

HACIA EL UNICAMERISMO EN MÉXICO

León Magno MELÉNDEZ GEORGE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Integración de la Cámara de Diputados*. IV. *Requisitos para ser diputado*. V. *Facultades exclusivas de los diputados*. VI. *Integración de la Cámara de Senadores*. VII. *Requisitos para ser senador*. VIII. *Facultades del Senado*. IX. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo, que el lector haga un análisis acerca de las actividades que están realizando la Cámaras de Diputados y la de Senadores, al mismo tiempo, pensar en la posibilidad de que exista solamente una Cámara, la de Diputados, tal y como se aprobó en la Constitución de 1857,¹ de ser así, se tendría que anular la de Senadores.

En la lectura, aparecerán ideas muy generales cuya vinculación, tal vez, no parezca muy consecuente, pero esto se debe al propósito de introducir dudas que permitan desarrollar propuestas con el afán de buscar nuevas formas o modelos que puedan ser inscritos, en lo que tratamos de hacer: una nueva Constitución.

Para tal objetivo, debemos decir que las actividades del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados y de Senadores no han

* Investigador y docente de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ En la Constitución de 1857 se aprobó el artículo 51, que dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo, en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

tenido los resultados cuyos objetivos fueron señalados en su creación,² y que como todos sabemos, el trabajo de ambas Cámaras es muy cuestionado, por ejemplo, la aprobación del 15% del IVA de parte de los senadores, en oposición a la propuesta de la Cámara de Diputados, hoy como sabemos nuevamente discutirán este mismo problema, el de la recaudación fiscal.

Uno de los elementos, entre otros, que ha propiciado dicho cuestionamiento es el centralismo político y para decirlo más específicamente, el presidencialismo, que continuamente forma parte del debate político, de tal manera que el llamado Poder Legislativo, compuesto por diputados y senadores, sólo se le ha ubicado como una figura jurídica, mediante la cual se legitima y justifica el sistema político actual llamado Republicano.

Para precisar los conceptos antes mencionados, es necesario recordar el origen de nuestro Poder Legislativo, y precisar si a la fecha, sus actividades corresponden a las expectativas con las que fue creado, en su caso, fortalecerlas o modificarlas para mejorar nuestro sistema político y democratizar sus funciones, encaminadas hacia una mejor participación en la dirección del Estado.

El Legislativo está considerado como el Poder para la creación de leyes y decretos, por lo tanto, este órgano debe cumplir con esa tarea, atendiendo a las necesidades sociales, culturales, económicas y políticas de todo nuestro país, cuya conformación represente los factores reales de poder, como lo denomina Lassalle.

II. ANTECEDENTES

A raíz de la caída del Imperio azteca, la Corona española impuso una nueva organización política cuyas raíces prevalecían en ese país, nuestro territorio fue dividido en provincias para controlar el extenso país que recientemente adquirirían, y cuando surgimos a la vida independiente, no conocíamos con precisión la organización política que

² En la Constitución de 1824, de acuerdo a los artículos 49 y 50 se establecieron las facultades del Congreso General, estableciéndose fundamentalmente, la creación de leyes y decretos para mantener la independencia y seguridad de la nación, conservar la Unión Federal, mantener la independencia e igualdad de los estados, así como para la felicidad y el progreso de los mexicanos.

deberíamos tomar, los debates giraron alrededor de la Constitución española, pero por otro lado, y lo más sencillo, fue retomar la experiencia norteamericana, organizándonos en una República Federal compuesta de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando origen a una Constitución a la mexicana.

Con motivo de la división de poderes, el Legislativo fue adoptado bajo el sistema bicameral,³ es decir, compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, la primera conocida también como Cámara Baja y la segunda como Cámara Alta, en teoría política, la Cámara de Diputados representa al pueblo y la de Senadores a las entidades federativas, no quedando claramente establecidas dichas representaciones, puesto que ambos personajes (diputados y senadores) viven en sus respectivas entidades federativas y forman parte de ellas.

El trabajo realizado por ambas Cámaras no ha sido del todo aplaudido o por lo menos aceptado, por lo regular, un buen sector o grupo de los integrantes de las Cámaras se les ha conocido como los levantados, considerados sólo como una carga económica para el pueblo, ya que la función principal que tienen encomendada la desempeñan mal, las leyes y decretos que elaboran son aprobados al vapor, sin que exista el verdadero consentimiento de los representados, la mayoría de las veces han sido indicaciones del Ejecutivo y no han partido de una verdadera tarea legislativa.

De acuerdo a los artículos 52 y 56 de nuestra Constitución,⁴ la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros, son muchísimos Diputados y que difícilmente se ponen de acuerdo, 128 senadores, los cuales les toca cumplir la función de sancionadores, en consecuencia, ambas Cámaras sólo representan un enorme gasto del erario público, que bien se podría utilizar para obras públicas que hacen falta a la sociedad.

De acuerdo a los puntos señalados, es posible adoptar medidas que corrijan nuestras desviaciones, analizar si las funciones de los diputados y las de los senadores se apegan a las necesidades actuales del país o no, de no serlo, reducir la composición de la Cámara Legislativa a un solo

³ La Constitución de 1824 en su artículo 7o., determinó: “Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Éste se divide en dos cámaras una de diputados y otra de senadores”.

⁴ Ambos artículos han tenido múltiples reformas, inicialmente la representación proporcional se estableció para la Cámara de Diputados y recientemente también para la de los Senadores.

órgano, es decir, modificar nuestra Constitución para que únicamente exista la Cámara de Diputados, denominada también, Cámara de Representantes y suprimir la de Senadores.

El planteamiento anterior estriba en que ni la Cámara de Diputados ni la de los Senadores ha funcionado como debía ser, las causas pueden ser muchas, entre otras, el presidencialismo, el que los estados no son soberanos sino medianamente autónomos, por lo tanto no existe la necesidad de que los estados cuenten con representantes ante el legislativo, pues basta con los diputados que tienen su asiento en los estados y representan al pueblo.

En la práctica, la Federación es la que otorga determinadas concesiones a los estados y nunca una entidad estará por encima de la Federación, y tomando en cuenta que los diputados representan al pueblo, consecuentemente representan también a los estados, por lo tanto, la Cámara de Senadores resulta intrascendente y ociosa.

Si pensamos que en realidad existe independencia estatal de la Federación, cuyos elementos se tomaron cuenta desde su creación, por ejemplo, el que los estados no hayan cedido parte de su soberanía a la Federación, sino solamente y como consecuencia de la creación de nuestra Constitución, a semejanza de la norteamericana,⁵ entonces los senadores representan el principio federativo y a la misma vez representan al pueblo de cada uno de los estados, puesto que son elegidos por los habitantes del cada estado, entonces, ¿porque no suprimir a la Cámara de Diputados y dejar sólo a la de Senadores?

La palabra diputado se remonta al siglo XIV en Inglaterra con la creación de su Parlamento, denominándose la Cámara de los Comunes, es decir, representantes del pueblo, cuyos ciudadanos no pertenecían a la aristocracia, pero que también reclamaron representación en el Parlamento.

Siglos más tarde, el pueblo norteamericano adoptó del sistema inglés,⁶ sin sujeción a fórmulas, sino simplemente aceptado, con una

⁵ En el artículo “Los Poderes de la Unión”, de Madison, menciona: “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos”, en su caso, consultar el libro de Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 1987, p. 198.

⁶ En el artículo de Hamilton intitulado: “Supuestos defectos”, se dice que entre los defectos que tenía la Constitución norteamericana era: “...que la Constitución adopta íntegramente el *Common Law* y el derecho escrito de la Gran Bretaña...”, a lo que Hamilton da respuesta a dichos argumentos. Consultar el libro *El federalista*, *cit. supra*, p. 366.

ligera modificación, crea el sistema bicameral, la Cámara de Diputados, que son los representantes del pueblo y los Senadores que representan a los estados que formaron el sistema federalista, sistema desconocido en el mundo.

En Inglaterra la figura jurídica diputado (representante del pueblo) es producto de los hechos mismos y no de doctrinas, aunque más tarde los teóricos se encargaron de sustentarlo políticamente, para sostener, que los comunes representan a los diversos sectores: industriales, agricultores, obreros, etcétera.

De acuerdo a los artículos 8o. y 25 de la Constitución de 1824, nuestro país estableció el bicameralismo al estilo norteamericano, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes, y el Senado compuesto de dos representantes por cada estado, ambos elegidos por los ciudadanos,⁷ la Constitución Centralista de 1836 conservó el bicameralismo con la diferencia de que los diputados eran elegidos de manera directa.⁸

En 1856 el Constituyente propuso el sistema unicameralista, suprimiendo al Senado,⁹ otorgándoles a los diputados también el carácter de representativos de las entidades federativas, y para la aprobación de una ley, se tenía que aprobar en la Cámara de Diputados y también por diputación representativa de cada estado, enmendando la tardanza que existía para la aprobación de una ley.

Olvera y Zarco, contribuyeron a la aprobación de la propuesta unicameral, simplificando los trámites de discusión y votación, creándose por primera vez el sistema unicameral en nuestro país, por lo tanto, el Poder Legislativo se estableció únicamente a través de la

⁷ El artículo 8o. decía: “La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados”. Y el 25 decía: “El senado se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovado por mitad de dos en dos años”.

⁸ Se decía: “El derecho de sufragio activo era convertido en un privilegio ya que para su goce se exigía al sujeto una renta de por lo menos cien pesos anuales y se suspendían a quienes no supiesen leer y escribir. Con respecto al sufragio pasivo, la función pública se reservó a los estratos más adinerados de la sociedad mediante el requisito de la renta exigida para poder ser designado para un cargo público: diputados, miembros del Consejo de Gobierno y de las juntas departamentales mil quinientos pesos anuales...”. Consultar Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, Biblioteca SEP, 1975 (fuera de comercio).

⁹ Muchos diputados intervinieron en favor del unicameralismo, entre ellos podemos mencionar a Ignacio Ramírez.

Cámara de Diputados, diferente al existente en los Estados Unidos de Norteamérica.

La experiencia unicameral duró muy poco, y no se tienen antecedentes o hechos del trabajo unicameral, lo cierto es que el país continuó con el mismo sistema, es decir, con la Cámara de Diputados y Senadores, Lerdo de Tejada en la circular de fecha 14 de agosto de 1867 propuso como primera reforma constitucional el restablecimiento del sistema bicameral, fundando su propuesta en que la Cámara Legislativa debía tener la representación popular y los senadores la federativa, especificando que los senadores debían ser de más edad que los diputados, de mayor experiencia y práctica en los negocios, de tal manera que existiera un equilibrio en dicha Cámara Legislativa, es decir, entre diputados y senadores.

En 1874, se aprueba la propuesta de Lerdo de Tejada estableciéndose nuevamente el bicameralismo al estilo norteamericano,¹⁰ situación que ha prevalecido hasta nuestros días, incluyendo las discusiones que se dieron en 1917 al aprobarse la Constitución que actualmente nos gobierna.

III. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 49 de nuestra Constitución señala que el Poder Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, por lo tanto, persigue la representatividad de la nación tal y como lo enmarca el artículo 51, electos en su totalidad cada tres años, modificándose solamente su duración, ya que antes era de dos años: “Es plausible el aumento en la duración de los periodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población”.¹¹

El artículo 52 de la Constitución Mexicana establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunstancias plurinominales, estableciéndose las demarcaciones territoriales de acuerdo al artículo 53 constitucional.

¹⁰ El artículo 51 aprobado en 1856 fue reformado, quedando de la siguiente manera: “El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

¹¹ Es un comentario que hace el doctor Felipe Tena Ramírez en su libro intitulado *Derecho Constitucional Mexicano*, véase ed. 1970, Porrúa, p. 278.

La demarcación territorial de los 300 distritos uninominales, resulta de la división del total de la población, de acuerdo al censo general de población, para elegir los 300 diputados, sin que existan menos de dos diputados por Estado; para los 200 diputados de representación proporcional de acuerdo al sistema de listas regionales, existen 5 circunscripciones electorales, para que un partido político tenga derecho al registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales y finalmente, el partido que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a diputaciones de acuerdo con el principio de representación proporcional, pero ningún partido tendrá más de 300 diputados, por ambos sistemas.¹²

En el fondo, la intención jurídica y política de la Cámara de Diputados es la representación proporcional de la población, de acuerdo a esto, “según el artículo 52 de nuestra Constitución de 1917, se debería de elegir un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o fracción que pasase de 20 mil”,¹³ en el caso de alguna población, estado o territorio que cuyos habitantes fuere de número menor, debería elegir por lo menos un diputado.

El requisito de número de habitantes se ha venido modificando, según las diversas reformas que hemos tenido, atendiendo al aumento poblacional.

Por cada diputado propietario habrá un suplente que remplazará al primero en sus funciones en los casos de licencia, de separación definitiva, o cuando existan injustificadamente más de 10 ausencias consecutivas a las sesiones de la Cámara. La suplencia es una institución de origen español que apareció en la Constitución de Cádiz y que ha sido retomada en todas nuestras Constituciones: “En sus orígenes la suplencia obedeció a la idea de que el diputado representa a su distrito, de suerte que cuando aquél falta el distrito carece de representación. La teoría moderna no acepta esta tesis. Aunque la elección se hace sobre la base

¹² Este artículo ha tenido múltiples reformas, una importante es de 1993, en que se establece que ningún partido tendrá más de 300 diputados, corrigiéndose lo que anteriormente decía en la fracción IV: “En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios”, consultar Delgado Moya, Rubén, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3a. ed., PAC, 1995, pp. 161-167.

¹³ Se refiere al comentario que hace Felipe Tena Ramírez en el libro citado, en relación a la densidad demográfica requerida para la elección de diputado.

de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificada en zonas o distritos. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a la nación y no a sus distritos por separado”.¹⁴ Al estilo de la Constitución de Weimar: “Los diputados son representantes de todo el pueblo”. Toda otra construcción resulta imposible, dice Schmitt, porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política.

IV. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO

De acuerdo al artículo 55 de la Constitución, los requisitos para ser diputado son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

¹⁴ Es un comentario que hace el jurista Tena Ramírez y que es importante retomarlo, en virtud de que hasta la fecha no ha sido cancelado, pues se continúa discutiendo si un diputado representa a su distrito, a su estado o a la nación.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones sino se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Como podemos observar, los requisitos establecidos constitucionalmente para ser diputado no son numerosos y se reducen de hecho, al nacimiento o residencia del lugar que se va a representar, y no tener alguno de los cargos prohibidos por la ley, tomando en cuenta que se va a representar al pueblo mismo, trátase de campesinos, obreros, industriales, empresarios, profesionistas, etcétera, aunque esto en la práctica, hemos visto que ha venido en detrimento, ya que realmente no se representan a dichos sectores, ni mucho menos existe un trabajo profesional de parte de la mayoría de los diputados, debido principalmente, a la falta de preparación, carrera política y representatividad efectiva.

¿Será posible que una persona carente de representatividad y de instrucción, sea capaz de elaborar una ley con buenas perspectivas y para resolver las necesidades del pueblo? Nuestra respuesta es que no, de ahí que arrastremos múltiples atrasos, sujetos al paternalismo ampliamente desarrollado y por lo tanto sujetos al presidencialismo, cuya discusión y aprobación de leyes, se debe más al reclamo del Ejecutivo que a la función misma de la diputación.

La existencia de 500 diputados hace difícil el trabajo legislativo, pues como todos lo sabemos, mientras mayor sea el número de representantes mayor es la dificultad para ponernos de acuerdo, sobre todo, reconociendo que aún carecemos de una verdadera cultura política, y la experiencia en otros países nos dice, que se necesita un cierto número de representantes en razón de los intereses públicos de la comunicación entre mandantes y mandatarios, en relación a los intereses de los representados, tal vez, la forma que represente ser más democrática, pero sin que al mismo tiempo se convierta en una oligarquía.

V. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LOS DIPUTADOS

La principal obligación de los diputados de acuerdo al artículo 74 de nuestra Constitución es la de legislar, para esto deben asistir a sus sesiones ordinarias y extraordinarias y cumplir con:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior;

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran.

VI. (Derogada);

VII. (Derogada);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.¹⁵

El cargo de diputado, es un trabajo público muy bien remunerado y con muy pocas horas de trabajo, comparadas con las que anualmente realiza un obrero o trabajador en general, es por ello que estos puestos actualmente son muy peleados, por todo esto vale la pena preguntarnos: ¿a quienes hemos confiado la elaboración de nuestras leyes?, y sobre todo si pensamos que a través de ellas aspiramos vivir mejor, a todas luces salta a nuestra mente que debemos enderezar el camino y crear una nueva figura jurídica de lo que debe ser un diputado, si seguimos pensando que es el que va a legislar para el bien de todos los mexicanos.

¹⁵ Las facultades de los diputados no son tan importantes que se diferencien radicalmente de las de los senadores, solamente se trata de cuestiones internas de la Cámara, pues aunque se le atribuye la aprobación presupuestal, en ésta, también intervinen los senadores.

Los senadores tuvieron su origen en Grecia, desempeñando el papel de ponderación política y sobre todo legislativa en el sistema bicameral, cuya función consistía en que cuando una ley votada por la asamblea, para que fuese puesta en práctica, debía de someterse previamente a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla, en Esparta el Senado se integraba de 28 gerontes vitalicios y hacía las veces de diputados, pues ellos discutían con los reyes las leyes que debían aprobarse y antes de ponerlas en práctica, tenían que ser aprobadas o rechazadas por los integrantes de la asamblea.

En Roma la forma de gobierno fue la monarquía, estaba constituido por el rey, los comicios y el Senado, este último asumía las funciones legislativas cuyas leyes se denominaban *Senatus-Consultus*, expedidas generalmente a petición del emperador, cuya intervención se le conoce como la *Oratio Principiis*, es decir, era el discurso que pronunciaba el emperador ante el cuerpo de senadores para apoyar su proyecto o propuesta de ley, con el tiempo, apareció la tolerancia del senado y por lo regular la elaboración de la ley, estuvo en manos del emperador con la complacencia del Senado.

En Inglaterra apareció el Parlamento, en su inicio fue denominado “el consejo del reino”, era el encargado de debatir los asuntos importantes del país, expedía y modificaba leyes cuya experiencia data desde los sajones.

El establecimiento del Parlamento inglés obedece al destino del pueblo mismo, sus representantes y los de los nobles, los lores, cuyo objetivo fue limitar el poder real para el respeto a los estatutos, cartas y el mismo *common law* que contenía los derechos de los súbditos.

En Francia apareció el Parlamento en las ciudades, siendo el más importante el de París, pero ese cuerpo no tenía funciones legislativas sino judiciales por delegación, es decir, en nombre del rey.

En Estados Unidos de Norteamérica se implanta el sistema bicameral, similar al inglés, cuyo inicio fue en las colonias americanas, operando a través de dos Cámaras, una la de los Representantes o Diputados y la otra el Senado, con una gran diferencia respecto al inglés, porque en los Estados Unidos de Norteamérica, los senadores representan a las entidades federativas y no a la aristocracia, como los lores.

En 1824, se implanta en nuestro país este sistema bicameral, simplemente por imitar a los Estados Unidos, pero además, sin que el legislativo realmente haya representado un poder desde su inicio, pues siempre

ha sido el Ejecutivo el que ha predominado, estableciendo lo que hoy llamamos el sistema presidencialista, en el que el Ejecutivo nunca ha dejado de tener injerencia en los asuntos legislativos, y no nada más político a través de su partido, sino en la formulación de iniciativas y en el derecho de veto.

En los debates del Constituyente de 1856 que dio origen a la Constitución de 1857, por primera ocasión fue rechazado el sistema bicameral, suprimiendo al Senado, y depositando el Poder Legislativo Federal en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión.

Debido a la importancia que reviste para este trabajo la idea de suprimir el sistema bicameral para quedar como algunos lo hemos manifestado en una sola Cámara, es ilustrativa la siguiente transcripción que forma parte de los debates del Constituyente de 1856.

Tomando en cuenta que la propuesta, en cuanto a la composición del Congreso de la Unión, fue en el siguiente sentido: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará ‘Congreso de la Unión’ ”.¹⁶

El diputado Mata preguntó: “Que la comisión deseaba conocer inmediatamente la opinión del Congreso sobre si había o no haber Senado, para sostener el artículo o para formular el proyecto, estableciendo dos Cámaras”.

El diputado Zarco, en oposición a que se suprimiera la Cámara de Senadores expresó: “Que no le satisfacen las razones alegadas en la parte expositiva del proyecto para la supresión del Senado. En su concepto una preocupación que nace del recuerdo de los defectos del último Senado, es la que ha influido en los que pretenden como reforma la Cámara única”.

Continuando, Zarco dice:

Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue una sola idea de aristocracia. El Senado puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible

¹⁶ La propuesta fue aprobada tal y como se presentó, con 44 votos a favor y 38 en contra.

que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual. La comisión ha conocido este inconveniente, y para subsanarlo aconseja que en la Cámara se vote por diputaciones, cuando así lo pida la diputación de todo un estado. Pero esto no allana la dificultad, sino que la acrecienta, porque entonces no los intereses públicos, sino las intrigas de bandería y las combinaciones numéricas, serán las que decidan la votación por diputaciones cuando se tome el voto decisivo de la mayoría.

Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1824 y a la Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo, haber servido ciertos cargos públicos, la Cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas. Abierta la puerta a los generales y a los obispos, era natural que estas clases trabajaran en contra de toda reforma. El tercio que nombraban los otros poderes no representaban al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses, y así se vio embrollada la cuestión de prohibiciones, y retardadas otras reformas.

Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos Presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este tribunal más que una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en que consistía el mal y aplicar el remedio. El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección, y el voto particular del señor Olvera inicia la reforma conveniente, resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados, y con esto desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara, y quedan igualmente representados los intereses de los estados como entidades políticas, lo cual no sucede en una sola cámara en que dos o tres diputaciones numerosas prevalecen sobre las de muchos estados.

La falta del Senado produce otras dificultades políticas y administrativas, no habiendo quien ejerza las atribuciones en que la Cámara revisora tomaba aparte con el Ejecutivo, sirviendo de saludable freno a los desmanes del gobierno; y también es sensible su falta al tratarse del jurado para los delitos políticos.

Se dice que con dos Cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dicta-

dura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.

El proyecto una vez aprobado en una Cámara, puede ser perfeccionado en la otra, y cuando un cuerpo está sujeto a la revisión de otro, aunque sea sólo por amor propio, incurre en menos inconsecuencias y versatilidades que el que puede obrar por sí solo. El Congreso actual, por ejemplo, prescindiendo de su carácter constituyente, si estuviera sujeto a la revisión de otra Cámara, no hubiera cometido tan graves inconsecuencias, no perdería el tiempo en tejer y destejer, resucitando proyectos desechados para abandonarlos después.

Se declara, en lo general, en favor del voto del señor Olvera, aunque le parece que no es menester que haya tres senadores por cada estado, y que bastan dos, y sostiene que, derivándose el Senado del pueblo y sólo del pueblo, será eminentemente democrático.

El diputado García Granados, manifestó:

Se declara en contra del Senado porque lo considera funesto.

Le ocurre la dificultad de que, cuando haya discordia entre las dos Cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario, porque si sale el Senado tendrá en contra la Cámara de Diputados y viceversa, siendo imposible que el gobierno se conforme a lo que exige el sistema representativo.

Por más que se haga por popularizar el Senado, los senadores se crearán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas.

Siendo muy reducido el número de senadores, a veces bastará cosechar a dos individuos para arrancar un voto contrario a los intereses públicos.

Es también injusto que en virtud del principio federativo, se dé representación en el Senado a los estados, excluyendo a los territorios, y para esto no puede haber ninguna razón plausible.

El Senado nada representa en una democracia, y por último, el orador lo considera como rémora eterna a los intereses del país.

El diputado Zarco da respuesta a las ideas expuestas en contra de las suyas, diciendo:

El señor García Granados se promete que en lo de adelante los ministerios querrán ser parlamentarios, circunstancia olvidada hasta hoy, siendo frecuente que la mayor parte de los conflictos, las violaciones del

sistema representativo, y hasta las revueltas a mano armada, hayan dimanado a la caprichosa obstinación de los Presidentes en mantener ministros anti-parlamentarios, y detestados por la opinión.

La dificultad del señor García Granados consiste en que pueda haber desavenencias entre las dos Cámaras, y no se puede saber de cual de las dos debe formarse un gabinete. Esta cuestión está resuelta por la práctica de todos los países constituyentes. El gabinete puede formarse sacándolo de la mayoría de una Cámara y de la minoría de otra, y cuando la discordia es extrema, para salvar el sistema representativo son indispensables las transacciones de los partidos, y entonces brotan los ministerios de coalición, tan famosos en Inglaterra.

Si se tiene que los senadores por pura vanidad se crean superiores a los diputados y se den humos aristocráticos, este no es argumento, y el mismo caso se presenta en todas partes mientras no se halle el modo de corregir las debilidades humanas; los diputados del Congreso General se crearán superiores a los de las legislaturas de los estados; éstos reputarán como subalternos a los concejales, y hasta el último elector primario podrá tener ínfulas aristocráticas mirando con desdén a los ciudadanos que acaban de nombrarlo. Pero todo esto no es argumento y sólo prueba lo fútil de la vanidad humana.

En cuanto a cohechos, ya que se ha pronunciado tan triste palabra, preciso es confesar que si al Senado pueden venir hombres que se dejen cohechar, vendrán a la Cámara única, y en cuestiones gravísimas, un solo voto comprado decidirá de la suerte del país.

En cuanto a los territorios, el que habla no entró antes en la cuestión, porque debió limitarse a examinarla en lo general; pero seguramente el señor García Granados no ha leído el voto particular que da a los territorios representación en el Senado, y una vez que se ha tocado este punto, el que habla declara que considera justo y conveniente que los territorios no queden excluidos del Senado y que tengan voz y voto en la Cámara revisora.

(No, no, dicen varios diputados.) Pues yo creo que sí, añade, porque como según la Constitución, el Congreso general hace las veces de legislatura particular con respecto al Distrito Federal y a los territorios, sería injusto que al pasar un proyecto benéfico o perjudicial a Tlaxcala, por ejemplo, no hubiera en el Senado una voz que defendiera los intereses de este territorio.

La razón del señor Moreno sobre que las minorías deben sucumbir a la mayoría, es sin duda aceptable por todos los demócratas; pero aquí sucede todo lo contrario, es decir, la mayoría, no de población sino de

estados, de entidades políticas sucumbe a la minoría. Si se trata, por ejemplo, de una medida favorable a los estados fronterizos, a Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y algunos más, y a éstos se oponen los intereses de México y Jalisco, resultará que el voto de una minoría de dos estados valga más que el de una mayoría de ocho.

La declamación de que queremos hacer de los estados naciones independientes, es extraña en boca de un federalista como el señor Moreno, siendo la misma que contra las libertades locales repetía sin cesar el partido conservador, pero una vez aceptada la federación, si no han de ser mentira todos los derechos y facultades que el Código fundamental concede a los estados, es preciso reconocer que éstos como entidades políticas deben tener igual representación, y que no la tienen en la Cámara única.

Hay todavía otras consideraciones. En México falta una política firme, segura, tanto en lo que afecta a los negocios internos, como en lo que se refiere a las relaciones exteriores. Si ha de ser fuerte el partido liberal, esta política debe ser progresista y democrática, debe ser tan estable como la que admiramos en la Unión Americana. Pues bien, aquí donde el cambio de un solo ministro equivale a veces a una revolución; aquí donde los partidos suelen no tener más plan al ascender al poder que destruir cuanto hicieron sus antecesores, aquí será imposible esa política si los poderes todos se han de renovar por totalidad. Y si el Senado se ha de renovar por tercios, como quiere el señor Olvera, o a lo menos por mitad, como este cuerpo tiene parte en la administración e interviene en muchos actos del ejecutivo, conservará la tradición de los negocios de Estado, y podremos tener una política nacional, que será la del pueblo y consolidará las instituciones democráticas, sin dejarlas expuestas a cambios y ataques repentinos.

Para persuadirse de que el Senado no es una institución aristocrática, basta verlo en los Estados Unidos, República modelo, no sólo en los poderes generales, sino también en muchos estados.

Y no se diga que conservar el Senado en México es imitar servilmente a nuestros vecinos, pues se conserva como consecuencia del sistema federal, y la Comisión en su proyecto ha emprendido el estudio que la honra, no sólo de la Constitución americana, sino también de muchos Estados de la Unión.

No se diga tampoco que se pretende erigir a los estados en naciones soberanas. Los federalistas no quieren semejante absurdo, defienden ante todo la unidad nacional y ven en el Senado un verdadero vínculo de unión y de igualdad, y el equilibrio de todas las partes integrantes de la federación.

El diputado Gamboa externa su opinión en el siguiente sentido:

Tiene el sentimiento de no estar hoy de acuerdo con las ideas del señor Zarco, y de tener que hablar contra las opiniones de este señor, cuando en casi toda la lucha parlamentaria han estado bajo una misma bandera. Habla contra el Senado, porque su conciencia le dice que es una institución antidemocrática, aunque alguna vez llega a dudar si será necesaria al régimen federativo. La cree antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías, único modo de valorizar ese voto, será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de los senadores. Que éstos representan las localidades; pero nunca al pueblo, porque aunque el pueblo los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática.

Que además creía que con la institución del Senado, resultaba que la minoría se sobreponía a la mayoría; que así había visto en una legislatura del estado de Oaxaca, que una mayoría de once diputados contra dos, había sido vencida por una mayoría de cuatro senadores contra tres: que tales anomalías se habían visto frecuentemente en los Congresos generales.

Que la palabra Congreso había sido creada en los Estados Unidos para las asambleas representativas, con motivo de que los primeros representantes que los constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los estados, que iban a representar los intereses de pequeñas naciones que se confederaban; que por consiguiente, si el Legislativo general tenía que ocuparse de los intereses de las localidades, es decir, sólo de la observancia del pacto federal, entonces está por la institución del Senado; pero solo, sin Cámara de Diputados, porque representando ésta los intereses del pueblo, debe, y está, representando a las legislaturas de los estados. Pero si los intereses del pueblo deben estar representados en el Legislativo general, si éste debe intervenir en los negocios de ese pueblo, siendo la representación democrática, cree que basta con una sola Cámara de Representantes; se les acusa de no ser federalistas, y dice que no es verdad, que lo es y que cree que están salvadas las necesidades de las localidades con las ideas de la Comisión, y que no se puede convencer de la necesidad del Senado.

Contra la institución del Senado hay hechos muy notables, no sólo ha sido malo el del 52, como dice el señor Olvera, sino lo han sido todos los que hemos tenido, exceptuando el que siguió inmediatamente a la

publicación de la Carta de 24. ¿Qué dirá el señor Olvera, exclama el orador, del Senado de 1830 que ocasionó la revolución que llevó al patíbulo al general Guerrero, en el Senado de 1852 no fue, como se cree, el tercio de los poderes el que lo descompuso, puesto que en ese tercio estaban los liberales que procuraban neutralizar el influjo maléfico de esa Cámara; estaban los señores Arriaga, Gómez, Valle, Prieto y otros muchos hombres, de cuyo liberalismo aún no podemos dudar; estaba esencialmente descompuesto, porque la institución no se aclimata entre nosotros.

Se teme que la Cámara unitaria dé leyes con precipitación y no se atiende a que la Comisión ha puesto bastantes rémoras para salvar esa dificultad. Según esas ideas de la Comisión tardará por lo menos un mes para poderse expedir una ley. Además, ha visto que el Senado no es un obstáculo para que se precipite la expedición de las leyes, pues recuerda que ha visto expedirse una ley en veinticuatro horas, habiendo sufrido observaciones del Ejecutivo, y tomándose por consiguiente de veces en consideración por ambas Cámaras. Se alega el ejemplo de los vaivenes y fluctuaciones de la mayoría de esta asamblea, pero no se olvide que no se le puede acusar por cierto de precipitada, pues ninguno de sus actos ha merecido esta acusación, sino antes al contrario; pues el Estatuto, no obstante merecer la desaprobación de una inmensa mayoría de señores diputados, aún no se deroga después de tanto tiempo que lleva de haberse expedido.

Por último, dice que las localidades jamás han sido defendidas por el Senado que las representaba: que recuerda que el año de 1852, los estados fronterizos, que hoy quieren el Senado como una garantía de sus intereses, pedían la baja de aranceles, y ese Senado, que dicen representa los intereses del débil contra el fuerte, los dejó en la miseria, sin atender a sus peticiones: que entonces la Cámara de Diputados, que se le acusa de estar dominada por las grandes diputaciones de los estados más poblados, protegía los intereses del débil contra el fuerte: la libertad de comercio para bien de los estados fronterizos, contra el monopolio establecido en algunos estados centrales.

Por todas estas razones está y estará contra el Senado.

Toma la palabra el diputado Cendejas, y manifiesta:

Que no puede olvidar la historia escandalosa de lo que fue el Senado en 1850 y 1852, aunque reconoce que entre sus miembros hubo honrosas excepciones.

Sea cual fuere el artificio electoral a que recurran los defensores del Senado, siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la

segunda Cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos extremos gravísimos inconvenientes.

El Senado ha representado más que los intereses de ciertas clases sociales reconocidas por el gobierno colonial, y no podía representar otra cosa, puesto que desde 1824 la ley electoral, relativa a la segunda Cámara, se separó siempre del principio democrático.

El orador se interrumpe diciendo que lo distrae una conversación que escucha demasiado cerca, y se resigna a esperar que pase.

En esta ocasión, continúa, ha escuchado las mismas razones que se expusieron en el último Congreso constitucional por los más acérrimos conservadores, cuando se trató de la supresión del Senado. Entonces se habló contra la precipitación y contra la imprudencia: entonces se declamó contra la multitud de leyes; entonces se abogó por los hombres sesudos y experimentados, y por los hombres de arraigo y de propiedad: y entonces también se defendió esa tradición de la política de que ahora acaba de hablar. Esta digresión es oportuna para poder exclamar: Liberales de hoy, liberales exaltados que defendéis el Senado, en este punto sois tan conservadores como los mismos conservadores.

¿Es democrática la existencia del Senado? Pero antes de resolver esta cuestión se quiere que se resuelva esta otra: ¿Habrá dos Cámaras? ¿Y con qué objeto?, es la pregunta que ocurre en el acto. Se dice que para salvar el principio federativo; pero en esto no hay más que una servil imitación de los Estados Unidos, y parece que si las diputaciones fueran iguales se acabaría toda dificultad, y así el único artificio es la multiplicación de los entes.

Que un cuerpo sea revisor, basta para hacerlo antidemocrático, y la subdivisión del poder Legislativo es antilógica y perjudicial a la teoría de la democracia.

Aun establecida la amplia base de un diputado por cada 30,000 habitantes, se quiere todavía el Senado, y al pretender el voto particular que el suplente sea nombrado por el gobernador, claramente se ve que se buscan representantes no del pueblo, sino de los gobiernos.

Se invoca la tradición, buena para escribir la historia; pero inaceptable por legisladores del siglo XIX.

¿Cómo es que el orador progresista, que tanto ha defendido la reforma, dice ahora que nuestra gran falta consiste en que no tenemos un cuerpo que conserve las tradiciones políticas, y pretende que sólo en este cuerpo reside la sabiduría y el acierto? ¿No es lo mismo que defender un cuerpo de sacerdotes egipcios para conservar intactas la ciencia y la tradición? Quien así habla, defiende ideas conservadoras y principios aristocráticos.

El mismo orador cree conveniente el Senado, porque servirá de freno a los diputados, porque moderará su impaciencia. ¿Pero qué significa una asamblea soberana con freno? ¿Se quiere imponer a la Cámara una especie de superposición, o una residencia?

Si todos han de salir del pueblo, se destruye el artificio y sólo se logrará contrariar el principio democrático.

Que en los Estados Unidos haya Senado, no es argumento, porque también hay esclavitud y nadie aconsejará que aceptemos esta institución como eminentemente democrática.

El orador reasume todos sus argumentos, y termina diciendo que la Cámara única se acerca en lo posible a la perfectibilidad del sistema democrático.

Finalmente, para fortalecer la idea de la no aceptación del Senado, habla el diputado don Ignacio Ramírez, diciendo:

El Senado aunque defendido por tan buenos liberales, no es más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de leyes.

El representante debe tener poderes limitados y sencillos, debe seguir el voto público sin necesidad de revisión.

¿Para qué ha de haber varios apoderados tratándose de asuntos públicos, cuando son perniciosos en los negocios particulares?

Si se instruye el Senado, se adultera el sistema representativo, se ataca a la mayoría, mientras más ingeniosa sea la combinación, más favorable será a los intereses de las minorías, resultando evidentemente contrario al principio de toda asociación.

En su concepto, la idea del Senado debe desecharse a ciegas, como contraria a la democracia.

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo.

Para admitir esta revisión, sería preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.

Se teme la precipitación, se teme la ignorancia, y se da por sentado que al Senado vendrán los sabios y a la Cámara de Diputados los ignorantes. Pero se olvida que al Senado pueden venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda

reforma. Pero aun suponiendo buena intención de ambas Cámaras y el mejor deseo en favor del país, basta que ambas estén encargadas de una misma cosa, para que se perjudiquen mutuamente y quieran arrebatarse sus laureles. No es otra cosa lo que sucede hoy entre el Gobierno y el Congreso; ambos poderes profesan los mismos principios, y sin embargo luchan entre sí porque cada cual quiere la gloria de la reforma, y realmente no es otro el motivo de sus desavenencias.

Se insiste tanto en la representación de los Estados como entidades políticas, que será preciso expedir las leyes en nombre del pueblo y de los estados, como si se tratara del clero o de la nobleza, y más tarde será preciso expedirlas también en nombre de las municipalidades, creando así sin quererlo, una especie de aristocracia, y separando intereses que deben confundirse en uno solo, el del pueblo.

El pueblo debe saber, al verificarse las elecciones, lo que tiene que esperar de sus representantes: pero existiendo el Senado, que se ha de renovar por tercios, de nada servirá el triunfo de un partido en el campo electoral, pues todo quedará a merced del acaso, sin que se sepa cuál es la minoría que ha de prevalecer. Y como la casualidad ha de decidir, aun cuando no haya intrigas, es más sencillo tener un representante con un dado en la mano que diga sí, y no, según lo decida la suerte. Y así habrá la ventaja de que queden caras vacías que no digan nada, o que lo digan todo, para contentar a los tímidos, a los indecisos, a esas fracciones fluctuantes que en todo quieren decir sí, y en todo quieren decir no.

Pueblos como el nuestro, necesitan una marcha expedita, y reciben gravísimos males de toda institución conservadora. La prueba es que ahora son contadas las reformas que han podido conquistarse. Es un absurdo pensar en detener a cuerpos que deben ser el vapor de la democracia, porque detenerlos, es oponerse a los progresos de la humanidad.¹⁷

Resulta ilustrativa la transcripción anterior y contemporizándola, a reserva de la investigación que deberemos de realizar, podríamos decir que el debate aún no ha terminado, pues es necesario abundarlo y concluir con la supresión del Senado, que sería un paso importante hacia la vida democrática de nuestro país.

¹⁷ Son algunas de las intervenciones efectuadas en el Congreso de 1856 y que dio origen a la Constitución de 1857. Para más amplitud, consultar: *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, de Francisco Zarco, editado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en 1992, bajo la supervisión de Adriana Canales Pérez.

VI. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

En comparación a su origen europeo, en nuestro país, el Senado no representa a ninguna clase social, sino a los estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, la población de estas entidades, por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica. Así el artículo 56 Constitucional dispone:

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad en que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.¹⁸

Como lo hemos venido manifestando, la Cámara de Senadores en nuestro país es para representar a las entidades federativas, por eso se establece que representan el “principio federativo” del país, pues a diferencia de los diputados, independientemente de la densidad demográfica de los estados cada uno tiene dos senadores, con las reformas constitucionales recientes, además de los dos senadores por Estado, se ha implementado el principio de representación de minoría, para aquellos partidos políticos que hayan tenido minoría, en el estado, tiene derecho a un senador, de tal manera que actualmente por cada estado se tienen tres senadores, más 32 de representación proporcional hacen un total de 128 senadores.

¹⁸ El artículo 56 de nuestra Constitución ha tenido múltiples reformas, la más reciente que se relaciona con éste, se refiere a los senadores que fueron elegidos en 1997: “Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000”, así que se les acabó y sólo tuvieron tres años de pastel.

VII. REQUISITOS PARA SER SENADOR

De acuerdo a lo establecido por el artículo 58 de nuestra Constitución, los requisitos para ser senador, son los mismos a los de los diputados, con excepción de la edad, que será de treinta años cumplidos al día de la elección: “Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos al día de la elección”.

Sin que se coincida con Ignacio Burgoa, simplemente retomamos su crítica en cuanto a la implantación de los senadores de minoría y de representación proporcional, sin que ello implique la sustitución del bicameralismo por el unicameralismo, pues debido a la forma de elección de los senadores y de las facultades que tienen, resulta inútil su existencia.

VIII. FACULTADES DEL SENADO

Debido al sistema bicameral, en nuestro país la función legislativa no puede llevarse a cabo por una sola Cámara, así, el Senado no puede expedir leyes, pero tiene diversas facultades en materia política, administrativa y jurisdiccional, tal y como lo prevé el artículo 76 de la Constitución, denominado “Facultades exclusivas del Senado”.

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por del Senado, a propuesta en terna del presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando algunos de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer el juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, y

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.¹⁹

Como se desprende del artículo transcrito, las facultades que se atribuyen al Senado, son exclusivas, pero no observamos ninguna extra-

¹⁹ La fracción novena, ha quedado en desuso, en virtud de la reforma de 1996 al artículo 122 constitucional, por el cual se dispone, que el jefe de gobierno del Distrito Federal se elegirá por votación universal, libre, directa y secreta.

ordinaria que no pueda ser ejercida por la otra Cámara (de Diputados), por lo tanto, es muy cuestionable la existencia de esta Cámara de Senadores, sobre todo por las actitudes que han venido asumiendo históricamente.

IX. CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores hemos hecho referencia sobre el sistema bicameral adoptado por México, también hemos expresado la propuesta de adoptar el sistema unicameral de acuerdo a nuestra realidad social, histórica y política, prescindiendo del Senado que ha tenido una connotación legislativa antidemocrática.

En un régimen democrático, sólo puede legitimarse el Senado, si la forma estatal en que se estructura, es la federal, en que dicho sistema se integra con representantes de las entidades federativas. Bajo este supuesto, el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del poder legislativo. Los diputados generalmente son elegibles en razón de la densidad demográfica, es decir, uno por cada número determinado de habitantes o fracción fija. De esta manera, dentro de un régimen federal, los estados con mayor población acreditan mayor número de diputados a la Cámara respectiva que los menos poblados, lo que quebranta la igualdad política que entre ambos debe existir.

Para evitar el predominio de unos sobre otros se ideó la creación de un segundo órgano legislativo denominado Senado, en que, con independencia de su densidad poblacional, todas las entidades federativas estuvieran paritariamente representadas a efecto de contrarrestar la fuerza de la Cámara colegisladora. Estimamos que esta es la más convincente razón que justifica el sistema bicameral y únicamente dentro de un régimen federal.

Si el Senado tiene la misma extracción democrática que la Cámara de Diputados, o sea, si la composición de ambos órganos obedece a la voluntad popular mayoritaria como sucede en México, no hay razón para que en un régimen no federal se adopte el bicameralismo. En la producción legislativa concurren ambas Cámaras necesariamente, pues las facultades que a cada una reserva por modo exclusivo y excluyente la Constitución, no se refieren a la elaboración legal, en otras palabras,

las leyes emanan del congreso general y no de ninguna de ellas separadamente, y en ese organismo los legisladores son tanto los diputados como senadores.

Pero en un régimen central, en donde no hay necesidad de equilibrar a los estados con menor densidad demográfica con los de mayor población, bastaría una sola Cámara o asamblea legislativa en la que, por el número de sus componentes, las fuerzas políticas antagónicas pudieran mutuamente regularse. La moderación, la serenidad, el espíritu de estudio, la reflexión y todas las demás cualidades que suelen invocarse para justificar la existencia del Senado, resultan incongruentes a ese propósito, pues es obvio que se localizan en el cuerpo mismo y no únicamente en sus integrantes individuales, quienes las pueden poseer o no, independientemente de que sean senadores o diputados, pues es en el elemento humano donde debe radicar el correcto aplomo y justo desempeño de la actividad legislativa.

Es ingenuo pensar que las virtudes ciudadanas se hallen sólo en el Senado y los defectos en la Cámara de Diputados, pues bastaría el tránsito de una a otra, para que el ser humano, como legislador, cambie de personalidad. Si en algunas ocasiones las leyes se aprueban con festinación, bajo el signo de la pasión política, de los intereses de grupo, de ambiciones personales, de propósitos bastardos, de posturas demagógicas, de la ignorancia, vicios que obedecen no a la existencia de una sola Cámara legislativa, sino a la condición personal de sus miembros; y es evidente que no se corrigen o erradican con el solo hecho de crear otro cuerpo legislativo, en cuyos componentes también pudiesen concurrir, sino con la depuración de los hombres destinados a estructurar jurídicamente a la nación.

Creo que nuestra opinión respecto a la desaparición del Senado, no está fuera de lógica jurídica ni mucho menos de sustento histórico, a reserva de profundizar en la investigación, por el momento diremos que esta idea también es compartida por diversos juristas como Tena Ramírez:

Pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado sino escasamente sus fines. En el Senado nunca han hallado los estados representación de tales; más que en sus delegados del Senado, los estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad

de debilitar, dividiéndole, al Congreso frente al Ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretende lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en una de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicamerismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.²⁰

El sistema bicameral existente en nuestro país, es consecuencia del impulso y desarrollo de las teorías políticas del Renacimiento, específicamente de la creación de la República, desarrollada en los Estados Unidos de Norteamérica, y tuvimos que aceptarlas y ponerlas en nuestra Constitución como una expresión de rechazo a los gobiernos absolutistas, que también padecimos durante tres siglos, pero no como una institución que beneficiara a nuestras aspiraciones de felicidad y democracia.

En la aceptación del bicamerismo no consideramos en su momento, nuestras propias condiciones, y nos guiamos por el momento político, sobre todo porque habría que rechazar a la monarquía y habría que estar a la altura política del momento, aun en condiciones totalmente diferentes a los demás países que habían desarrollado su sistema bicameral.

²⁰ Es un comentario de Felipe Tena Ramírez en su libro: *Derecho constitucional mexicano*, antes anotado, con el que coincidimos, aunque no del todo, únicamente en lo que se refiere a la ineficacia del bicamerismo de nuestro país.