños; los primeros querían un Congreso en el que los estados estuvieran representados en proporción a su población; los segundos eran partidarios de una representación de tipo confederal. El resultado fue un sistema bicameral en el que la cámara de representantes estaría compuesta por un número de

⁶ Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Editorial Rial Depalma, 1950, p. 13.

⁷ García Pelayo, Miguel, *Derecho constitucional comparado*; Madrid, Revista de Occidente, 1951, pp. 311-312.

⁸ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista* (traduc. de Gustavo R. Velasco), 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 262.

⁹ Natale Alberto, *Derecho político*, Buenos Aires, Ediciones Palma, 1979, p. 346.

diputados proporcional a la población de cada estado, mientras el senado se compondría de dos representantes por cada estado, cualquiera que fuera su magnitud.¹⁰

James Bryce observa que fue creado por los constituyentes norteamericanos para cumplir con varios propósitos: *a)* Conciliar el espíritu de independencia de los Estados, dándoles la misma representación en una rama del gobierno nacional; *b)* Crear un consejo que, por su tamaño y por la experiencia de sus miembros, estuviera calificado para aconsejar y fiscalizar el uso de las atribuciones del ejecutivo sobre el nombramiento de funcionarios, así como para la celebración de tratados; *c)* Contener la impetuosidad e inconstancia de la Cámara popular; *d)* Formar un cuerpo de hombres que por su experiencia, duración en el cargo y relativa independencia de la elección popular, sería un elemento de estabilidad en el gobierno; *e)* Establecer un tribunal apropiado para el juicio político, instrumento necesario para prevenir el abuso del poder del ejecutivo.¹¹

Coincidimos con lo expuesto por Bryce. Sin embargo, consideramos que, además de estos propósitos, se adoptó porque aseguraba la posibilidad de contrarrestar las exigencias populares que podrían ser demandadas a través de la Cámara de Representantes. Los diputados que crearon el primer Estado federal de la historia, fueron representantes de la oligarquía comercial, de los terratenientes y, en general de las clases económicamente más poderosas. Los sintierra, sinriqueza, no tuvieron acceso a la toma de decisiones. Al respecto señala Bidegain: "la Convención constituía un cuerpo de espíritu conservador, dominado por los temores que provocaba la acción de las masas".¹²

La historia está llena de grandes mitos, mucho se ha escrito glorificando la revolución de independencia de Estados Unidos, pero la verdad es que como dice Bryce:

no hubo hombres menos revolucionarios, que los héroes de la revolución norteamericana; hicieron una revolución en nombre de la Carta Magna y de la Declaración de Derechos, pero temían los peligros incidentales de la democracia. La concepción prevaleciente sobre la opinión popular sostenía que ella era agresiva, revolucionaria, irrazonable, apasionada, fútil y provocadora de la violencia del populacho.¹³

¹⁰ García Pelayo, Manuel, obra citada, pp. 311-12.

¹¹ Bryce, James, *The American Common Wealth*, London, MacMillan, Co., 1889, Vol. I, p. 108.

¹² Bidegain, Carlos, obra citada, p. 29.

¹³ Bryce, James, obra citada, p. 229.

Los autores de *El federalista* buscaban justificar el temor que les causaba la manifestación de la voluntad popular, y sostenían que:

Tratándose de un pueblo que no está cegado por prejuicio y tan poco corrompido por los halagos como aquel a que me dirijo, no vacilo en añadir que una institución de esta clase puede ser necesaria en ocasiones para defender al pueblo contra sus propios errores e ilusiones transitorias. . . . Qué saludable será la intervención de un cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos, con el objeto de contener esa equivocada carrera y evitar el golpe que el pueblo trama contra sí mismo, hasta que la razón, la justicia y la verdad tengan la oportunidad de recobrar su influencia sobre el espíritu público.¹⁴

La institución senatorial, aunque en cierta medida reflejaba las necesidades e intereses de la sociedad norteamericana, fue la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas.¹⁵ Surgió como instrumento de los grandes terratenientes, principalmente de los estados sureños. Constituyó un cuerpo conservador y reaccionario que, amparado en la idea de que representaba la voluntad de las entidades federativas, encubrió su principal objetivo: el mantenimiento de los privilegios de las clases dominantes.

III. EL SENADO MEXICANO

Las condiciones económicas, políticas y sociales en México, a principios del siglo XIX, eran completamente diferentes a las norteamericanas. Las estructuras coloniales se encontraban intactas. La sociedad se encontraba fragmentada; existía una marcada separación de clases sociales. El predominio de los grupos terratenientes y de la burguesía urbana de origen criollo era absoluto. México desconocía, casi por completo, las formas representativas y carecía de una clase política dirigente experimentada.¹⁶ Para entonces las provincias empezaban a separarse constituyéndose en "estados libres y soberanos".¹⁷ En ese difícil panorama de desmembramiento, desconfianza y desigualdad surgió en México la idea del Estado federal y del senado.

¹⁴ Hamilton, Madison y Jay, obra citada, pp. 267-268.

¹⁵ Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, pp. 30-31.

¹⁶ Si bien es cierto que con el establecimiento de las diputaciones provinciales, en el año de 1812, integradas por un jefe superior y siete miembros, se empezó a formar una clase política criolla, el número de personas que tuvieron acceso a la toma de decisiones era aún demasiado pequeño.

¹⁷ Cueva, Mario de la, "El constitucionalismo mexicano", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, vol. II, pp. 1239-1240.

El antecedente más antiguo que hace referencia a la instalación de un senado, lo encontramos en las bases segunda y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823. La base segunda disponía: "los ciudadanos deben elegir a los individuos del Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, del *Senado*, de los Congresos Provinciales y de los Ayuntamientos".¹⁸ De ahí que, literalmente, el senado no se consideraba parte del Congreso Nacional, sino una institución distinta y autónoma.¹⁹ La base octava, enumeraba sus facultades y en ella se percibe esta idea al establecer que le corresponde: "proponer al Cuerpo Legislativo los proyectos de Ley que juzgue necesario para llenar ese objeto...".²⁰

Las bases mencionadas nunca entraron en vigor. Esta es una de las razones por las cuales no es posible tener una idea precisa de lo que los autores pensaban del senado. La importancia histórica de este documento radica en ser el primero en mencionarlo. De todos modos se observa que se ignoraba al modelo norteamericano de representante de las entidades federativas: "se instituía, a cambio, para realizar una especie de control de la constitucionalidad de leyes y actos".²¹

Con el establecimiento del Estado federal, nace en 1824 el senado como garantía de igualdad política y jurídica de los Estados de la federación. Con relación a su establecimiento existe una controversia interesante: ¿conocían los constituyentes mexicanos los fundamentos doctrinales del senado o su adopción se debió sólo por ser elemento complementario del sistema federal clásico?

Fuentes Díaz afirma que el constituyente mexicano conocía los principios doctrinales del senado desde antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación.²² Gustavo R. Velazco, por el contrario, sostiene que los constituyentes mexicanos no conocieron los principios del gobierno que imitaron o en que se inspiraron. Una razón es que *El Federalista*, libro en que se encuentra la doctrina del Estado fede-

¹⁸ *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, tomo VI, p. 182.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, 9a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 148. El maestro Tena Ramírez al reproducir la base segunda del mencionado plan omite una coma entre la palabra Congreso Nacional y Senado con lo que cambia totalmente el significado de la idea. Como no nos fue posible analizar el documento original nuestra hipótesis de trabajo la basamos en la obra editada por la Cámara de Diputados, ya que a nuestro juicio es la correcta si tomamos en cuenta que la idea es repetida después en la base octava.

²⁰ *Los derechos del pueblo mexicano*, obra citada, p. 182.

²¹ Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1972, p. 231.

²² Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República*, México, Editorial Altiplano, 1974, p. 14.

ral, escrito por Hamilton, Madison y Jay, apareció en español hasta 1868 y 1887. Por otro lado, el autor considera poco probable que la obra se haya leído en su idioma original. Pocas personas entendían inglés y el intercambio cultural con Estados Unidos era casi inexistente.²³

Lorenzo de Zavala dice que los diputados de los nuevos estados eran entusiastas del sistema federal; su manual era la Constitución de Estados Unidos, de la cual circulaba una mala traducción impresa en Puebla. Esta versión servía de texto y modelo a los nuevos legisladores.²⁴ Lorenzo de Zavala expresamente dice:

El mismo nombre de la Federación era nuevo para muchos de ellos; no tenían, ni podían tener, ideas sobre una forma de gobierno de la que no se habían ocupado los libros políticos franceses y españoles que circulaban en México.²⁵

Con relación a esta imputación Emilio Rabasa observa:

El cargo de copiar sin discernimiento, que es el que se ha hecho siempre a nuestros legisladores, es el más duro de todos, porque implica ignorancia, sumisión intelectual vergonzosa y falta de patriotismo.²⁶

Una comparación entre la Constitución mexicana de 1824 y la norteamericana de 1787, permite observar la existencia de diferencias claras y fundamentales. Ciertamente la norteamericana sirvió de modelo e inspiración. Esto se debía al éxito y prestigio que habían alcanzado las instituciones norteamericanas. Pero desde nuestro punto de vista, creemos que no puede afirmarse que nuestra Constitución haya sido una copia fría e irreflexiva; no es producto de mera facilidad legislativa; no es resultado de carencia de convicciones.

Nuestra primera Constitución federal sigue en mucho su modelo, pero introduce instituciones importantes de la Constitución gaditana de 1812 (*e.g.*, el referendo, el veto presidencial, las facultades expresas a cada uno de los poderes). Las ideas que envuelven a la Revolución francesa y a la Declaración de los Derechos del Hombre, influyen también en nuestros constituyentes; especialmente persistente es la doc-

²³ Hamilton, Madison y Jay, obra citada, pp. 15-16.

²⁴ Zavala, Lorenzo de, *Obras. El historiador y el representante. Ensayo crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Porrúa, 1969, p. 189.

²⁵ *Idem*, p. 198.

²⁶ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*; 5a. ed., México, Porrúa, 1976, p. 86.

trina de la soberanía. La organización política adoptada en 1823-24, se formó por necesidades políticas propias y requirió de ideas y respuestas diversas. Algunas fueron inspiradas en la práctica gubernamental de Estados Unidos, otras fueron inspiradas por instituciones diferentes.²⁷

Al discutirse el proyecto de la comisión de constitución, presidida por Miguel Ramos Arizpe, se dieron interesantes debates en torno a la conveniencia o no de la implantación del senado.

Los diputados José María Covarrubias, José María Jiménez y Juan Bautista Morales, se oponían; afirmaban que era un cuerpo conservador y aristocratizante, que entablaba pugnas estériles con el otro departamento del poder legislativo, que entorpecía la formación de las leyes y daba preponderancia al menor número de población sobre el mayor.²⁸

Defendían el senado, principalmente Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José Miguel Guridi y Alcocer; sostenían que era un factor de equilibrio y de ponderación; aseguraba el mayor acierto en las leyes y que representaba un contrapeso para la Cámara popular; constituía un freno contra el propio Poder Ejecutivo, al que podía juzgar sin necesidad de recurrir a tribunales especiales.²⁹

Ramos Arizpe, antiguo diputado ante las Cortes de Cádiz, fue quien, a nuestro juicio mejor rebatió a los impugnadores del senado. Ramos Arizpe, con gran visión y espíritu democrático propuso que "los senadores fueran electos popularmente, para que su origen democrático los preservara de cualquier tendencia aristocratizante".³⁰

El artículo 12 del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, y el 25 de la Constitución de 4 de octubre de 1824, establecieron, en México, el Senado federal. Éste, se integraba por dos senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus respectivas legislaturas.

México, al jurarse la Constitución de 1824, parecía entrar en un período de paz y tranquilidad. Las circunstancias políticas y sociales se presentaban propicias; "Parecía que se había consolidado un gobierno duradero. Los partidos habían callado; las legislaturas procedieron con tranquilidad al acto augusto de nombrar los supremos magistrados de la República."³¹

Qué lejos estaba ese feliz porvenir que se auguraba. México se estremecía por sus contradicciones internas. México se mantenía —como dice

²⁷ *Idem*, p. 85.

²⁸ Fuentes Díaz, Vicente, obra citada, p. 17.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Idem*, p. 19.

³¹ Zavala, Lorenzo de, obra citada, p. 222.

Reyes Heróles— fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. El colonial que no se liquida con la independencia... el secularizante moderno, laico, democrático, liberal, que no nace con ella.³² El continuo enfrentamiento de estas fuerzas produjo un período negro en la historia de nuestro país. Período caracterizado, principalmente, por la inestabilidad y anarquía políticas, dolorosas guerras fratricidas y costosas intervenciones extranjeras.

IV. ¿REPRESENTAN LOS SENADORES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS?

La doctrina clásica del Estado federal reconoce en el senado el medio por el cual los estados miembros participan en la formación de la voluntad estatal. En este orden de ideas se dice que el senado es "reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla".³³ Si esto fuera así, entonces los senadores representarían a las entidades federativas.

En el congreso constituyente norteamericano surgió el problema de la "representación" del Poder Legislativo Federal. La solución, como vimos, fue que la Cámara de Representantes representa a la población, y el Senado a las entidades federativas como unidades políticas distintas.

En México por razones histórico-jurídicas y por el desarrollo particular de nuestro sistema político, los senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas.

I. Razones históricas

A raíz del "golpe de Estado" que conduce al establecimiento de un Estado unitario, todo el sustento ideológico del senado cambia. Esta institución, dentro de los órganos de gobierno de un Estado unitario, pierde el propósito que lo anima y hace indispensable en el Estado federal. Expresamente el artículo 59 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835, en la parte conducente establece:

El ejercicio del poder legislativo residirá en un *Congreso de Representantes de la Nación* dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente.³⁴

³² Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo II; *La sociedad fluctuante*, México, UNAM, 1958, p. 3.

³³ Hamilton, Madison y Jay, obra citada, p. 263.

³⁴ El subrayado es nuestro.

Esta disposición estructura una nueva idea de representación para el Senado. De hecho, este precepto unifica la fuente de la representación de los diputados y de los senadores. Éstos, al igual que los diputados, representan a la unidad política en su totalidad: representan a la nación.

Mariano Otero en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas, de 1847, analizó el problema en los siguientes términos:

el Legislativo compuesto de dos cámaras, popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales...

De lo anterior se deduce que Otero se inclinaba por la idea de representación que se encuentra detrás de la organización federal. Sin embargo, esta idea fue sustancialmente matizada cuando, más adelante, agregó:

Viene a llenar la urgente necesidad que tiene la organización social de un cuerpo, ...que modere el ímpetu de la democracia, irreflexiva y el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve... el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional.³⁵

En el párrafo XXXI de su voto particular reconociendo que eligiendo a dos senadores de cada uno de los Estados se organiza el principio federal, propuso se nombrara.

Otro tercio de Senadores por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes. Dando el derecho de proponer este tercio al ejecutivo, al senado mismo y a la Cámara de Diputados, y a ésta última el elegir definitivamente.³⁶

Es claro que ese tercio de senadores no representan a los Estados. La forma de su designación introducía un significativo elemento centralizador, representaba la incipiente burocracia política en la toma de decisiones. Las proposiciones de Otero quedaron incorporadas en el Acta Constitutiva y de Reformas.

Por otro lado, de acuerdo con el Acta Constitutiva y de Reformas, se permitía a los habitantes del Distrito Federal, tener representantes

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, obra citada, p. 203.

³⁶ *Los derechos del pueblo mexicano*, obra citada, p. 186.

en el senado. Con ello se alejaba del modelo norteamericano. En la Constitución de Estados Unidos el Distrito Federal no se benefició de ninguna representación; su naturaleza jurídica era muy diferente a la de las entidades federativas.³⁷

Las reformas de 1847 cambiaron la naturaleza del senado. Sobre este particular Jorge Cárpizo observa: "De ser parte esencial del régimen federal pasó sólo a ser una parte del Poder Legislativo con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral."³⁸

El constituyente de 1857 decidió suprimir esta institución; depositó el ejercicio del poder Legislativo Federal en una sola asamblea de representantes. El dictamen aprobado por el Congreso Constituyente expresamente decía que había examinado las opiniones de muchas personas, de apologistas de la constitución norteamericana, así como de otros escritores, que sostenían la conveniencia de mantener en nuestro orden constitucional la cámara de senadores. A pesar de todo el constituyente se inclinó por su desaparición porque:

no por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía, lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones era el inexpugnable baluarte de la conspiración...³⁹

León Guzmán, diputado constituyente y miembro de la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1857, en su trabajo: *Cuestiones constitucionales. El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, decía que a pesar de estar convencido del beneficio y conveniencia de dividir el Congreso Federal en dos cámaras, se pronunciaba por el establecimiento de una cámara unitaria. Expresamente señalaba: "la reforma social en todos sus ramos era una necesidad vital e imperiosamente reclamada..."⁴⁰ Para poder realizar la reforma social de forma expedita era necesario evitar las demoras legislativas que se provocan normalmente dentro de un sistema bicameral, por ello se pronunció por la desaparición del senado y la adopción de un sistema unicameral. Esta cámara única León Guzmán la entendía:

³⁷ *Idem*, p. 188.

³⁸ Cárpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 161-162.

³⁹ *Los derechos del pueblo mexicano*, obra citada, p. 190.

⁴⁰ Guzmán, León, "Cuestiones constitucionales. El Sistema de dos Cámaras y sus consecuencias", *Anuario Jurídico*, México, VII, 1980, p. 625.

no como una institución definitiva; sino como el medio único de reponer con celeridad la falsa base, en que de pronto fue preciso levantar el edificio político; y hacer practicables, reglamentándolos en leyes orgánicas, diversos derechos importantes.⁴¹

Con la aprobación del dictamen se aceptó expresamente que esta institución no era esencial ni indispensable en un Estado Federal.

El presidente Juárez, a través de la Ley de Convocatoria de 1867 intentó, in fluctuosamente, restablecer el senado. Las razones por las que se buscó su retorno, no fueron de carácter doctrinal. No se le consideraba como institución imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado federal; fueron razones políticas. La división del Poder Legislativo Federal en dos cámaras traería consigo un lógico debilitamiento de la unidad y fuerza políticas del Congreso. Era la fórmula política con la que el gobierno juarista trató de superar los constantes enfrentamientos con el órgano legislativo que le restaban autoridad y le impedían el ejercicio normal de sus funciones.⁴²

Con las reformas constitucionales de 1874, iniciadas por Lerdo de Tejada, se realizaron los frustrados anhelos juaristas. El *senado* es restablecido, no como en la que su miembros representen a sus respectivos Estados, sino como simple cámara colegisladora.

El diputado constituyente Machorro Narváez, miembro de la Comisión que presentó el dictamen sobre el *senado*, en el Congreso Constituyente de 1916-1917, se pronunció en el mismo sentido:

El Senado en México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en otras naciones, sino que se admitió solamente como cámara colegisladora de la de diputados para la formación de leyes. De ahí viene que el Senado no tenga en México una formación distinta de la cámara de diputados...⁴³

Sobre el restablecimiento del Senado Jorge Carpizo dice:

Respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el tipo congressional en lugar del presidencial que era el consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado.⁴⁴

Es cierto que la Constitución de 1917, no declara si los senadores representan a las entidades federativas o a la nación como lo hacen

⁴¹ *Idem*, p. 627.

⁴² Tena Ramírez, Felipe, obra citada, pp. 689-690.

⁴³ *Los derechos del pueblo mexicano*, obra citada, p. 196.

⁴⁴ Carpizo, Jorge, obra citada, p. 162.

los diputados.⁴⁵ Sin embargo, el dictamen sobre el artículo 56 del proyecto de Constitución de Carranza, suscitó un importante debate sobre la naturaleza jurídica de los senadores.

El proyecto del artículo 56 decía lo siguiente:

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislación de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido *la mayoría absoluta total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.*⁴⁶

El debate lo inició el diputado Avilés: consideraba que la última parte de este artículo contenía un resabio de elección indirecta. Avilés veía varios peligros en la forma como estaba redactado el artículo: 1) la poca voluntad del pueblo mexicano para ejercer de voto, haría casi imposible que algún candidato pudiera obtener mayoría absoluta de los votos que debieren emitirse. 2) De hecho se le otorgaba a las legislaturas locales la facultad de elegir a los senadores. Al quedar la elección en su manos podrían declarar electas a cualquier persona con tal de que obtuvieran cuatro o cinco votos.⁴⁷

Correspondió responder a las objeciones de Avilés, al diputado Machorro Narváez, miembro de la comisión que proponía el artículo en discusión. Machorro Narváez aseguró que el sistema que se propone en el proyecto pretende que la *Cámara de Senadores* no tenga un origen distinto de la de diputados, para que el mismo origen democrático sea para una cámara y para otra; que todas traigan la representación de la opinión popular y no la representación de ninguna clase social, que sería por esto verdaderamente privilegiada.⁴⁸

En la misma alocución dejó claramente establecido que nuestro *senado* no sigue la teoría clásica del Estado federal.

Después de la intervención de varios diputados se logró que la comisión retirara el proyecto para reformarlo en su última parte, quedando aprobado de la siguiente manera: "La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."

De esta manera se evitó que las legislaturas pudieran tener una facultad constitutiva en la elección de senadores quedando reducida su participación a la mera declaración del vencedor.

⁴⁵ *Idem*, p. 161.

⁴⁶ *Lo cursivo es nuestro.*

⁴⁷ *Los derechos del pueblo mexicano*, obra citada, pp. 193-194.

⁴⁸ *Idem*, p. 196.

2. *Status jurídico único*

Nuestro sistema político adoptó como fundamento de su organización, la idea de la soberanía popular: el pueblo, es en última instancia fuente de todo poder estatal. Todo legislador, consecuentemente, representa al pueblo. Por ello, cualquier miembro del órgano legislativo federal debe considerarse representante del pueblo en su totalidad, más aún si la fuente de su investidura es el voto popular. Dice Burke que no es posible concebir al cuerpo legislativo de un país como un congreso de embajadores con intereses hostiles o distintos, sino como la asamblea deliberante de un solo país, con un único interés, el de conjunto.⁴⁹

En las siguientes explicaciones, en que pretendemos comprobar que diputados y senadores representan, por igual, al pueblo, vamos a seguir algunas ideas de Jorge Carpizo.⁵⁰

Las disposiciones jurídicas que regulan a los diputados y senadores presuponen una equiparación entre ambos cargos. El artículo 58 constitucional señala: que los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la sola excepción de la edad. El artículo 59, por su parte, establece que ni diputados ni senadores podrán ser reelectos para el período inmediato. El artículo 61 protege a ambos representantes por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos. Ambos están sujetos a las mismas incompatibilidades, según establece el artículo 62.⁵¹ El término para computarles la renuncia tácita al período inmediato de sesiones es idéntico (artículo 63, párrafo 2º). Están sujetos a las mismas responsabilidades legislativas (artículos 63, párrafos 1º, 3º y 64).

De acuerdo con lo establecido por estas disposiciones, es posible afirmar que el *status* jurídico de los diputados y senadores es sustancialmente el mismo.

3. *Factores políticos*

Pensamos que cuatro factores políticos han influido, decisivamente, para transformar la naturaleza y representatividad de los senadores: a) el presidencialismo mexicano; b) el actual sistema de partidos; c) la ausencia de vínculos entre senadores y entidades federativas, y d) el intercambio entre las Cámaras.

⁴⁹ Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 311 a 313.

⁵⁰ Carpizo, Jorge, obra citada, p. 162.

⁵¹ Rodríguez Lozano, Amador, obra citada, pp. 643 y s.

a. *El presidencialismo mexicano*

El artículo 40 constitucional establece que somos una República federal. Sin embargo, el análisis de la distribución del poder político nos conduce a la conclusión de que nuestro país es, en realidad, un Estado federal centralizado; con una gran cantidad de órganos de descentralización política, pero con sólo un centro de decisión: el presidente de la República.

El fortalecimiento de la figura del *ejecutivo* no es un fenómeno propio de nuestro país, es característica común de todos los regímenes políticos contemporáneos.⁵² Jorge Carpizo sostiene entre otras causas del predominio del Poder Ejecutivo Federal en México las siguientes: 1) Es el jefe del partido predominante y 2) El debilitamiento del poder legislativo.

Tenemos un partido predominante que desde su fundación, en 1929, no ha perdido una sola elección de senadores.⁵³ En el seno del partido el presidente de la República, como su jefe nato, señala quiénes serán candidatos. En un procedimiento tan centralizado como éste no es posible pensar en que los senadores, realmente, representen a las entidades federativas. Los senadores como miembros del partido en poder, saben que su investidura se la deben a la voluntad política del presidente, si bien es cierto que el voto de los ciudadanos de las entidades federativas actúa como mero elemento legitimador.

b. *El sistema de partidos*

Las reformas constitucionales de 1977, transformaron sustancialmente el sistema mexicano de partidos políticos convirtiéndolo teóricamente en una democracia de partidos. Estas modificaciones significaron un nuevo elemento centralizador de la vida política del país, porque auspiciaron el fortalecimiento de partidos nacionales en detrimento de la formación de partidos locales. Ahora bien, sobre el particular podemos decir, siguiendo a Natale, que los senadores antes que representantes de la entidad federativa frente a la nación, son miembros del partido nacional que dependen de las autoridades centrales de su agrupación.⁵⁴ En México este fenómeno se acentúa notablemente. La disciplina que

⁵² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI, 1980, p. 19.

⁵³ Por una negociación política, ingresó al Senado el año de 1976, un senador perteneciente a un partido minoritario, pero su triunfo lo alcanzó bajo la coalición política Partido Revolucionario Institucional-Partido Popular Socialista.

⁵⁴ Natale, Alberto, obra citada, p. 374.

ejerce el partido oficial produce una unificación de actitudes políticas —federales y locales— con la consecuente subordinación de las aspiraciones locales.

c. Ausencia de vínculos entre el Senado y las entidades federativas

En la Constitución de 1824, los senadores eran designados por las legislaturas de los estados. Uno de los objetivos que perseguía esta forma de elección era que el senador fuera una persona ligada a los intereses y a las aspiraciones del electorado local. En la actualidad los senadores se encuentran casi totalmente desligados de la población que los elige. Esta desvinculación se origina principalmente por dos causas: 1) Sólo se les exige para ser candidato haber tenido una residencia efectiva en el Estado, de más de seis meses, anteriores a la fecha de la elección, y 2) La mayoría de los candidatos a senadores son personas que generalmente se encuentran desempeñando puestos importantes en la administración pública federal y por lo mismo no se encuentran debidamente informados de las necesidades y carencias locales.

De los integrantes del Senado para el periodo legislativo 1982-1988, todos miembros del Partido Revolucionario Institucional, treinta y tres se encontraban desempeñando funciones políticas (administrativas o sindicales) a nivel nacional. Diecisiete eran miembros de la cámara de diputados y sólo 14 provienen efectivamente de entre los políticos locales. Esta "práctica" política, ocasionada por el centralismo, evita que los senadores al no estar familiarizados con las realidades locales puedan ser genuinamente: representantes de los intereses estatales ante el Congreso Federal.

d. Intercambio entre las Cámaras

En nuestro país, debido principalmene al "principio" de no reelección, los representantes están impedidos jurídicamente para realizar una carrera legislativa. Sin embargo, como existe la necesidad política de contar con legisladores experimentados en las lides parlamentarias, el sistema político mexicano intercambia a sus mejores hombres de una cámara a otra para aprovechar la experiencia adquirida. El senado para el periodo 1982-1988, está integrado por diez senadores que fueron con anterioridad dos veces diputados; treinta que lo fueron una vez, y sólo 24 serán legisladores por primera vez.

Sería poco razonable suponer que estos legisladores, mientras son diputados, representen a la nación, y, en el siguiente periodo, cambien su naturaleza y su esquema de pensamiento para convertirse en repre-

sentantes de los intereses locales, y que al ser nuevamente diputados, abandonen la representación estatal para volver a ser representantes nacionales. Por lo tanto, en México, diputados y senadores son representantes de la nación.

V. LA REFORMA POLÍTICA EN EL SENADO: UNA PROPUESTA

La integración de representantes de las minorías en la Cámara de Diputados representó un cambio significativo. La incorporación de la opinión de las minorías en las decisiones de las mayorías permitió que la Cámara de Diputados, se dinamizara y realizara con mayor efectividad y eficacia las funciones que la constitución le encarga. Sin embargo, las reformas aludidas dejaron intacta la estructura del Senado, provocando con ello un desequilibrio en el sistema legislativo mexicano.

La ausencia de división del trabajo legislativo, lo convierte en mera cámara de revisión y control legislativo, y, lo más importante, provoca una congestión en la tarea legislativa.

Las iniciativas que pudieran presentar controversias, se hace necesaria su discusión en la Cámara de Diputados: Es en esta sola cámara donde las minorías pueden expresar sus puntos de vista y negociar —en su caso— con la mayoría parlamentaria. Una vez obtenido el resultado —cualquiera que este sea— se enviará después al Senado para continuar el proceso legislativo.

En esta cámara, normalmente, no se generan discusiones importantes; está integrada, en su totalidad, por representantes de la corriente ideológica que posee la mayoría en la Cámara de Diputados. El acto de aprobación se reduce a un mero requisito formal y casi rutinario salvo que las razones que motivaron su aprobación en la Cámara de Diputados, desaparezcan y, sea necesario modificar sustancialmente las iniciativas o "congelarlas", en espera de mejor ocasión.

La Constitución le confiere al Senado importantes facultades exclusivas, sobre las cuales las corrientes ideológicas minoritarias no tienen posibilidad de expresar sus puntos de vista, como son: el análisis de la política exterior; la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas; la aprobación de nombramiento de altos funcionarios federales y oficiales del ejército; la declaración de "desaparición de poderes" en las entidades federativas; el conocimiento —como "gran jurado"— de los delitos oficiales, etcétera.

Por todo lo anterior, creemos que es necesaria una reforma en el Senado mexicano. La inclusión de las voces de las minorías políticas en su seno, es la única forma para darle una reorientación "democrática", mayor significación y relevancia en el sistema político nacional.

Dieciocho son los Estados que dicen adoptar la estructura federal.⁵⁵ Entre ellos existen similitudes así como divergencias importantes. En cuanto a la integración y funcionamiento del Senado no existe unidad, México por ejemplo, ha seguido el modelo norteamericano. Otros países han adoptado otra solución. La República Federal de Alemania y Canadá, contrariamente al modelo norteamericano, mantienen una representación desigual de senadores. El *Bundesrat* alemán está compuesto por cuarenta y un miembros: cinco representantes de cada uno de los *Länder* (entidades federativas) con más de seis millones de habitantes; cuatro representantes de los tres *Länders* que tienen una población que fluctúa entre los dos y seis millones de habitantes y tres representantes por cada uno de los pequeños *Länders* que cuentan con menos de dos millones de habitantes.⁵⁶ En Canadá se asignaban veinticuatro senadores para las provincias de Ontario y Quebec; seis a cada una de las provincias occidentales y cuatro para la Isla del Príncipe Eduardo; como secciones, las provincias occidentales y las marítimas recibieron un total de veinticuatro senadores.⁵⁷

La evolución política de la nación mexicana exige se adecue y se transforme el senado para lograr la mejor manifestación de las expresiones minoritarias. Para ello será necesario que olvidemos el federalismo histórico, y elaborar un nuevo tipo de Estado federal más acorde con la realidad nacional y con el desarrollo de nuestro país.

Por ello se propone el siguiente "anteproyecto de reforma" al artículo 56 constitucional, como un documento que deberá de enriquecerse a través de la discusión y el análisis, con el fin de ayudar a cristalizar el propósito fundamental de este trabajo: el fortalecimiento y democratización del Senado.

CONSIDERACIONES GENERALES

La costumbre y la tradición políticas son de gran importancia en el sistema político mexicano, por ello proponemos:

- I. Preservar el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa incluyendo el Distrito Federal.

⁵⁵ Madrazo, Jorge, *Los partidos políticos locales y el federalismo mexicano*. Ponencia presentada en el Coloquio "Federalismo y Descentralización", celebrado en la Facultad de Derecho de la UNAM.

⁵⁶ Heidenhimer, J. Arnold, *The governments of Germany*, London, University Paperbacks, 1961, p. 120.

⁵⁷ Bowie, Robert R. y Friedrich, Carl J., *Estudios sobre Federalismo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, pp. 55.

- II. Que las fórmulas senatoriales propietario y suplente, continúen siendo votadas exclusivamente por los ciudadanos de cada entidad federativa.
- III. Adoptar el sistema electoral mixto que actualmente regula la elección de la Cámara de Diputados: Mayoría relativa con representación proporcional.
- IV. Se aumente el número de senadores a cuatro por cada entidad federativa; tres electos bajo el sistema de mayoría relativa y el cuarto según las reglas de representación proporcional. (Bajo este sistema el partido mayoritario contaría con las tres cuartas partes del total de senadores, manteniendo una clara mayoría.)
- V. En la elección de senadores bajo el principio de representación proporcional se podría seguir el siguiente procedimiento.
 - a. Realizada la elección se sumará la votación obtenida, por cada partido político, en todas las entidades federativas;
 - b. El total que resulte de los votos emitidos a su favor servirá para asignarle los escaños, de acuerdo a la fórmula electoral aplicada.
- VI. Para la asignación de escaños podrían seguirse los siguientes principios:
 - a. De acuerdo con la votación obtenida, se asignará a los partidos políticos el lugar obtenido en la preferencia electoral de los ciudadanos.
 - b. Se iniciará el reparto de escaños con el partido político que haya obtenido el mayor número de votos, siguiendo después un estricto orden de prelación.
 - c. Para la distribución de escaños a cada partido, se escogerá primeramente al candidato que haya obtenido mayor votación, continuando la asignación en forma descendiente hasta llegar al número de senadores que le correspondan de acuerdo con la votación obtenida y con la fórmula electoral aplicada.
- VII. Incorporar los principios básicos de las reformas constitucionales de 1977, en lo que respecta a mínimos de votación; de acreditación de candidatos; etcétera.

MODIFICACIONES NECESARIAS AL ARTÍCULO 56

La Cámara de Senadores se compondrá de cuatro miembros por cada estado y cuatro por el Distrito Federal; tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto según el principio de representación proporcional.

La elección de los senadores por representación proporcional se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley:

- I. Para obtener el registro de candidatos, según el principio de representación proporcional, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a senadores de mayoría relativa en por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas.
- II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos senadores electos, según el principio de representación proporcional, todo partido que: a) no haya obtenido constancias de mayoría y b) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en los estados y en el Distrito Federal.
- III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de senadores que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la suma de votación de las entidades federativas y del Distrito Federal. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso se iniciará el reparto con el partido político que haya obtenido mayor votación, de donde se escogerá primeramente al candidato que haya obtenido mayor votación en los estados y en el Distrito Federal, siguiéndose la asignación en forma descendiente, hasta llegar al número de senadores que le correspondan al partido nacional.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO