

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SENADO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Jorge MADRAZO

...ningún hombre medianamente instruido en estas materias ignora que ésta (la organización del Senado) es el punto más difícil y al mismo tiempo el más importante de las constituciones republicanas.

Mariano OTERO

SUMARIO: I. *Introducción y planteamiento del tema.* II. *Evolución constitucional.* III. *¿Es actualmente el Senado representante de las entidades federativas?* IV. *Planteamiento sobre el aseguramiento de pluripartidismo en el Senado.*

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El Senado es una de las instituciones políticas más antiguas. La "Bule" ateniense, los "gerontes" vitalicios de Esparta, los "cosmos" de Creta y el senado romano, son dignos ejemplos de la milenaria existencia de esta entidad política, si bien es cierto su composición y funciones aparecen dentro de un esquema altamente diversificado.

Bajo el influjo de la cultura política inglesa, Norteamérica alumbra la institución senatorial, animándolo de un nuevo sentido en el contexto de la naciente fórmula federativa. Teniendo presente el modelo de la Convención de Filadelfia, el Constituyente mexicano lo adoptó, y desde 1824 ha estado presente en nuestro constitucionalismo, no sin grandes accidentes y vicisitudes.

Como acertadamente señala Vicente Fuentes Díaz,¹ el Senado mexicano tiene, entre otras de sus peculiaridades, la de resurgir periódicamente como tema de controversia nacional.

Todo parece indicar que el momento actual se sitúa como uno de esos periodos de polémica, sobre todo a partir de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador Víctor Manzanilla²

¹ Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República*, México, Editorial Altaplano, 1974. p. 6.

tendente a complementar la integración del Senado, asegurando la presencia de las corrientes políticas minoritarias.

En la consulta nacional propuesta por la Cámara de Senadores todavía en curso, se han escuchado los más enconados debates y resucitado las peroratas apasionadas del Constituyente de mediados del siglo pasado y del poder reformador de la década de los setenta.

El actual debate no ha quedado circunscrito a la conveniencia de modificar o complementar el sistema de integración de la cámara, sino que ha dado pie para que algunos cuestionen la existencia misma del Senado. Su percepción como "cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas"³ y cuerpo privilegiado, aristocratizante, despótico, conspirativo, embrollador y contrario a toda idea de progreso y avance⁴ no ha estado ausente en la resurgida polémica.⁵

Ante la triple posibilidad de suprimir el Senado, mantenerlo en sus actuales condiciones o reforzarlo normativamente para que pueda cumplir cabalmente su misión constitucional, nos inclinamos definitivamente por la tercera alternativa.

México es un país de Constitución nominal;⁶ en lo general ninguna de las instituciones políticas previstas en la ley fundamental de Querétaro cumplen integralmente con el papel constitucionalmente asignado. Ello no es suficiente argumento para pretender su desaparición; antes bien, es necesario reflexionar en el modo para conseguir su fortalecimiento dentro del proceso de consolidación y avance de la democracia y modernización del Estado.

Convencido de que el Senado puede jugar en el futuro un papel protagónico en el refuerzo de nuestro sistema político-constitucional, es conveniente replantear su evolución y situación actual, para que a partir de estas bases se encuentren las fórmulas adecuadas para su superación.

² Iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores en el mes de septiembre de 1984.

³ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857* (estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús), México, El Colegio de México, 1957 p. 578; *Idem, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857* (estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índices de Manuel Calvillo), México, El Colegio de México, 1956, p. 835, son palabras textuales de Francisco Zarco, en la sesión del 10 de septiembre de 1856.

⁴ Véase el debate del 10 de septiembre de 1856, en Zarco, *Crónica...*, *op. cit.*, pp. 576-585, e *Historia...*, *op. cit.*, pp. 834-843.

⁵ Véase las opiniones del Partido Socialista Unificado de México, *Proceso*, México, núm. 304, 30 de agosto de 1982, pp. 27-28.

⁶ En la terminología de Karl Loewenstein, *cfr.*, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, p. 218.

II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

1. Prescindiendo de la consideración del Senado en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, que lo establecía fuera de la organización del Poder Legislativo⁷ y que nunca fue vigente, esta institución aparece en nuestra vida constitucional en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

La inspiración natural del Constituyente, no sólo para la creación del Senado, sino en general del sistema de gobierno, fue la Constitución norteamericana de 1787, cuyas instituciones políticas se prestigian en todo el mundo.

2. La creación del Senado en Estados Unidos fue en gran medida una respuesta a los problemas reales que se planteaban a la Convención, en el momento de tránsito de la confederación al Estado federal, así lo anuncian los autores de *El federalista*⁸ cuando expresan que es el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones generales de los Estados pequeños y de los más grandes. El Senado aparecería como una justificación teórica y armónica del federalismo.

El Senado, resultado de una visión pragmática del constituyente norteamericano, sería aprovechado para cumplir otros propósitos: servir, por su tamaño y experiencia de sus miembros, para aconsejar y fiscalizar el uso de las atribuciones del Ejecutivo sobre el nombramiento de funcionarios y celebración de tratados; contener la impetuosidad de la cámara de representantes; dado el modo de su integración, la duración en el cargo y el perfil de sus miembros, aparecer como elemento de estabilidad del gobierno y, por último, establecer un tribunal apropiado para tramitar el juicio político.⁹

Ciertamente, los diputados constituyentes de Norteamérica no fueron los hombres más revolucionarios del orbe y tenían los peligros incidentales de la democracia. En este sentido el Senado sería también utilizado como instrumento de clases y facciones con un hondo espíritu conservador.

La percepción del Senado como cámara equilibradora, estabilizadora y conservadora se muestra con las decisiones en favor de una mayor edad y una ciudadanía más prolongada de sus miembros en relación con los requisitos para los representantes; el que los senadores fuesen

⁷ Véase Romerovargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, p. 57.

⁸ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El federalista*, 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 262.

⁹ Bryce, James, *The American Commonwealth*, Londres, MacMillan, 1889, vol. I, p. 108.

“personas escogidas” y no electas; lo escaso de sus miembros y la mayor duración en el cargo.¹⁰

El dato esencial que apoya la relación entre el Senado y el Estado federal fue la designación de los senadores por las legislaturas locales; de esta manera “se hacía que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal”.¹¹

La igualdad de representantes de los Estados ante el Senado introducía un principio de equilibrio, una distinta versión del *check and balance*, pues mientras en la cámara de representantes el criterio de elección era el número de población, lo que ocasionaba tener estados más representados que otros, para el Senado la población de la fracción federada era irrelevante y totalmente igualitaria.

El que fuesen dos senadores por cada estado se explica en razón de la concepción de este cuerpo como un órgano pequeño, que no pudiera ser víctima de los vicios y las “pasiones súbitas y violentas” que afectan a las asambleas numerosas.¹²

Su duración de seis años en el cargo y la renovación por terceras partes del órgano, estaba animada por el deseo de tener un contacto suficiente con los objetos y principios de la legislación y asegurar un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes e impedir la “perniciosa mutabilidad gubernamental”.¹³

3. El Constituyente mexicano de 1823-1824 adopta para su magna obra el Senado de tipo norteamericano y reproduce, con variación de matices, toda su caracterización, a pesar de que la situación política, social y económica de México distara mucho de parecerse a la norteamericana.¹⁴ A ello debe referirse el doctor Burgoa cuando afirma que “la implantación del Senado en la Constitución de 1824 no tuvo ninguna justificación real”.¹⁵

No puedo detenerme en los debates del Constituyente de 1824 para sostener si efectivamente los diputados entendían y razonaban las consecuencias del sistema que estaban imitando. Lo cierto es que el Senado que se generaría tendría todas las características de aquel órgano

¹⁰ *El federalista*, op. cit., p. 262.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Idem*, p. 264.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Rodríguez Lozano, Amador, “La ‘reforma política’ en el Senado. Una propuesta”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 50, mayo-agosto de 1984, p. 537.

¹⁵ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1976, p. 601.

del que leían en la mala traducción de la Constitución norteamericana, hecha en Puebla, y que circuló entre muchos de los diputados.

Si debo, sin embargo, dejar esclarecido que ese primer Senado de 1824 surgía con la representación de las entidades federativas, dado que el nombramiento de los senadores se realizaba en las legislaturas locales.

En nuestra historia constitucional ese fue el único Senado verdaderamente federativo. Su pureza sólo alcanzó el año de 1835 y al resurgir el Estado federal en 1847, paulatinamente se fue despojando de su original investidura, y su relación con los estados palideció hasta casi extinguirse.

4. La idea de que la institución del Senado es consustancial al sistema federal ha sido desmentida por el constitucionalismo mexicano.

La consecuencia del golpe de Estado de 1835 fue el desconocimiento del Estado federal y la creación en su lugar de un sistema centralista que, sin embargo, conservaba la institución senatorial.

Poco tenía que ver aquel Senado centralista con su modelo original; su modo de designación, en el que se hacían participar a la Cámara de Diputados, al gobierno en junta de ministros, a la Suprema Corte de Justicia, a las juntas departamentales y, finalmente, al Supremo Poder Conservador, empezó a producir el descrédito y desconfianza hacia esta entidad política. Se convirtió en un órgano aristocratizante, faccioso, represivo y reaccionario, tendente a la conservación del grupo político en el poder.

5. Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, el Senado adquirió un matiz de representación clasista: una tercera parte sería designada por la Cámara de Diputados, por el presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia, de entre distinguidas personas de la milicia, la carrera civil y la eclesiástica que, a la par, hubiera ocupado anteriormente los cargos públicos de mayor importancia. Los dos tercios de senadores restantes debían ser designados por las asambleas departamentales dentro de alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios y fabricantes.¹⁶

6. El Senado de 1847 surge, como toda el Acta de Reformas, del pensamiento de Otero y se caracteriza por la alteración del órgano como estructura federalista. Así, el Senado mexicano, nuevamente en el contexto del Estado federal, empieza a tomar sus rutas propias y alejadas de la paternidad norteamericana.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1976, p. 601

Otero cifraba grandes esperanzas en el Senado: lo visualizaba como "el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado".¹⁷ Además de sus funciones legislativas, sus atribuciones se extenderían a servir como cuerpo consultivo; se ampliaría en un tercio más, de suerte que además de los dos senadores electos en cada estado, se designaría un tercero por el Ejecutivo, el Senado mismo y la Cámara de Diputados, con el establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.

En 1847, dice Jorge Carpizo, se le otorgó al distrito federal dos senadores y se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores. "Estos dos datos son de especial importancia porque cambiaron la naturaleza del senado: de ser parte esencial del régimen federal pasó sólo a ser una parte del poder legislativo con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral".¹⁸

7. La consustancialidad del Senado y el federalismo nuevamente se rompió en la Constitución de 1857, dado que a pesar de que aquélla organizaba al Estado bajo la forma federal, omitía la institución senatorial. Muchos autores con calificada pluma han explorado exhaustivamente el debate del Constituyente que concluyó con la no incorporación del Senado al sistema de la Constitución; por ello, no me preocupo por reproducir lo que sería una estéril repetición.

Sin embargo, no he podido vencer la tentación de recordar que en la mayoría de los liberales puros que votaron en contra de la instauración del Senado, no tenía tanta importancia el recuerdo del Senado reaccionario de las constituciones centralistas, sino facilitar a un congreso reunido en una sola asamblea la expedición de la legislación de reforma social que anhelaban los radicales.¹⁹

Vencido el grupo conservador y derrotado el segundo imperio, el presidente Juárez, en el propio año de 1867, clama por la instauración del Senado, no porque encontrara irrealizable el federalismo sino por la necesidad de dividir al Congreso para debilitarlo y contender con sus impulsos predominantes.

La inconstitucional "Ley de Convocatoria" de 14 de agosto de ese

¹⁷ Otero, Mariano, "Voto particular" (5 de abril de 1847), *Mariano Otero. Obras* (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles), México, Porrúa, 1967, t. I, p. 3868.

¹⁸ Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México UNAM/LGEM, 1983, p. 16.

¹⁹ Véase Guzmán, León, "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias" (nota introductora de Jorge Madrazo), *Anuario Jurídico*, México, VII, 1980, pp. 622 y ss. Debemos enfatizar que León Guzmán fue uno de los constituyentes que más se opusieron al Senado.

año, hizo fracasar de origen el proyecto de reformas de Juárez. A pesar del primer descalabro, en diciembre del propio año de 1867, Lerdo de Tejada comparecía al Congreso para insistir en las reformas, ahora por los cauces constitucionales.²⁰

Debieron pasar siete años para que las reformas constitucionales se aprobaran. En todo caso, ellas beneficiarían como presidente a su más apasionado promotor y defensor.²¹

La restauración del Senado en 1874 nada tiene que ver con el federalismo. Se le reorganiza para evitar el gobierno congresional, en vez del presidencial que postula la Constitución. El Senado aparece no como pieza del Estado federal, sino como sistema bicameral, independiente del modo de distribución territorial del poder.

8. El último ligambre entre el Senado y las entidades federativas se rompió en el Congreso Constituyente de Querétaro.

Ciertamente la presencia del Senado ya no suscitó polémica. Sin embargo, es de mencionarse que el proyecto establecía que

la legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieran emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, *y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, eligirá entre los dos que tuvieren más votos.*

En el debate, las legislaturas perdieron este último asidero de elector, pues el constituyente reprobó el sistema, decidiéndose por la mayoría relativa como criterio de elección de los senadores. El que la legislatura de cada Estado declare electo al senador que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos, carece de cualquier importancia, dado que no significa el ejercicio de calificación electoral.

III. ¿ES ACTUALMENTE EL SENADO REPRESENTANTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS?

De los párrafos que anteceden ya ha desprendido el lector mi conclusión al respecto de este punto, que se debate desde hace muchos años.

²⁰ Véase Tamayo, Jorge L., "La gestación del Senado de la República", *Pensamiento Político*, México, vol. XVII, núm. 68, diciembre de 1974, pp. 535-543.

²¹ Núñez y Escalante, Roberto, "La influencia de Lerdo de Tejada en el restablecimiento del Senado", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 1, primavera de 1977, p. 35.

La doctrina se ha dividido radicalmente en este punto.²² En todo caso, debo fundar en más razones, además de la histórica, la afirmación antecedente, a pesar de que, como advierte don Antonio Carrillo Flores, la cuestión no tenga ninguna importancia práctica.²³

La utilidad que encuentro de referirme a este problema se dirige más pragmáticamente a la refutación de abrir la Cámara de Senadores a partidos políticos minoritarios, bajo la consideración de que aquéllos sólo pueden ser representantes de los estados.

Deberá advertir el lector que incluso la prístina concepción del Senado norteamericano ha evolucionado: a partir de 1913 los senadores norteamericanos ya no son designados por las legislaturas locales sino que son cargos de elección popular.²⁴ Por otra parte, ahora mismo se encuentra en proceso, en Norteamérica, la enmienda constitucional para dotar al Distrito de Columbia con dos senadores al igual que todos los estados.²⁵

Actualmente el punto que mejor podría relacionar al Senado con las entidades federativas podría encontrarse en la designación del mismo número de senadores en todos los estados, sin importar su población. Esto sigue siendo cierto en Estados Unidos y en México, pero no podemos dejar de observar que en otros Estados federales esta situación no se reproduce.

El *Bundesrat* de la República Federal de Alemania está compuesto por 41 miembros: cinco representantes de cada uno de los *Länder* con más de seis millones de habitantes; cuatro representantes de los tres *Länder* que tienen una población que fluctúa entre los dos y los seis millones de habitantes y tres representantes por cada uno de los pequeños *Länder* que cuentan con menos de dos millones de habitantes. En Canadá se asignaban 24 senadores para las provincias de Quebec y Ontario; seis de cada una de las provincias occidentales y cuatro para la Isla del Príncipe Eduardo; como secciones, las provincias occidentales y las marítimas recibieron un total de 24 senadores.²⁶

Jorge Carpizo ha logrado sistematizar de este modo las razones por

²² Véanse, entre otros, Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano* (reimpresión de la 3a. ed., prólogo de Jorge Carpizo), México, UNAM, 1977, p. 137; Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 269; Burgoa, *op. cit.*, 657.

²³ Carrillo Flores, Antonio, "El Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria de El Colegio Nacional*, México, t. X, núm. 1, 1982, p. 60.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Véase Dellinger, Walter, "The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking the Amendment Process", *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., vol. 97, núm. 2, diciembre de 1983, 386-432, especialmente p. 427, nota 200.

²⁶ Rodríguez Lozano, "La 'reforma política'..." *op. cit.*, p. 550.

las cuales no se puede concebir a los senadores como representantes de los estados.

...los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad; el régimen para los senadores es el mismo que para los diputados: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar otro empleo por el que disfruten honorarios; idéntico término para computarse la renuncia tácita e iguales responsabilidades.²⁷

Ciertamente, el artículo 51 constitucional reputa a los diputados representantes de la nación y guarda silencio respecto de la representación de los senadores, lo que anima la controversia.

Por otra parte, la desvinculación entre los senadores y las entidades federativas ha sido destacada de muy diversas maneras: El doctor Tena Ramírez ha escrito:

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.²⁸

No puede dejarse de advertir que la mayoría de los senadores son personas que, antes de su elección, por lo general ocupan cargos públicos de importancia en el gobierno federal. Esta situación se acomoda a la permisión que realiza la Constitución, dado que, para ser candidato al Senado, sólo se exige tener una residencia efectiva en el estado de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

De este modo, el Senado original de la LII Legislatura se componía de 33 miembros que al momento de su selección por el partido predominante se encontraban desempeñando funciones públicas a nivel nacional; 17 habían sido diputados en la anterior legislatura y sólo 14 provenían efectivamente de la clase política de los estados.²⁹

Otro dato que podría utilizarse para intentar una defensa del carácter de representantes de los estados de los senadores es el relativo a que éstos son electos en el territorio de las entidades federativas o del distrito federal, en cada caso.

²⁷ Carpizo, "El sistema representativo en México", *op. cit.*, p. 162.

²⁸ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 269.

²⁹ Rodríguez Lozano, "La 'reforma política'...", *op. cit.*, p. 548.

Por mi parte, creo que el referido argumento es muy aparente. Partiendo de que los senadores son electos popularmente en forma directa, al igual que los diputados, lo único que cambia en estos dos tipos de elecciones federales es el tamaño de la circunscripción electoral. Efectivamente, para este caso, los Estados no son más que circunscripciones electorales; más grandes que los distritos electorales uninominales, en los que se eligen a los diputados de mayoría, pero más chicos que las circunscripciones electorales plurinominales, en donde se eligen a los diputados de representación proporcional.

El problema de conocer a quién representan los senadores ha sido resuelto por Carpizo de una manera pragmática: cuando se someten a la consideración del senador asuntos que tienen que ver con todo el país, es indudable que no podrá actuar sino como representante de la nación; pero si el caso planteado involucra directamente a la entidad federativa en donde fue electo, sería absurdo que el senador no asumiera la representación y la defensa de su estado.³⁰ El autor mencionado utiliza la misma fórmula explicativa para justificar el carácter dual de la representación de los diputados: la de la nación, así como la del distrito que lo eligió.

De mayor interés práctico que teórico es el problema de si el Senado, al igual que la Cámara de Diputados, efectivamente viven un proceso de corporativización, con todos los riesgos que ello implica.

No puede dejarse de observar que a partir de 1938, año de formación del Partido de la Revolución Mexicana, el Congreso empieza a reflejar la estructura del partido predominante reorganizado, es decir, su conformación sectorial. De esta suerte uno de los criterios importantes en la selección de candidatos del PRM sería la distribución hacia los sectores de la organización, distribución en la que inicialmente el sector obrero se quedaba con la mejor parte. Al crearse en el año de 1943 la CNOP, contrarresta la fuerza de la CTM y, poco tiempo después, el llamado sector popular adquiere una clara preponderancia hacia dentro del partido y hacia el Congreso.³¹

Es ya una tradición en el Senado que se reserven algunos escaños a ciertos líderes de organismos de un especial significado político y partidista. Tal es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación o de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal, así como de las confederaciones campesinas.

En el original Senado de la actual legislatura, de los 64 escaños 15

³⁰ Carpizo, "El sistema representativo en México", *op. cit.*, p. 16.

³¹ Peschard, Jacqueline, "Hacia un nuevo liderazgo nacional: el caso del Senado", *Estudios Políticos*, México, vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre de 1982, p. 20.

fueron reservados al sector obrero, para ser ocupados por líderes estatales de la CTM o por dirigentes de sindicatos de empresas. Al sector campesino le fueron atribuidos siete asientos, distribuidos internamente en el sector, de acuerdo con la tradicional estructura piramidal, tal como sucede en el sector obrero.

La CNOP es desde luego el sector más amplio y heterogéneo y, por lo mismo, algunos de sus candidatos escapan "a la estructura jerarquizada de las grandes corporaciones".³² Esta sección del Senado, de 42 curules, permite una cierta movilidad y apertura que, afortunadamente, impiden que el calificativo de órgano corporativo se extienda hasta cubrir la totalidad de esta institución política.

En nuestro concepto, la tendencia hacia la corporativización debe ser frenada. La apertura de la cámara a corrientes políticas minoritarias podrá servir como un instrumento para por lo menos atemperar este riesgo, si extinguirlo no es posible.

IV. PLANTEAMIENTO SOBRE EL ASEGURAMIENTO DEL PLURIPARTIDISMO EN EL SENADO

El Senado es un órgano compuesto exclusivamente por miembros del partido predominante. En los tiempos modernos toda la participación de la oposición en su conjunto, en esta cámara, se ha reducido a la curul que, en 1976, obtuvo la coalición PRI-PPS, después de las agitados elecciones en Nayarit donde, se dice, el PPS fue despojado de la gubernatura. Este acontecimiento, sin embargo, no constituyó un verdadero precedente.

La debilidad tradicional del Senado pareció acentuarse cuando en 1977 la Cámara de Diputados se reorganizó para asegurar el acceso más amplio y sistemático de las corrientes políticas minoritarias.

Con motivo de las audiencias públicas que se celebraron para recoger lo que debería ser el contenido de la reforma política, se insistió en la necesidad de que la apertura también comprendiera a la Cámara de Senadores. En este sentido apuntaron los pronunciamientos, entre otros, de don Antonio Martínez Báez, Francisco Javier Gaxiola Ochoa y Antonio Carrillo Flores, y organizaciones tales como el PARM, el PCM, el POAM y la UIC.

En el referido proceso, la impermeabilidad del Senado a los postulados de la reforma política se apoyó en el argumento de que al hacer

³² *Idem.* p. 23.

concurrir senadores de partido se desconocería la personalidad jurídica y política de cada uno de los estados de la República. Carlos Sansores Pérez, enfático, declaró que la estructura del Senado debía conservarse intacta, pues al no representar intereses del electorado sino la potestad indivisible de los estados, no daba cabida para expresiones disidentes.

Es probable, como dice Jacqueline Peschard, que "la verdadera razón para no abrirlo [el Senado] estaba en el esfuerzo por resguardar una institución intermedia que prepara y protege cuadros, dignifica líderes y fomenta la disciplina de la élite política...".³³

De entonces a la fecha, y particularmente en este momento, se ha insistido en abrir la Cámara de Senadores y asegurar la participación sistemática de los partidos minoritarios.

El 19 de septiembre de 1984 el senador por Yucatán Victor Manzanilla Schaffer presentó una iniciativa de reforma constitucional en donde se apuntaban tres enmiendas distintas: la primera consistente en acortar el tiempo entre la elección y la toma de posesión del presidente de la República; la segunda, para limitar al 15 de noviembre la entrega de iniciativas de ley al Congreso y, la tercera, precisamente para modificar el sistema de elección de los senadores, creando un sistema electoral mixto de mayoría relativa y representación proporcional de las minorías.

Ciertamente, la iniciativa del senador Manzanilla era de carácter totalmente personal, es decir, no había sido previamente filtrada por el líder de control político ni por sectores del partido predominante. El senador por Yucatán se adelantaba a los resultados de la decimasegunda asamblea del Partido Revolucionario Institucional en la que se había esbozado la idea de abrir el Senado a las corrientes políticas minoritarias.

El 16 de septiembre de 1984 el líder del Senado, licenciado Miguel González Avelar, anunció que se abriría una consulta popular amplia, con la intervención de distintas organizaciones políticas y sociales.

La consulta popular, catalizada por la iniciativa del senador Manzanilla, ciertamente se ha realizado aunque sus resultados aún no son anunciados oficialmente.

La propuesta del senador Manzanilla Schaffer consistía en que el Senado se compusiera de tres miembros por cada estado y tres por el Distrito Federal, dos de los cuales se elegirían por el principio de mayoría relativa y el tercero por "representación proporcional". Esta

³³ *Idem*, p. 22.

tercera curul sería repartida bajo la consideración de que, al obtener el 1.5% de la votación nacional, el partido político registrado acreditoria de sus candidatos a dos senadores y a uno más, hasta 16 como máximo, por cada medio por ciento adicional de los votos obtenidos. A fin de conservar la igualdad de representación de las entidades federativas, cuando un solo partido fuese el único en registrar candidatos, se le podrían atribuir hasta 32 senadores de representación proporcional.

Los senadores de "representación proporcional" serían atribuidos de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hubieran logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país, de manera proporcional y lo serían por la entidad en que hubiesen sido registrados.

Muchos otros mecanismos y sistemas para conseguir el referido propósito se han propuesto, por ejemplo: don Antonio Carrillo Flores propone una fórmula sencilla consistente en "que los candidatos a la presidencia de la República de los partidos políticos minoritarios —que debe suponerse que son sus miembros más capacitados— sean ex-officio senadores de la República".³⁴

En lo particular, nos parece que el sistema más apropiado sería el de los "senadores de partido". Bajo este sistema el número de senadores se elevaría a cuatro en cada una de las 32 circunscripciones. Tres resultarían electos por el principio de mayoría relativa, como hasta ahora. La cuarta curul se asignaría, en cada una de las circunscripciones, al candidato de aquel partido político que hubiere alcanzado el cuarto lugar en la votación, independientemente del número de sufragios obtenidos.

Ciertamente, no es el más democrático de los sistemas, pero sí resulta acorde con la realidad del sistema político mexicano y con las posibilidades de los partidos de oposición.

No podemos pasar por alto la sugerencia que en algunos foros se han hecho de que en el Senado de la República se integren representantes de las minorías indígenas de nuestro país.

Es indudable que las referidas minorías debieran ser atendidas y reconocidas por el orden jurídico de forma más cabal, pero creemos que la tendencia debería apuntar hacia su integración verdaderamente nacional; hacerlos participar de los beneficios del desarrollo y la cultura; integrarlos a la voluntad política del pueblo, como unidad.

A pesar de la existencia de grupos indígenas que conservan su unidad con base en unos mismos usos y costumbres, México no es un país

³⁴ Carrillo Flores, "El Senado en el sistema constitucional mexicano", *op. cit.*, p. 65.

de dimensión étnica plurinacional debido, seguramente, a la debilidad de estas organizaciones sociales que no alcanzan a impactar al cuerpo social de manera significativa.

El procurar su representación en el Senado rompería con la tesis de que los senadores son representantes del pueblo, y los riesgos de convertir a la Cámara en un órgano corporativo se agudizarían considerablemente.

Finalmente, y como un elemento comparativo del presente trabajo, considero importante destacar cómo un Estado federal del continente americano compone su Senado.

En Venezuela el Senado está compuesto por dos senadores de cada estado y dos del Distrito Federal, pero los ciudadanos que hubieran desempeñado la presidencia de la República por lo menos por la mitad de un periodo, forman parte también del Senado.

El Senado se integra además con senadores adicionales.

Los senadores naturales o no adicionales se atribuyen mediante representación proporcional de acuerdo con el método de la mayor media o regla D'Hondt.

Los senadores adicionales, que no podrán ser más de dos para cada partido político, se atribuyen también bajo el principio de la representación proporcional, mediante la aplicación del cociente electoral nacional, que se obtiene dividiendo el número de votos válidos entre el número fijo de senadores a elegir.

Para la adjudicación de senadores adicionales se divide el número total de votos obtenidos por cada partido político nacional por el cociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de dos o más, se adjudicarán dos puestos de senadores adicionales. Si esa diferencia es igual a una se le adjudicará un solo puesto. Los puestos de senadores adicionales se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político en los estados o en el Distrito Federal cuando, sin haber obtenido representación, tenga mayor votación.