



Introducción

I. La organización político-constitucional del país

Desde hace miles de años se gestaron elementos de cultura política que pertenecen a la especie humana. Constituyen sabiduría acumulada y son, como el aire, apropiables por todos. Algunos de ellos se han desarrollado especialmente en el hemisferio occidental de nuestro planeta. Uno de esos elementos es el establecimiento de las bases racionales del Estado en una constitución política. En ella se consignan los principios fundamentales que organizan y encauzan el ejercicio del poder legítimo en una Nación.

Aristóteles y Montesquieu, cada uno en su tiempo, analizaron las constituciones de los pueblos conocidos y nos dejaron ver las características de las distintas formas que adoptaban las sociedades en su configuración política. Después de ellos muchos tratadistas perfeccionaron el análisis constitucional.

Dentro de esa cultura política se exige que la norma superior de una Nación incluya dos cuestiones fundamentales: 1) los principios orgánicos del Estado, es decir, la forma en que están divididos los poderes, los procedimientos para la designación de sus titulares, sus atribuciones y límites, los canales de relación de esos poderes entre sí y con el conjunto de la sociedad; y 2) las prerrogativas y garantías de los habitantes y, en particular, las de los ciudadanos. La primera parte ha sido llamada por los constitucionalistas *orgánica* y la segunda, *dogmática*. Se busca que ambos conjuntos normativos se establezcan con precisión en fórmulas concisas, generales, abstractas e impersonales.

Esas fórmulas breves y claras, se discuten ampliamente en un cuerpo legislativo antes de ser establecidas. Las debaten y clarifican

inicialmente los representantes de fuerzas sociales significativas. Ellas han sido llamadas por Ferdinand Lasalle *factores reales del poder*.¹ Los representantes de esas fuerzas sociales, realizan un proceso constituyente. Dicho en otras palabras, proponen los elementos que contendrá un pacto social de largo plazo, que propicie el desarrollo de la vida humana individual y en comunidad.

Juan Jacobo Rousseau sostiene en *El Contrato Social*, que el hombre es libre por naturaleza, pero que se asocia con otros para alcanzar estadios superiores. Más concretamente, el cuerpo político se constituye para obtener un conjunto de ventajas para todos. Algunas ideas de Rousseau, inspiran las constituciones liberales en diversos aspectos. A veces se invoca a este autor. Otras se utiliza su pensamiento sin darle crédito. En la parte medular de su doctrina, el contrato social tiene un sustrato de justicia e igualdad, según piensa el ginebrino: si cada individuo se entrega a todos, no se entrega a nadie y se adquiere lo mismo de todos los que se asocian, “se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene” —dice este autor—.² Esa es la base de la formación de la *voluntad general*, concepto frecuentemente invocado por los legisladores. Y es que la soberanía, para Rousseau, no es más que el ejercicio de la voluntad general, por lo cual no puede enajenarse. Una constitución representa la forma por excelencia para concretar la voluntad general. Rousseau sostiene que la soberanía es indivisible, pero que pueden dividirse sus fines. Así justifica la división de poderes.

Rousseau explica que si el cuerpo político o Estado cobra vida por virtud de un pacto social, lo que da movimiento y voluntad a ese cuerpo es la ley. Y la ley fundamental, la que organiza al conjunto de las otras leyes es la Constitución. Ella procede de un poder legislativo constituyente. Luego que éste se reúne legítimamente y se da sus propias reglas, fija las de los otros dos poderes y las del legislativo que lo sucederá. El legislador no debe ocupar posiciones de ejecutor. Rousseau cuenta que Licurgo abdicó como rey, antes de dar leyes a su patria. También refiere cómo en las ciudades griegas se confiaba la legislación a los extranjeros que no tenían intereses en ellas, buscando que interpretaran la voluntad general, el bien común, con una cierta distancia de los intereses establecidos.

Por otra parte, el legislador debe conocer a fondo las características del pueblo para el cual va a formular leyes. Dice Rousseau: “así como, antes de levantar un edificio, el arquitecto observa y sondea el suelo

¹ En su obra *¿Qué es la Constitución?* define los factores reales del poder como fuerzas activas y eficaces que informan las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad, “haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal como son.” Ed. Ariel, Barcelona, p. 84.

Lasalle menciona en la sociedad de su tiempo los siguientes: rey, aristocracia, gran burguesía, banqueros, pequeña burguesía y clase obrera.

² *El Contrato Social*, Libro II, capítulo VI.

para ver si puede sostener el peso, así el sabio institutor no principia por redactar leyes buenas en sí mismas, sin antes examinar si el pueblo al cual las destina está en condiciones de soportarlas”.³

El pacto constitucional incluye una serie de normas que garantizan convivencia de las fuerzas en juego y estatuyen los órganos a través de los cuales deben dirimirse las diferencias. Un punto nodal de toda Constitución es, pues, el establecimiento y la estructuración del poder. En ellas se estipulan los principios básicos y las instituciones fundamentales del derecho político.

El investigador Gilberto Giménez, que ha estudiado la temática constitucional desde la perspectiva amplia del análisis del discurso, que plantea el hecho jurídico dentro de una panorámica sociopolítica que le da su sentido pleno, señala que para tener una primera aproximación fenomenológica de lo que es una constitución, es necesario pensar que “ Toda constitución tiene que ver, en primera instancia, con la estructura fundamental del Estado y la organización funcional de su poder”.⁴ Para nuestro estudio resulta relevante el análisis constitucional de Giménez, en cuanto establece una diferencia entre la acepción medieval de una constitución y la acepción más moderna. Y es que cuando veamos en nuestro estudio la transición que representa el debate de las Cortes y nuevo pacto social incluido en la Constitución de Cádiz, daremos su valor a esta distinción. En esa Constitución se observa el tránsito del Estado corporativo al Estado liberal. Tal metamorfosis se revela nítidamente en los debates sobre diversos temas que tienen lugar en esa ciudad andaluza. Uno de ellos en los que el pasaje de un tipo de Estado a otro se advierte con especial nitidez, es la discusión sobre los estamentos y su participación en la integración del poder Legislativo.

Veámos la distinción de la que habla Giménez:

“En su acepción medieval, por ejemplo, se llama constitución pacto entre el vasallo y soberano que tiene por objeto limitar la arbitrariedad de éste y garantizar los derechos adquiridos de aquél. En esta forma de constitución el poder político, aunque limitado en principio por derechos asumidos como preexistentes y originarios, no está organizado jurídicamente en función exclusiva de la tutela o garantía de tales derechos. Además, éstos son siempre derechos corporativos (de estamentos, ciudades, iglesias, corporaciones de artes y oficios, etcétera), y no individuales. . .”

“En contraposición con todo esto —sigue diciendo Giménez— el constitucionalismo clásico se caracteriza por la *juridificación* de las relaciones políticas de dominación en un contexto ideológico

³ *El Contrato Social*, Libro II, capítulo VIII.

⁴ Gilberto Giménez Montiel, *Poder, Estado y Discurso*, UNAM, 1981, p. 100.

antiaristocrático (igualitarismo jurídico y político) y anticorporativo (individualismo y humanismo jurídicos).”⁵

Veremos en su oportunidad cómo se da en el debate de Cádiz el principio de la evolución constitucional. Se revela allí el cambio de una forma de Estado, entre una monarquía absoluta y otra moderada. La modificación se puede apreciar en diversos ordenamientos, pero especialmente en el poder que asumen las Cortes. La discusión sobre si se da entrada en el legislativo a los estamentos en cuanto tales, nos habla vivamente de esa transición. Y la resolución de que los diputados a Cortes no sean electos por grupos estamentales, sino por ciudadanos individuales finca claramente el cambio.

Es importante tener presente el proceso histórico en el que se produce esta mutación que Giménez llama de *constitucionalización*. Veámos:

“Entendemos por constitucionalización el proceso histórico-cultural por el cual la relación entre el detentor o los detentores del poder político y los que se hallan sujetos a dicho poder llegó a configurarse como una *relación jurídica*. Entendemos, a su vez, *relación jurídica* una relación definida y regulada por normas jurídicas cognoscibles (no secretas). Estas normas pueden ser consuetudinarias y no escritas o, por el contrario, establecidas mediante actos voluntarios y fijadas en un documento escrito.

“El proceso de constitucionalización —historiza Giménez—, es un fenómeno relativamente moderno y se originó a fines del siglo XVIII en Estados Unidos, en Inglaterra y en Francia. En el siglo XIX este proceso se generalizó en Europa continental y en otras áreas, como América Latina relacionadas con la cultura europea.”⁶

La historización nos permite tener en cuenta algo que relativiza un debate muy intenso. Este debate se ha dado a propósito de la adopción de nuestra organización política federal. Se discute si la copiamos o la inventamos, como si se tratara de procesos excluyentes, cuando en realidad tomamos elementos básicos que se van perfilando en países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, y los adaptamos a nuestras condiciones propias. Podemos decir que toda organización política nacional o regional reclama creatividad y adaptación. En la discusión sobre el federalismo, volveremos sobre este asunto.

II. División de Poderes: gana terreno el Legislativo

Desde los tiempos de Aristóteles se advirtió la conveniencia de la división de poderes, aunque ésta frecuentemente se atribuye a

⁵ *Ibid.*, pp. 100-101.

⁶ *Ibid.*, p. 101.

Montesquieu. Ello implica que se confieren diversas potestades a cada entidad de poder y se designan distintos titulares para ellas.

El pensador estagirita decía al respecto:

“En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos, debidamente. . . El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.

“La asamblea general —dice refiriéndose al poder legislativo—, decide soberanamente en punto a la paz y a la guerra, y a la celebración y ruptura de tratados; hace las leyes, impone la pena de muerte, la de destierro y la confiscación, y toma cuentas a los magistrados.”⁷

Es sabido que durante el medievo se pierden estos principios de organización del Estado, tal como los veía Aristóteles. Después empieza a recuperarse el pensamiento clásico grecolatino durante el Renacimiento. Maquiavelo representa lúcidamente esa recuperación. Nuestro análisis se inserta en un tiempo en el que se ha venido minando la legitimidad del absolutismo y reaparece con fuerza el tema de la división de poderes.

En la Historia del Senado de la República, se ha puesto especial atención en esta temática del derecho político y su gestación en los distintos constituyentes. Se parte del Constituyente de Cádiz que establece una serie de principios e instituciones muy influyentes en nuestra legislación constitucional. La investigación del Dr. José Barragán, se ocupa con detalle del debate que se produce en las Cortes de Cádiz, en virtud de que en ellas, entre 1810 y 1813, se dilucidaron esos principios e instituciones.

El tema de la división de poderes, en el que se inscribe la entidad conocida como Senado en nuestra República independiente, tiene un referente obligado en la Constitución de Cádiz, como Barragán muestra en la primera parte de la Historia.

El Discurso Preliminar que precede la enunciación de las normas de Constitución gaditana, se refiere con cierto temor al Senado y establece un Consejo de Estado. Y es que el Senado se asocia con una forma republicana de gobierno o se piensa que un cuerpo legislativo puede inducirla y los monarquistas no lo desean.

Barragán glosa las distintas tesis sobre la naturaleza misma del legislativo y la mejor manera de organizarlo. Expone en primer término

⁷ Aristóteles, *La Política*, libro sexto, capítulo XI, Ed. Espasa-Calpe, Colección Austral, Madrid, 1965, pp. 191-192.

posiciones que auspician un sistema bicameral, en el que queden representados los estamentos principales de la sociedad: pueblo, clero, nobleza. Los diputados peninsulares que sostienen dicha posición son Borrull, Iguanzo y Cañedo. La primera Cámara representaría al pueblo y la segunda a los principales y al clero. Esta segunda Cámara mediaría entre el rey y el pueblo, con la mira de limitar a ambos. Iguanzo se pronunció contra el despotismo y la arbitrariedad de los monarcas. Prescribe la necesidad de poner límites a sus acciones y esa es la función principal de las Cortes. Se piensa que ellas serían el contrapeso a la autoridad real, moderarían su poder. La tesis de Cañedo, consiste en realidad en el restablecimiento de la antigua Constitución que otorgaba la facultad legislativa a las Cortes y al rey conjuntamente.

El ejemplo bicameral de Inglaterra estuvo siempre presente en las discusiones de Cádiz, así como de constituyentes posteriores, en cuanto ellas se ocuparon del Senado o de algún tipo de cámara revisora de las propuestas legislativas de la cámara popular.

El pensamiento de Montesquieu se cita también constantemente en los debates. Tras las concepciones de Montesquieu están las de Aristóteles como apuntaba. De hecho la exposición del primero sigue en sus líneas generales la del segundo, aunque desde luego, Montesquieu no invoca nada más la experiencia griega, sino que la adiciona y enriquece con la romana y la de monarquías, aristocracias, oligarquías o repúblicas posteriores.

En todas estas discusiones está presente la preocupación por el equilibrio de fuerzas. La ponderación de los distintos intereses sin cancelar ninguno y la búsqueda de la armonía, exigen el establecimiento de contrapesos. La idea aristotélica del eclecticismo permea muchas argumentaciones tanto de Montesquieu como de sus seguidores. Por otra parte Aristóteles y también Montesquieu consideran como fórmulas aceptables para la organización del Estado la monarquía y la república, que permite que negocien partidarios de ambas fórmulas políticas, y se proponga la configuración de una *monarquía moderada*.

Barragán expone enseguida las posiciones que promovieron el establecimiento del poder legislativo en una sola asamblea. Un argumento de fondo para esta propuesta unicameral, es que la soberanía pertenece al pueblo en su conjunto y no a diversos grupos o estamentos, y por tanto, debe ejercerla una sola cámara. Entre quienes sostienen este punto de vista está el diputado americano (peruano) Ostalaza.

En los debates de Cádiz se pone de manifiesto en diversas ocasiones que las Cortes, tienen antecedentes más próximos en la experiencia de los concilios de la Iglesia católica, además de los remotos que se dieron en los cuerpos colegiados de las civilizaciones griega y latina.

Una objeción importante al sistema de dos cámaras, en el cual una pertenecería a la nobleza y al clero, es que a este tipo de cámara alta podía ser mediatizada por el rey, a fin de que se cumpliera su voluntad y no la que podría emanar del legislativo. La discusión sobre la naturaleza del Senado, su identificación con una instancia que representa intereses de grupos conservadores o privilegiados, se presenta en forma recurrente cada vez que se plantea el establecimiento, cancelación o restablecimiento de ese cuerpo normativo.

Es importante también la discusión sobre la igualdad numérica de las representaciones de los españoles y los americanos, que sostiene el propio Ostalaza y otros diputados americanos como Guridi y Alcocer.

La tesis de una sola asamblea fue la que se impuso. Allí se reunieron representantes de los diversos sectores, electos por la ciudadanía.

III. Influencia de la Constitución de Cádiz

Hay estudios fundamentales que muestran cómo se gestaron los embriones del federalismo mexicano, desde que se reunió el legislador gaditano que condujo a la Constitución española de 1812. Uno ya clásico es el de Netty Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*.⁸

Para nuestro estudio la Constitución de Cádiz tiene un valor fundamental. Puede considerarse que es la madre de las constituciones hispanoamericanas del siglo pasado. En ella se recogen una serie de principios que la caracterizan como un parteaguas en la historia política constitucional de nuestros países. Algunos de sus debates sobre instituciones precursoras o normas significativas, se van a reproducir en muchas ocasiones en que se reúnen los constituyentes o se quiere reformar la norma máxima.

En muchos de sus artículos se abandona el tono de las normas tradicionales usadas por las monarquías absolutas, y se da paso a concepciones que se gestaron desde que se expresó el pensamiento de la ilustración francesa, y que hicieron su irrupción en el escenario dramático de la Francia revolucionaria.

Entre los principios básicos que sostiene el legislador de Cádiz, hay dos cuya presencia permea el conjunto constitucional: primero la soberanía reside en la Nación, no en el monarca; en la Nación estaban incluidos todos los habitantes que habían nacido en ese territorio. Se habla de Nación como expresión equivalente a pueblo. Y segundo, se establece la división de poderes. El poder legislativo reivindica para sí

⁸ La primera edición de esta obra fue publicada por el Colegio de México en 1955. La segunda de 1980, por la LI legislatura de la Cámara de Diputados, es la que se cita en el presente trabajo.

algunas atribuciones fundamentales del gobierno. Tal circunstancia concreta un avance democrático, sometiendo la acción del rey a las normas que dictan las Cortes. Eso pareció inaceptable a Fernando VII que conservaba una mentalidad absolutista y por eso se opone a dicha norma suprema hasta 1820, año en que se ve forzado a firmarla.

La doctora Benson analiza las diputaciones provinciales que crea la Constitución de Cádiz, y muestra cómo ellas fomentaron el desenvolvimiento de elementos de autonomía en los gobiernos de las provincias de ultramar. La autora recuerda en su breve prefacio, que "Lucas Alamán, centralista convencido, dijo de ellas que eran el antecedente natural del sistema federal." A su juicio, "la diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812 desde el punto de vista de la evolución del Estado Federal Mexicano".⁹

Se consigna en el estudio de la investigadora norteamericana que José Miguel Ramos Arizpe, diputado en las Cortes, fue el principal impulsor de las diputaciones provinciales y puede ser considerado padre del federalismo. Este personaje pugnó por crear condiciones de gobierno autónomo para las provincias en ese cuerpo legislativo español. Y luego en el México ya independizado de España, fue presidente del cuerpo legislador que hizo la primera Constitución federal mexicana en 1824. En general, los diputados americanos en Cádiz, vieron en el proceso legislativo en el que participaron, "la oportunidad de conseguir más independencia política para las provincias (. . .). Concentraron sus esfuerzos en aquella parte de la Constitución, e hicieron todo lo posible durante los debates, para aumentar el número de diputados y ampliar los poderes de las diputaciones. Al mismo tiempo, trataron de limitar la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey —el jefe político y el intendente—, privándoles de voz y voto en la diputación provincial."¹⁰

Los diputados españoles, en cambio se opusieron a que las diputaciones provinciales tuvieran carácter legislativo, argumentando que deberían ser juntas administrativas. Lo anterior podría ser un antecedente de la Asamblea del Distrito Federal creada en 1987. Claramente se presentó la sospecha de que al otorgarse autonomía a las provincias, se estaría impulsando la creación de estados independientes. La discusión llevó a que sólo se crearan diputaciones provinciales en las seis regiones de la América septentrional que se mencionaron en el Proyecto de la Constitución, a saber: Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, las Provincias internas de Oriente, las Provincias internas de Occidente y Guatemala. Los diputados americanos consiguieron que éstas se aumentaran en cinco más. Para

⁹ *Op. cit.*, p. 11.

¹⁰ *Op. Cit.*, p. 15. En el trabajo de José Barragán se presentan las argumentaciones de varios diputados mexicanos, entre las que destacan, junto con las de Ramos Arizpe, las de Guridi y Alcocer. Los nombres de los diputados titulares mexicanos en Cádiz vienen en la cronología.

México se lograron seis diputaciones provinciales: dos en Nueva España, una en la capital y otra en San Luis Potosí; una en Guadalajara, de la Nueva Galicia; una en Mérida de Yucatán; una en Monterrey, de las Provincias Internas de Oriente; y una en Durango, de las Provincias Internas de Occidente.¹¹

Otro tema central tratado por el Constituyente de Cádiz, es el Consejo de Estado. Se trataba de una entidad colocada entre las Cortes y el rey. Es importante para nuestro estudio, porque su composición y algunas de sus atribuciones se van a tener en cuenta cuando se discuta sobre el establecimiento del Senado en el México independiente.

El Consejo de Estado puede verse como antecedente del Consejo de Gobierno que se instituyó en la primera Constitución federal de 1824. Se trata de un organismo colegiado, compuesto por cuarenta individuos, con ciudadanía en pleno ejercicio. En este Consejo se dio entrada a los estamentos que no fueron incluidos en cuanto tales en las Cortes: cuatro de los puestos del Consejo serían reservados a eclesiásticos de conocida probada ilustración, de los cuales dos deberían ser obispos y cuatro nobles, llamados Grandes de España, dotados de virtudes y talentos reconocidos. Los restantes serían elegidos, "de entre los individuos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado a Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del Consejo de Estado, doce a lo menos serán nacidos en las provincias de ultramar." (artículo 232).

Los miembros del Consejo de Estado serían designados por el Rey a propuesta de Las Cortes. La propuesta de Las Cortes debería incluir el triple de personas (es decir, 120) con las características señaladas, de las cuales el rey haría la designación de cuarenta.

En las discusiones sobre la naturaleza, conformación, representatividad, atribuciones y número de los integrantes del Consejo de Estado, que el doctor Barragán analiza en detalle, destacan los siguientes elementos:

1. Se trataría de un órgano mixto que tendría funciones legislativas y consultivas. El rey tenía obligación de consultar a este cuerpo, antes de sancionar las leyes. Sin embargo, el resultado de la consulta no sería vinculante u obligatorio para el rey. En esta facultad dada al Consejo de Estado, destaca la voluntad política de moderar las facultades reales. Se busca limitar también los planteamientos demagógicos que pudieran provenir de las Cortes. Era un filtro político para frenar los ímpetus del rey o de la representación ciudadana. Esta es una

¹¹ Cfr. *Op. cit.*, pp. 15-17.

característica política que se va a atribuir constantemente al Senado en debates y circunstancias posteriores.

2. Entre las cualidades exigidas a los miembros del Consejo que discutieron y aprobaron, destaca la clarísima intención de establecer una entidad aristocrática, en el sentido aristotélico de la forma pura de gobierno. Habría en ellas representantes del clero y de la nobleza, a condición de que fueran clérigos y nobles ilustrados. Las demás serían personas calificadas por los servicios públicos que prestaron o por haber descollado como individuos estudiosos e ilustrados. Desaparecida la representación estamental en momentos posteriores, la calificación personal adquirida por la prestación de servicios públicos o por haberse cultivado, se va a exigir en los senados conservadores del México Independiente. Este Consejo tiene influencia también en la creación del Supremo Poder Conservador de la Constitución de 1836, pues coincide con tal poder en sus facultades para moderar a los otros poderes. Este poder moderador como se ha llamado en la teoría constitucional, cuya idea original fue de Clemon Tonnerre y cuya divulgación y enriquecimiento se debe a Benjamín Constant, es fundamental para entender el papel del Senado. En el Constituyente de 1835-36 es defendida por personajes destacados entre los que resaltan el historiador, don Carlos María Bustamante y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.¹²

3. Los representantes de las provincias de ultramar quedaron en minoría. Entre los doce representantes que correspondieron a los americanos, podían estar incluidos los clérigos y los nobles.

Si los anteriores no fueran elementos suficientes para considerar que la Constitución de Cádiz fue importante para nuestro desarrollo político posterior, habría que convenir con don Manuel Herrera y Lasso que esa constitución fue el respaldo del estado de derecho de la patria emancipada, ya que tanto el Plan de Iguala, como los Tratados de Córdoba la postularon como norma fundamental del país.¹³

IV. La lucha del Federalismo contra el Centralismo

Ya en los debates del Constituyente gaditano, hubo diputados americanos que propusieron un cierto federalismo al plantear la autonomía de las diputaciones provinciales y la libertad municipal. Cuando se debatió la institución del jefe político, el diputado Leiva propuso el gobierno federal dentro de la monarquía. Esto lo trata José Barragán al analizar el debate respectivo en las Cortes de Cádiz.

¹² Véase el estudio sobre el Supremo Poder Conservador de don Alfonso Noriega Cantú, *Las ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de Constituciones Políticas de México (1814-1917)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 127 y ss.

¹³ Cfr. "Federalismo y Centralismo, 1814-1843", ensayo publicado en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo I, Manuel Porrúa, México 1978, p. 59.

Incluso el diputado Leiva indicó que no se debía tener temor al postulado de la organización federal, si se introduce con prudencia teniendo en cuenta el espíritu público. Los diputados peninsulares, con algunas excepciones, se opusieron a cualquier fórmula que pudiera alentar la organización federal, porque calcularon que eso conduciría a la separación de las provincias de ultramar.

Al recorrer los momentos principales del Senado de la República, podemos tocar el sustrato de nuestra historia política. La concepción de esa institución y sus distintas acepciones, la definición de sus funciones, el relevamiento de su función política y legislativa sólo puede hacerse adecuadamente si se tratan algunos temas fundamentales de la organización del Estado moderno y se dirimen controversias de las sociedades que, sobre todo a partir del siglo XIX, se han venido haciendo más vastas y complejas.

El Senado es una institución que respalda al sistema federal, aunque no esencial a él como sostiene en sus conclusiones el doctor Barragán. Representa a las entidades que lo integran y coordina sus acciones. El Senado de la República, fue un órgano que operó también en las repúblicas centralistas y representó a las provincias. Se trata de un poder colegislador cuya función es representar intereses de las entidades y filtrar excesos que pudieran haberse planteado en la Cámara de Diputados.

Nuestra historia política registra desde el principio una confrontación fundamental: federalismo versus centralismo. Se trata de un enfrentamiento fundamental que contribuye significativamente a la definición de nuestra sociedad política.

Entre 1821 y 1823 se desarrolla en nuestro país independizado una discusión fundamental sobre la mejor forma de gobierno. Ese debate se inicia en el seno de la llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa, cuya convocatoria indicaba que debía reunirse en dos salas, lo que es un antecedente significativo del bicammarismo. El doctor José Barragán examina dicho organismo partiendo de la convocatoria y estudia su naturaleza como órgano político de transición, sujeto a ciertas normas que conservan todavía su identidad con el derecho español. Una característica fundamental de esa Junta primigenia, es que asume plenamente la soberanía del nuevo país y abre puertas a una participación de sectores populares hasta entonces marginados.

La Junta estuvo integrada por treinta y tres individuos, cinco pertenecientes al clero; ocho, a la Audiencia; once, a los mandos del Ejército y el resto se repartían entre miembros de la Diputación, del Ayuntamiento y de los poseedores de títulos nobiliarios. Los estamentos, pues, están presentes en ese órgano. Barragán también describe las relaciones entre la Junta y Agustín de Iturbide.

La Junta finalmente convoca a un Congreso ordinario, que se instala en una sala y no en dos como prevenía la convocatoria. La explicación mejor para el abandono de las dos salas previstas es que ellas habían sido ideadas por Iturbide y en el seno del Congreso hay posiciones que no comparten el proyecto de Iturbide. Sin embargo, el Congreso aceptó que se declarara aprobada la monarquía moderada constitucional que adoptaría el nombre de Imperio Mexicano.

El proyecto iturbidista incluía un Senado. Sus características serían las de representar fundamentalmente a las clases encumbradas y a las provincias. En el proyecto de Constitución del Imperio que presentó el iturbidista José Valdés, se establece un Senado en el artículo 27, compuesto por nobles, arzobispos, 24 individuos nombrados por el Emperador de entre los secretarios del despacho, consejeros de Estado, obispos, embajadores, generales, poseedores de títulos, intendentes, ministros togados y un senador por cada provincia, nombrado por su Diputación Provincial de entre los hacendados, comerciantes, mineros, letrados y eclesiásticos. Se trata de un Senado concebido como cámara alta, integrada por dignatarios experimentados y representantes de poderosos intereses sociales de aquel momento.

En el Congreso se manifiestan cada vez más claramente las tendencias republicanas, lo cual no gusta a Iturbide que ve en ellas un valladar al liderazgo monárquico. Iturbide acosa al Congreso y acaba disolviéndolo en octubre de 1822. Ante tal acto se manifestaron vigorosas fuerzas que respaldaban las ideas republicanas, entre las cuales destacaron las Diputaciones Provinciales y sectores del Ejército. Estas fuerzas se impusieron finalmente sobre el efímero emperador criollo y lo expulsaron del país.

El federalismo se implanta por primera vez en nuestro país, después que concluye la experiencia del Imperio de Agustín de Iturbide. Se pueden señalar elementos que dejan ver por qué el federalismo es una fórmula idónea de organización política para México: los antecedentes ya referidos de la Constitución de Cádiz, pero sobre todo tiene un peso importante la voluntad política de autonomía que se expresa con gran fuerza en algunas provincias.

Es cierto que la fe en el federalismo estaba sostenida por un grupo de dirigentes liberales y sus seguidores. Ellos mostraron una enorme capacidad de liderazgo en las primicias de la Independencia. Algunos de ellos, como Ramos Arizpe, Guridi y Alcocer y otros, habían luchado por principios inductores del federalismo desde el Constituyente gaditano.

Durante la emergencia de México como país independiente, se empezó a experimentar la confrontación centralismo-federalismo, como una de las luchas políticas más significativas. Sus resultados, hasta ahora parciales, conducen a la definición de algunas instituciones del Estado nacional.

Es necesario aclarar que el debate entre federalistas y centralistas no siempre tuvo el mismo grado de encono. La pugna entre liberales y conservadores hizo cada vez más fuerte esa disyuntiva de la organización política del país. Conforme se difundieron principios y valores del liberalismo, tales principios se fueron identificando con las características del federalismo. Ese fue un proceso propio de nuestra cultura política. En otros países, los liberales han gobernado con principios centralistas. En México eso se hizo aparecer como imposible dentro del desarrollo de nuestras formas propias de entender y legitimar el ejercicio del poder, después de los fusilamientos del Cerro de las Campanas.

Don Jesús Reyes Heróles, en su análisis sobre *El Liberalismo Mexicano*, obra que se ha vuelto clásica, explica:

“En la gestación del federalismo mexicano deben atenderse, por una parte los factores reales del país que le llevaron al sistema federal, y por la otra, el mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificar liberalismo con federalismo.”¹⁴

El fortalecimiento de la idea del federalismo en nuestro país contó con el impulso de algunas provincias que se habían ido conformando desde la colonia. Las dos provincias más importantes en cuanto focos originales de apoyo y aliento al federalismo fueron Jalisco y Yucatán, además de Guatemala que pronto se independizó.

Los lugares en los que se arraigaron grupos impulsores del centralismo, como es fácil de entender, fueron las ciudades de Puebla y México. Se trata de ciudades típica y culturalmente centrales. En esta zona residieron los imperios precortesianos que dominaron a vastas poblaciones. El centralismo virreinal sentó en estas ciudades sus bases. En la lucha velada de los centralistas ellos lograron que en el Constituyente de 1823, como señala Barragán, hubieran muchos diputados que representaban a la población de las ciudades de México y Puebla: 35 entre las dos provincias (21 capitalinos y 14 poblanos), mientras otras cuatro provincias que tenían más población, sumaban sólo 26 (9 de Guadalajara, 8 de Guanajuato, 5 de Yucatán y 4 de Zacatecas).

Lorenzo de Zavala, sostiene que hubo un conjunto de factores que fueron haciendo crecer la idea del federalismo. La más importante quizá era el deseo de libertad que se había gestado en las provincias ante la centralización tan fuerte que se produjo en la capital del país. La influencia de la constitución norteamericana es otro factor importante. Los principales dirigentes del ejército no tomaron un solo partido. Unos se pronunciaron a favor del centralismo y otros del

¹⁴ Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, Tomo I, FCE, México 1974, p. 357.

federalismo, lo cual permitió un cierto equilibrio de fuerzas.¹⁵ Pero también se sentaron las bases para una confrontación que iba a ocupar varias décadas.

Curiosamente no sólo los elementos mencionados concurrieron a impulsar el federalismo, sino que los partidarios de Iturbide, una vez que éste abdicó y salió del país, se sumaron a la corriente que apoyó al federalismo. Zavala sostiene que los iturbidistas se sumaron a los verdaderos federalistas, como un artificio para legitimar en la vida republicana su agrupamiento político, pero que en realidad querían lograr la consolidación de una fuerza para que su jefe volviera a gobernar.

Lorenzo de Zavala, testigo calificado de ese tiempo, refiere así algunos de esos condicionantes propicios al federalismo:

"...había un partido ya irresistible que tomaba cada día más fuerza: un partido que abriendo una puerta amplia a empleos y cargos lucrativos y honoríficos, bajo el nombre de *república federal*, no podía encontrar más resistencia que la débil voz de la capital, en la que había el interés de centralizar el poder, las riquezas y los destinos de las provincias. El ejército, o mejor diré los directores de la fuerza armada no formaron entonces su facción; tomaron diferentes direcciones; cada jefe tenía su opinión. Bravo, por ejemplo, Negrete y Morán se declararon por el gobierno central: Bustamante, Quintanar, Guerrero y Barragán abrazaron el de los federalistas: Santa-Anna proclamó en San Luis Potosí estos principios (. . .) Las diputaciones provinciales de Guadalajara y Yucatán comenzaron declarándose poderes legislativos, y dando una existencia política independiente a sus provincias, que llamaron *estados soberanos*: las demás provincias siguieron este ejemplo."¹⁶

El doctor José Barragán ha venido estudiando las distintas circunstancias por las que se va llegando a la adopción del sistema federal, así como la aparición del Senado como institución del federalismo.¹⁷

En un estudio reciente, el maestro Manuel González Oropeza, otro de los investigadores de esta Historia del Senado, sostiene: "El federalismo fue una opción política, la única distante y viable, del

¹⁵ Cfr. *Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, FCE, México 1985, Ed. Facsímile, capítulo XIII.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 193. En relación con la influencia de EE UU dice el propio Zavala: "Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores." (p. 196).

¹⁷ Pueden verse además las siguientes obras de Barragán: *Introducción al Federalismo*, UNAM, México, 1978; *El Pensamiento Federalista: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983; *Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1984*, Departamento del D.F., 1984.

modelo europeo centralista. Su adopción no fue un proceso analítico del mejor gobierno, sino una actitud, porque según Alberdi, jurista argentino estudioso del federalismo, Europa nos era antipática por su dominación y monarquismo.

“No obstante, la fuerza de los hechos se impuso y coadyuvando con la animadversión del modelo europeo, una vez lograda la independencia, las antiguas diputaciones provinciales, herederas de las intendencias, erigieron su constitución en una federación. En México su expresión fue Acta de Casa Mata del 1º de febrero de 1823, con que acertadamente considera José Barragán, se inicia nuestro federalismo.”¹⁸

El centralismo no tiene una clara legitimidad para los liberales más ortodoxos, aunque algunos políticos destacados hubieran impulsado virtualmente tendencias centralistas. Pero lo han hecho por la vía del pragmatismo y de una justificación que, paradójicamente, define medidas para fortalecer los poderes federales.

Don Porfirio Díaz gobernó al país fortaleciendo el poder central, pero se cuidó de formalizar en la Constitución los principios con los cuales condujo su administración. El centralismo se opera en forma tan vergonzante como vigorosa a partir del tercio final del siglo XIX en México. La institución del *jefe político* en el porfiriato, que respondía las órdenes centrales del señor presidente, tiene su antecedente en la propia Constitución de Cádiz como quedó dicho páginas atrás.

Esta identificación política e ideológica entre liberalismo y federalismo, y la pasión con la que se ha defendido, ha conducido a un planteamiento un tanto dicotómico de alternativas absolutamente excluyentes que valdría revisar. Una de las razones que se invocó para evitar la incorporación de minorías al Senado fue la defensa del sistema federal, considerando que agregar senadores de representación proporcional traería un cambio a dicho sistema. Y eso no tiene fundamento histórico ni teórico. Podemos afirmar que la Cámara de Diputados es tan federal como la de Senadores. Cada una cumple un papel y ejerce algunas facultades exclusivas. En el proceso legislativo una cámara sirve de contrapeso a la otra. Y eso puede ocurrir en un sistema federal o central. El equilibrio es una función cuya finalidad es proteger democráticamente los diversos intereses sociales, para evitar sobrerrepresentaciones oligárquicas o demagógicas. El Senado tiende normalmente a evitar estas últimas.

La lucha entre federalismo y centralismo parece haberse superado después de la consolidación de la República y la reivindicación de la Constitución de 1857, pero en realidad sigue viva en el movimiento real

¹⁸ “El Sistema Federal”, contenido en el tomo I de *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, tercera edición, M.A. Porrúa, México, 1985, p. 560. González Oropeza presenta un recorrido por la variada temática del federalismo: su impacto en los países latinoamericanos, su adopción en México, las distintas teorías que lo sustentan, la ideología que desarrolla, su funcionamiento, contradicciones y situación actual.

de la política. Las tendencias del centralismo aún se expresan en la acción gubernamental de nuestros días, pero también se impulsan por las acciones de los partidos de oposición que tienen su mayor fuerza y recursos en la capital del país. Los valores que protege el federalismo hay que tenerlos muy claros, porque su defensa puede tener también un claro sentido democrático. El politólogo Georg Schwarzenberger sintetiza bien lo fundamental de este sistema de organización política:

“La esencia del federalismo —dice—, consiste en un intento triple: primer lugar, dar a los grupos locales o regionales el máximo de libertad compatible con el interés común de la comunidad como un todo; en segundo lugar, centralizar las cuestiones vitales para la comunidad como tal; en tercer lugar, encontrar un contrapeso entre el gobierno efectivo y los derechos de las minorías y del individuo, así, la federación es una reacción tanto contra el particularismo como contra el centralismo.”¹⁹

El reforzamiento del federalismo efectivo, que proteja los valores apuntados, es un tema que se advierte tal en cuanto se presentan circunstancias que hacen patente la necesidad de descentralizar los poderes nacionales, como ocurrió después del temblor de septiembre de 1985.

Debemos entender que la descentralización no encierra solamente un valor fundamental de eficiencia, nada despreciable en la difícil tarea de conducir la administración pública, sino que esa meta entraña además un valor democrático por encima de otros.

Descentralizar es democratizar en la medida que la descentralización exige mayor distribución del poder. Y desde que los ciudadanos más lúcidos de nuestro país empezaron a luchar por la independencia, el federalismo ha representado esa aspiración democrática. El Senado de la República, en cuanto es la única entidad que representa a las entidades federativas en su conjunto, podría impulsar una sensata y efectiva descentralización de la vida nacional.

V. La Institución del Senado

Una vez que abdicó Iturbide y la corriente republicana triunfó como resultado del Plan de Casa Mata, se reunió un Congreso Constituyente en marzo de 1823. En él se presentaron distintas iniciativas.

Stephen Austin formuló un proyecto de Constitución federal, en el que se recogen algunas de las ideas fundamentales de la ley suprema de los Estados Unidos. Allí se establece la organización bicameral con un Senado integrado con dos miembros por cada provincia, elegidos

¹⁹ *La Política del Poder*, FCE, México, 1960, p. 67.

para periodos de ocho años por las diputaciones provinciales. Este proyecto introducía la representación de la jerarquía eclesiástica, incorporando a un obispo elegido por las diversas diócesis del país. Austin prevía la renovación de ese Senado por cuartas partes cada dos años. El proyecto Austin recomendaba que las diputaciones provinciales eligieran senadores que pertenecieran a diversos sectores: agricultores, comerciantes, mineros y otros. Austin introduce también la idea de que se realicen elecciones directas para los diputados.

Aunque algunos legisladores se proponían crear instituciones propias para nuestro país, no puede negarse que el sistema federal norteamericano y el Senado que se organizó en ese país desde el siglo XVIII, influyó notablemente en nuestros organizadores políticos. Es importante, tener una idea clara de lo que el Senado norteamericano era. El famoso diario *El Federalista*, publicó diversos artículos de Hamilton, Madison y Jay sobre el particular. Ellos dividían el estudio de este órgano legislador en los temas siguientes: I) Las condiciones requeridas para los senadores; II) su nombramiento por las legislaturas de los estados; III) la igualdad de representación en el Senado; IV) el número de senadores y la duración en el cargo; y V) los poderes conferidos al Senado.

En *El Federalista* plantearon algunas ideas centrales en torno del Senado. Las recogemos aquí porque estamos seguros que influyeron en nuestros constituyentes en diversos momentos. Una muy sugerente indica que la utilidad de este organismo es que contribuye a la creación "de un verdadero sentimiento de carácter nacional". También afirmaba alguno de los autores de *El Federalista* (Hamilton o Madison): "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. Así como la opinión fría y sensata de la comunidad debe prevalecer en todos los gobiernos y de hecho prevalecerá a la postre en todos los gobiernos libres sobre las opiniones de sus gobernantes, así también hay momentos especiales en los asuntos públicos en que, estimulado el pueblo por alguna pasión desordenada o por alguna ganancia ilícita, o extraviado por las artes y exageraciones de hombres interesados, reclama medidas que él mismo será el primero en lamentar y condenar más tarde. En estos momentos criticos, —qué saludable será la intervención de un cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos, con el objeto de contener esa equivocada carrera y para 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!"²⁰

²⁰ *El Federalista*, FCE, México 1982 (tercera reimpresión), pp. 266-268. Los conceptos nos permiten asomarnos al sustrato de la teoría norteamericana sobre el Senado. Este órgano tiene además importantes utilidades en materia de tratados internacionales, nombramiento y juicio, altos funcionarios y otras.

La Comisión del Constituyente mexicano que dictaminó sobre el tema, se inclinó por un Congreso unicameral para la nueva República. La sala única se fundaba en las ideas expresadas por teóricos como Condorcet, Paine y Sieyes, además de que se invocaron las constituciones francesa, española, peruana que habían adoptado ese sistema, argumentando que dos salas debilitarían y hasta paralizarían el poder legislativo. El proyecto unicameral, curiosamente propone también la creación de un Senado, cuyas funciones no serían legislativas, sino que sería una especie de poder conservador que estaría entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

Como explica Barragán en la *Historia del Senado de la República*, este Senado conservador, muestra la transición de las instituciones jurídico-políticas. Importante cuestión es que en este Senado *sui generis* cuya naturaleza no queda bien precisada en el proyecto, se busca que estén representadas las provincias. Esta es una idea recurrente en todos los senados propuestos, sea por liberales federalistas o por conservadores centralistas.

Fray Servando Teresa de Mier formuló el memorable voto particular sobre el Senado. Barragán lo analiza con detalle y nuestra Cronología refiere algunos de sus argumentos centrales. Fray Servando representaba en este Constituyente a tres provincias: Nuevo León, Coahuila y Texas. El fraile neoleonés buscaba que se garantizara en la Constitución la igualdad política de las provincias. El voto del padre Mier contemplaba dos Cámaras una de representantes electos con base en la población y la otra por las provincias, con uno o dos representantes por cada una de ellas. La segunda Cámara debía ser revisora como lo era en los Estados Unidos, según arguyó nuestro personaje en su voto. Intenta allí destruir las objeciones que se hicieron al Senado en el sentido de que se podía imponer una minoría y de que era una Cámara para alojar a la aristocracia. En torno a esta última objeción, Fray Servando argumenta que el Senado *sui generis*, aislado, que proponía la Comisión era el que podría ser un reducto aristocrático, mientras que el Senado en que él pensaba era un órgano colegiado de ciudadanos. Es significativo que Fray Servando no fuera federalista y propusiera vigorosamente el establecimiento de un Senado como el norteamericano. Eso refuerza la idea de que el Senado no debe ser visto como connatural al sistema federal.

Otro proyecto importante, fue presentado por Prisciliano Sánchez en julio de 1823: el *Pacto Federal de Anáhuac*. Allí se prevé un Senado que formaría parte del Poder Ejecutivo, con dos senadores por estado elegidos popularmente. La idea del Consejo de Estado persiste en el proyecto de Sánchez.

Barragán estudia también el proyecto de Severo Maldonado llamado *Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del*

Anáhuac. La idea roussoniana del pacto social se plantea desde el título mismo del proyecto. El documento proponía una serie de cuerpos legislativos a nivel nacional, provincial, distrital y municipal, donde el predominante sería el provincial que tendría derecho de veto y nombraría a los representantes ante el Congreso Nacional. Tal propuesta excluye naturalmente la idea de un Senado representante de las provincias.

Durante este primer tramo del proceso constituyente, lo que queda claro es la voluntad mayoritaria de establecer un sistema federal. Pero no se concluye con la Constitución que lo organizará. Esta tarea la consume una nueva Asamblea. El Primer Congreso Constituyente quedó disuelto a finales de octubre de 1823. Inmediatamente empezaron a sesionar las juntas preparatorias del Segundo Constituyente. Hay que recordar que la Constitución que estaba en vigor mientras se hacía la nueva era la de Cádiz.

En este segundo Congreso Constituyente federal, fue electo don José Miguel Guridi y Alcocer como presidente, y el 7 de noviembre de 1823 se instaló en forma solemne tal y como lo establecía la Constitución gaditana.²¹ Guridi y Alcocer había ganado un enorme prestigio por su tarea como legislador desde las Cortes de Cádiz, pero en tiempos más recientes su fama creció cuando en el acto en que se ungía a Iturbide Emperador, planteó que el órgano que lo hacía no tenía facultades.

Como sabemos, este segundo Constituyente produjo un Acta en enero de 1824, que fue la base para la Constitución promulgada el 4 de octubre de ese mismo año. Todo esto ha sido detalladamente presentado por el doctor Barragán cuando explica el triunfo del federalismo. Tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución que se desarrolla a partir de ella, se prescribe ya de un Senado colegislador dentro del sistema federal.

El Acta no estableció cómo se elegirían los senadores y lo dejó a la Constitución. El proyecto de ésta previno que los senadores serían elegidos para periodos de cuatro años por las legislaturas de los estados y su renovación se haría cada dos años. Y así fue aprobado.

De esa manera surgió la forma senatorial del Estado federal mexicano, cuyas características se mantienen hasta nuestros días.

La Constitución de 1824 conserva todavía vestigios de un pasado que dejaba atrás. Ésa es tal vez la mayor explicación de que incluyera un Consejo de Gobierno que ya para entonces resultaba anacrónico.²²

²¹ En nuestra Cronología se registran las fechas exactas de los esfuerzos constituyentes de 1823-24 y las características de los cuerpos legislativos y de gobierno aprobados.

²² Ver en nuestra Cronología, la Integración y las atribuciones de dicho Consejo.

VI. Vuelta de la República Federal y vicisitudes del Senado

La organización federal aprobada por la Constitución de 1824 fue precaria. Con ella se planteaba un cambio profundo en nuestra forma de ser como país. Estábamos acostumbrados a una forma de Estado unitario y centralista. Por siglos se había educado políticamente a los habitantes de las colonias españolas a una forma de concebir y ejercer el poder. También se reconocía quiénes podían o debían ejercerlo y en qué esferas. En términos generales los protagonistas del poder formaban círculos estrechos: nobles y miembros de la jerarquía eclesiástica eran el núcleo fundamental. Poco a poco se fueron filtrando empresarios mineros, comerciantes y otros protagonistas en la esfera del poder. En las Cortes de Cádiz se dio un franco paso a la ciudadanía. Las provincias también reclamaron atención y ocuparon sus espacios. Todo esto fue discutido en los primeros años del México independiente. La primera Constitución federal fue una apertura al cambio, pero no estuvo vigente un largo tiempo. Después de ellas estuvieron en vigor dos constituciones centralistas, la de 1836 y la de 1843.

El maestro Jaime del Arenal se ocupa en la *Historia del Senado de la República* de un periodo en el que el federalismo se restablece y atraviesa por graves dificultades. Se producen en ese tiempo discusiones públicas fundamentales que son estudiadas con cuidado. Del Arenal empieza narrando las vicisitudes del Congreso Constituyente de 1846-47, que a pesar de sus esfuerzos de seis meses no llegó a concretar una nueva Constitución. Esa tarea se frustró en gran medida por la guerra contra los Estados Unidos. Así pues, el 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados constituyentes propusieron que se restableciera la Constitución de 1824.

Mariano Otero, el gran jurista jalisciense considerado uno de los padres del juicio de amparo, formuló después de esa propuesta, su famoso voto que reforzaba la idea de poner nuevamente en vigor la Constitución de 1824, pero propone importantes reformas a ella, tomando en cuenta las experiencias habidas. Otero representa una corriente moderada y sensible del liberalismo mexicano, dispuesta a escuchar e incorporar planteamientos razonables y adecuados para México aunque los hubieran propuesto los conservadores.

En mayo de 1847 el congreso presidido por don José Joaquín de Herrera y con la presencia de Santa Anna en su calidad de presidente interino, se juró solemnemente ante el presidente de la Suprema Corte guardar la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas a la misma aprobada por este Constituyente de 1846-47.²³

²³ En nuestra Cronología se recogen los hechos anteriores y posteriores a estas reformas, así como partes sustanciales del voto de don Mariano Otero.

Del Arenal estudia detenidamente el voto de Otero. Ese pensador proponía cambios muy significativos al Senado previsto en 1824. Entre ellos se destacan el número de senadores: Otero proponía que fueran tres por cada Estado, dos electos por ellos y el tercero por otras autoridades; exigía experiencia previa a los elegibles como senadores, muy parecida a la que postulaban las *Bases Orgánicas* conservadoras; y la propuesta de que ese órgano colegiado se renovara por tercios cada dos años.

Se reproduce ampliamente en el estudio del maestro Del Arenal el pensamiento de Otero, y se pondera como uno de los más lúcidos juristas políticos mexicanos. Su visión del Senado es rica e ilustrada, lo que le hace ver matices normalmente ausentes en los planteamientos simplistas o sobreideologizados. Otero toma en cuenta las doctrinas y experiencias extranjeras y las considera a la luz de las realidades nacionales para fundar su propuesta.

Una de las cuestiones fundamentales es que Otero quiere incorporar al colegio senatorial personas reconocidas por su saber, experiencia y servicios prestados al país. Rechaza el jalisciense la aristocracia que se funda en la sola propiedad o en los títulos nobiliarios. Eso lo diferencia claramente de los conservadores. El Senado de éstos se integraba a partir de criterios patrimonialistas y corporativos. Los liberales moderados con Otero a la cabeza, postulaban "la aristocracia de las democracias. . . la del saber, la de la virtud y de los servicios".

Con las reformas introducidas en 1847 a la Constitución de 1824, el Senado federal empieza a reconstruirse. Sus primeros integrantes comienzan a celebrar juntas preparatorias desde diciembre de 1847, en medio de las dificultades y dramáticos conflictos que acarreó la invasión norteamericana a nuestro territorio. Y es que no todos los senadores previstos fueron electos de inmediato. Algunos lo fueron hasta el año siguiente. En dos estados, Yucatán y Michoacán, se resistieron a hacer estas elecciones de senadores, para mostrar que mantenían una clara separación del resto de la Nación. En otros estados no hubo la explicitación de inconformidades, pero simplemente no realizaron las elecciones senatoriales previstas. No fue sino hasta el 6 de mayo de 1848 que se declaró legítimamente constituida la Cámara de Senadores.

Jaime del Arenal describe los tiempos de tempestad social que se vivieron en aquel periodo. En la difícil etapa posterior a la guerra con los Estados Unidos, el Congreso jugó un papel importante en la conducción de los asuntos públicos. Para un número creciente de personas, lo hizo sin embargo con lentitud extrema y empezó a representar un lastre. Esto último se achacó, sobre todo a la Cámara de Senadores. Se produjo así el desgaste paulatino del Congreso y se hizo propicia la decisión política del presidente de eliminarlo. Lo anterior dio paso a la dictadura santanista que experimentó el país entre 1853 y 1855.

El maestro Del Arenal sostiene que en los años de la posguerra, que van de 1848 a 1853, hubo un predominio del legislativo sobre el ejecutivo y el país vivió en grave desorden. Éste es uno de los momentos históricos en el que se aprecian las dificultades que un régimen parlamentario traería. Nuestra cultura política reclama un ejecutivo fuerte. En ese tiempo se experimentó una grave crisis política. Muchos ciudadanos pensantes dudaron de los distintos sistemas de gobierno. Algunos empezaron a entender que ninguna fórmula garantiza por sí misma las condiciones del progreso libre y sostenido de una nación.

Paradójicamente, cuando se requería que se socializara la sensatez, los partidos se radicalizaron. El Congreso y sobre todo los senadores fueron ampliamente inculcados por hacer difícil y morosa la solución de problemas. Su negativa a otorgar facultades al Ejecutivo, atizó las tensiones. La prensa habló de "pereza parlamentaria".

A fines de 1850 los periódicos de la ciudad de México empezaron a plantear la desaparición del Senado. En un desplegado que publicó el *Monitor Republicano*, un grupo de diputados inculpó a los senadores de oponerse a las reformas requeridas en ese momento por el país. Las modificaciones a la integración del cuerpo senatorial introducidas por el voto de Otero empezaron a ser atacadas con argumentos conocidos que siguieron sosteniéndose hasta los tiempos de la República Restaurada, cuando Juárez volvió a proponer la restitución del Senado.

La confrontación de ideas acerca del Senado y su papel se prolongó en la prensa hasta el año de 1851. Los conservadores defendieron esa institución. Lo ponderaron como un verdadero valladar a la demagogia. Jaime del Arenal recoge detalladamente la polémica del Senado en esos meses. Analiza los argumentos vertidos en *El Monitor Republicano* (liberal radical), *El Universal* (conservador) y *El Siglo XIX* (liberal moderado). Los debates recorrieron los diversos planteamientos teóricos, acentuando la importancia de aquellos que sostenían sus posiciones.

También recoge el maestro Jaime del Arenal el intenso y a veces agrio debate entre el Ejecutivo y el Legislativo. El 5 de enero de 1853 renuncia el presidente don Mariano Arista, y en su comunicado al pueblo y al Congreso, habla de su impotencia para gobernar, en virtud de los bloqueos que le pone el legislativo. Dice en su renuncia el presidente Arista que tuvo todas las posibilidades y los medios para dar un golpe de Estado, pero que prefirió recorrer el camino legal y tratando de resolver los problemas y gobernar dentro de él. Argumenta que agotó todos sus recursos y, perdida la esperanza, decidió renunciar.

La Cámara de Diputados aceptó la renuncia de Arista y designó presidente al abogado don Juan Bautista Ceballos, a la sazón presidente de la Suprema Corte de Justicia. Ceballos siguiendo el

orden jurídico solicitó al Congreso facultades extraordinarias que éste ya había negado al presidente Arista y las obtuvo. Las Cámaras entonces empezaron a languidecer hasta que prácticamente desaparecieron de la escena.

Entre rumores de golpe de Estado, Ceballos pidió a la Cámara de Diputados, mediante una iniciativa formal, que convocase a una Convención Nacional que se reuniera a partir del 15 de junio de 1853, nombrara presidente y reformara la Constitución de 1824. Los diputados consideraron la iniciativa contraria a las instituciones e iniciaron un juicio político al Presidente. Ceballos decretó entonces la disolución de las Cámaras el 19 de enero de ese mismo año.

Las reacciones de los senadores ante la disolución del Congreso son reproducidas en el tramo de la *Historia del Senado de la República* que realizó Del Arenal. Un grupo de ellos pidió explicaciones al presidente Ceballos y éste respondió que se vio obligado a tomar la medida para evitar males mayores. Los senadores dijeron entonces al Presidente que el acto había sido anticonstitucional y que elevarían una protesta, lo cual hicieron. La dictadura entró francamente en el escenario de la República.

Santa Anna había sido llamado para gobernar el país por los conservadores encabezados por don Lucas Alamán y decidió volver de Turbaco, Colombia, donde se encontraba. El 20 de abril llegó don Antonio López de Santa Anna a México; ese mismo día recibió el poder presidencial y juró en la Cámara de Diputados defender la independencia e integridad del recientemente mutilado territorio nacional. Santa Anna desterró al expresidente Arista y a muchos dirigentes liberales. Entre el 11 y el 14 de mayo decretó la centralización del poder y las rentas del país. Se obligó a los mexicanos a viajar con pasaporte en el interior del país. México sufrió durante esa dictadura una nueva pequeña invasión de su territorio: La Mesilla. En fin, como sabemos, Santa Anna prolongó sus facultades extraordinarias, hasta la rebelión de Ayutla. Nuestra Cronología da breve cuenta de los acontecimientos.

VII. Constituyente unicamarista y Senado restablecido en 1874

Las razones de los liberales triunfantes esgrimidas contra la existencia del Senado, se hicieron valer en el nuevo Constituyente de 1856-57 después del triunfo de la rebelión de Ayutla. Los argumentos sobre sus características de órgano aristocrático y conservador, de lastre legislativo y gubernamental en general fueron argumentadas y se impusieron, a pesar de la magnífica defensa de la institución que hicieron don Francisco Zarco y el diputado Olvera.²⁴

²⁴ Nuestra Cronología recoge algunos de los argumentos centrales que después iban a tomar Juárez y Lerdo de Tejada para restablecer el Senado, una vez que se consolidó la República.

El maestro Del Arenal muestra en su trabajo, paso a paso, las decisiones previas al Constituyente, las características del proyecto constitucional y las razones que ofrece para no incluir un Senado. Para ilustrar este último aspecto se fundamenta en el constituyente León Guzmán. Un argumento central fue que el país requería de una reforma social a fondo y que el Senado, en tanto poder conservador, se opondría a ella. León Guzmán explicó: ". . .Es preciso desembarazar al poder legislativo, hasta donde la prudencia lo permite, de toda traba, de toda rémora que pudiera contenerlo o enervarlo. Esto se necesitaba para consumir la reforma en un corto periodo".

También registra el maestro Del Arenal extensamente la defensa vigorosa del Senado que hizo el diputado Olvera.

Lo que parece muy claro a distancia, es que los liberales triunfantes no quisieron conceder nada que sonara o se identificara como conservador, al menos no inmediatamente después del triunfo sobre esa corriente. Era una lucha a muerte que no admitía matices ni posiciones moderadas. Los argumentos de Zarco y Olvera, recuerdan los de don Mariano Otero, aclamados un día y vilipendiados al siguiente. Esos mismos argumentos que ponen de manifiesto el valor del Senado vuelven a emerger una y otra vez entre 1867 y 1874, año en que éste vuelve a restablecerse por iniciativa de don Benito Juárez y de don Sebastián Lerdo de Tejada. El maestro Jaime del Arenal pinta el debate y los múltiples obstáculos que hubieron de vencerse para restablecer el Senado. Existe también un libro editado recientemente por el propio Senado de la República en el que se da cuenta ampliamente de este proceso restitutivo, por lo cual no me extiendo en este punto.²⁵

Sólo agregaré que la argumentación de Juárez y de Lerdo de Tejada, a fin de darle congruencia al planteamiento liberal que rechazó el Senado en la Constitución de 1857, señalan que ya la reforma social estaba consumada y que, entonces, se hacía patente la importancia que tenía el funcionamiento de un órgano colegiado con las características del Senado. Había sido tan fuerte la oposición al Senado, que tardó casi ocho años la discusión y los procedimientos para restablecerlo.

Juárez murió sin ver el Senado en funciones, pero no puede negarse que hizo todo lo que estaba a su alcance para lograrlo, incluso algunos actos que fueron considerados como anticonstitucionales. Su voluntad política favorable a la existencia del Senado como Cámara colegisladora fue patentizada de diversas formas. Incluso solicitó por escrito a los gobernadores de los Estados que usaran su influencia para que el Senado fuera restablecido.

²⁵ *La Restauración del Senado, 1867-1875*, Editado por el Senado de la República, LIII Legislatura, Recopilación y Glosas del senador Dr. Roberto Casillas, Introducción por el Lic. Miguel Alatríste de la Fuente, Cotejo de textos del Mtro. Luis Muro y Epílogo del Dr. José Barragán. México, 1985. Nuestra Cronología también presenta los argumentos básicos del debate, si se quiere ver una síntesis.

VIII. La historia funcional del Senado

La historia del Senado anterior a 1875, es una concatenación de discontinuidades, tropiezos, debates, apariciones y desapariciones de la propia institución como hemos visto. Fue un largo proceso en el que el propio órgano y sus circunstancias van logrando trabajosa y paulatinamente una definición de su naturaleza jurídica, su sentido político, su capacidad como colegisladora y el resto de sus funciones.

En el Constituyente de 1916-17 ya no hay grandes discusiones sobre la existencia de esa Cámara. Los debates de casi ocho años sobre su restauración parece que habían consumado y afirmado un consenso sobre su existencia. En el Constituyente posrevolucionario sólo se reiteró entonces, que el Senado era una Cámara tan popular y democrática como la de Diputados. Se dio así un fuerte reconocimiento y respaldo a las razones argumentadas por Otero, Zarco, Prieto y Olvera. Ellos son sus principales defensores doctrinarios y políticos.

Pero también es cierto, como sostiene en su trabajo sobre la *Historia del Senado Mexicano* Manuel González Oropeza, que se sabe poco sobre la trayectoria política y constitucional de esta Cámara, y menos aún sobre el perfil del senador mexicano. El estudio del maestro González Oropeza se ocupa de la etapa que va de 1875 a nuestros días. Si antes hubo muchas rupturas y discontinuidades, si se alternaron senados liberales y federalistas con otros conservadores y centralistas durante las primeras tres cuartas partes del siglo XIX, desde hace más de un siglo México cuenta con un solo tipo de Senado en términos generales, aunque durante este último tiempo se registren periodos que pueden caracterizarse diversamente, por ejemplo, unos con mayor y otros con más débil actividad.

El trabajo de González Oropeza recorre este tiempo de estabilidad y continuidad senatorial y realiza una documentada *historia funcional*, que da cuenta de lo que ha realizado el Senado en estas once décadas, cómo ha operado y en qué formas ha cumplido sus atribuciones.

Una de las virtudes del trabajo de Manuel González Oropeza, es que destaca los personajes que han hecho del Senado una Cámara importante. Y es que a diferencia de la Cámara de Diputados donde muchos políticos noveles van a ganar prestigio nacional, a la de Senadores, los que llegan son ya políticos relevantes y a veces connotados intelectuales que conjugan la tarea política en su biografía. Entre los senadores de esta última etapa encontramos no pocos prohombres de la nación. Pocos saben que Venustiano Carranza, por ejemplo, en pleno porfiriato, ocupó un escaño senatorial. Otro senador notable del porfiriato fue don Emilio Rabasa, el gran constitucionalista. La lista es muy amplia y es importante recorrerla.

El autor de la última etapa del Senado Mexicano presenta un perfil del Senador mexicano: sus antecedentes frecuentes como

diputado federal, lo cual habla de cierta carrera parlamentaria; y sin que sea requisito formal, un buen número de senadores han contado con experiencia en puestos diversos de la administración pública, y eso corresponde con los atributos que don Mariano Otero pensó debían tener los senadores. También registra González Oropeza en su perfil senatorial, que un buen número de senadores pasan a ser gobernadores de sus entidades. La edad promedio de estos legisladores es casi del doble de la exigida por la Constitución en la LIII legislatura. En general es raro encontrar senadores de menos de cuarenta años. La formación académica es un rasgo frecuente de los senadores, siendo un número muy considerable de ellos profesionales del derecho. Después de los abogados, los médicos son los profesionales que ocupan más puestos senatoriales. Un número creciente de senadores ha hecho estudios de posgrado.

Todas estas características de los senadores confirman la teoría que ve en el Senado a un órgano equilibrador, que debe ponderar y serenar decisiones políticas importantes, resolver conflictos entre poderes, sobre todo en las entidades federativas y vigilar la política internacional.

La larga etapa que va de 1876 a 1985 reclamó del investigador González Oropeza una revisión muy extensa de datos. Además, como es casi obvio, conforme nos acercamos a las últimas épocas, el Senado tiene registros mejores y más vastos de su propia actividad. El investigador resuelve a través de cuadros que condensan información muy amplia, la visión de diversos ángulos del trabajo senatorial. El primero de estos cuadros es el calendario de las legislaturas. El segundo es una lista alfabética de todos los senadores de esta etapa, señalando los estados que representaron, la legislatura y el periodo que cubrieron. El tercer cuadro nos permite localizar rápidamente a los senadores por su entidad federativa.

Además de otros cuadros, se presentan también en el trabajo de González Oropeza, otras informaciones condensadas muy importantes. Ocupa un primer lugar la relación de Tratados y Convenios de 1876 a 1984. Para complementar esa información presenta un cuadro por orden cronológico, de acuerdo con las fechas en que fueron ratificados. El investigador registró 1444 tratados y convenios que muestran la intensa labor que en esa materia ha realizado el Senado. Esta misma materia, se ilustra con un índice de tratados bilaterales, vigentes, por materia y otro de tratados multilaterales.

Esta atribución del Senado, que lo vincula intensamente con el Ejecutivo en la conducción de las relaciones internacionales, es analizada por González Oropeza desde el tercer capítulo de su trabajo. Discute allí las cuestiones teóricas fundamentales de esa actividad y nos deja ver los procedimientos que sigue para cumplirla.

Un cuadro que nos permite asomarnos a la función senatorial, es el que presenta sistemáticamente las ratificaciones que hace este órgano

de nombramientos hechos por el Presidente de la República, por orden onomástico y cronológico.

Un tema interesante del trabajo del maestro González Oropeza es el de la ratificación de los nombramientos presidenciales que trata en su capítulo IV en el que se discuten casos relevantes; otro es el de la movilización de la Guardia Nacional que analiza en el capítulo V. También se acompaña un cuadro que registra la legislación y los decretos en la materia.

Los cuatro capítulos finales del trabajo de Manuel González Oropeza, tocan tres atribuciones del Senado y su tarea fundamental como legislador. La desaparición de poderes de los estados es un tema espinoso en el cual el investigador ya había penetrado antes.²⁶ En este capítulo identifica casos que ejemplifican la problemática y formula una tipología de problemas que permiten una visión sistemática de esa tarea senatorial.

En lo que toca al capítulo que estudia la atribución senatorial de solución de conflictos, también sigue la técnica de identificar casos. Registra aquí la controversia que es en realidad un conflicto de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y el propio Senado.

Su penúltimo capítulo analiza al Senado como tribunal político. En la misma línea metodológica de los anteriores, examina casos de responsabilidad que se dan en las entidades federativas. Ésta es vista como una función del Senado que permite un control federal sobre los estados. Se trata de juicios hechos a los gobernadores, lo cual le da un interés grande al tema.

Finalmente, González Oropeza considera la labor legislativa de los senadores, que es tal vez su función principal en términos jurídicos. En este último capítulo, recoge el investigador algunos de los proyectos más interesantes de ley o de reformas constitucionales propuestos por los senadores. De esta manera, se ponen de relieve las preocupaciones legislativas que han tenido los legisladores, con lo cual se redondea la presentación de sus actividades.

IX. Comentarios finales

Hacer *El Senado Mexicano* —'por la razón de las leyes'— ha sido una tarea fundamental de tres investigadores antes mencionados: el doctor José Barragán Barragán y los maestros, Jaime del Arenal Fenochio y Manuel González Oropeza. Cada uno de ellos contó con diversos

²⁶ Puede verse al respecto su libro sobre *La Intervención Federal en la desaparición de Poderes*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1983.

ayudantes que contribuyeron básicamente en la búsqueda de materiales. Cada uno es responsable de las líneas de interpretación y de la metodología que utilizó.

A mí me fue encargada la Coordinación de la obra. Para cumplir esa honrosa tarea, me reuní un buen número de ocasiones con los investigadores para intercambiar puntos de vista, oír sus avances y a veces para hacerles sugerencias. Me auxilió en mi propio trabajo el licenciado Jaime Torija Aguilar, con el que fui elaborando una Cronología del Senado que también se presenta en esta obra. A través de ésta pude acompañar los trabajos de los investigadores, aunque fue hecha sin consultar los resultados finales y escritos de sus investigaciones. En todo momento conté con el apoyo del licenciado Joel Hernández Santiago, Director de Publicaciones del Senado, quien estuvo atento al desarrollo del trabajo; del Oficial Mayor del Senado, licenciado don Miguel Montes García, que con gentileza y respeto se mantuvo interesado en el proceso de gestación del trabajo y, por supuesto, del Senador Antonio Riva Palacio López, bajo cuya presidencia en la LIII Legislatura del Senado de la República se propició esta investigación. Para todos ellos mi agradecimiento.

Como puede verse en la obra, los investigadores han recurrido a fuentes primarias (archivos, actas, folletería, diarios de debates, votos particulares y otras) y a tratadistas e historiadores de los temas y periodos estudiados. Otra tarea que compartimos en seminarios y conversaciones, fue la recurrencia a los cronistas de prensa que permitieron a los investigadores reconstruir mejor los hechos que se estaban estudiando, para presentarlos en su riqueza y complejidad de matices.

El Senado Mexicano, tiene unidad en cuanto se refiere a la misma institución, pero muestra una serie de variaciones que se deben no sólo al diferente estilo de los autores, sino a las características mismas de los tramos históricos que les tocó analizar. Se trata de tres etapas muy diferenciadas. La primera comprende un tiempo fundante o instituyente. En ese tiempo el país mismo estaba definiéndose como Nación independiente y perfilando su conformación política. Hay en él distintas propuestas para la configuración del Estado nacional. Y no se trata solamente de propuestas teóricas, sino de proyectos políticos vistos muchas veces como excluyentes, sin que lo fueran en todos sus aspectos como se ve claramente en las concepciones liberales y conservadoras del Senado. Estos proyectos políticos conducen al país al debate en diversas tribunas y también a enfrentamientos armados. La confrontación de proyectos alternativos tiene muchos escenarios y recorrerlos ha resultado apasionante. Esa confrontación va desde la airada discusión parlamentaria, pasa por los panfletos, los periódicos y llega hasta la guerra civil.

La etapa que estudia Jaime del Arenal, participa de algunas características de la primera, pero la situación se ve agravada por la

guerra con los Estados Unidos y la pérdida de la mitad de nuestro territorio. En el tiempo del *no Senado*, como lo llamamos en las reuniones con los investigadores, pero también es el periodo en donde se finiquita la discusión y se llega a un consenso que permite al Senado operar establemente por más de un siglo hasta nuestros días. Sólo hubo un periodo de interrupción violenta del Congreso: la presidencia dictatorial de Victoriano Huerta. El sacrificio terrible y heroico de don Belisario Domínguez nos lo recuerda dramáticamente.

El largo periodo que correspondió estudiar a Manuel González Oropeza, se ubica en un tiempo más conocido para nosotros y más contemporáneo para los posibles lectores de esta obra. En realidad es el periodo en que el Senado actúa establemente, allegándose información, debatiendo con relativa serenidad y analizando las condiciones del país con más elementos.

Así pues, siendo las etapas y autores distintos, la *Historia del Senado* no podía tener una unidad absoluta. Para mí ha sido un gran gusto acompañar a los investigadores en esta historia y preparar el presente estudio preliminar que pretende dar una visión general de la existencia y propósitos esenciales del Senado, acentuando algunos de sus temas cruciales desde dos puntos de vista: el jurídico y el político. Me he felicitado de haber empleado una parte de mi sabático otorgado por la Universidad Autónoma Metropolitana para esta tarea. He podido recorrer intensamente la teoría política conectada con el Poder Legislativo, pero, sobre todo, he repasado la historia política de mi país, con ojos y juicios actuales, lo cual me ha traído el enorme beneficio del que vuelve a estudiar con apertura y gran interés.

Francisco José Paoli Bolio
México, D. F., Mayo de 1987.



Constitución Política
de la
Monarquía Española

En el nombre de Dios Todo-poderoso, Padre, Hijo,
y Espiritu Santo, Autor y Supremo Legislador de
la Sociedad.

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación
Española bien comenzadas, despues del mas detenido con-
sue-
men, y madura deliberacion, de que las antiguas leyes
fundamentales de esta Monarquia, acompañadas de las
oportunas providencias y precauciones que aseguren de un
modo estable y permanente su entero cumplimiento, po-
dran llenar debidamente el grande objeto de promover la
gloria, la prosperidad, y el bien de toda la Nación, decretan
la siguiente Constitucion politica para el buen gobierno,
y recta administracion del Estado.

Título 1.^o

De la Nación Española y de los Españoles

Capítulo 1.^o

De la Nación Española

Artículo 1.^o

La Nación Española es la reunion de todos los Españoles
de ambas Hemisferios.

Artículo 2.^o

La Nación Española es libre e independiente, y no es, ni
puede ser patrimonio de ninguna familia, ni persona.