

ARTÍCULO 56

electos para algún cargo de ejercer sus puestos; con los artículos 37 y 38, que establecen las causales de la pérdida y suspensión de los derechos ciudadanos; con el 59 que se refiere a la no reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato y al impedimento de elección de representantes suplentes de individuos que hayan sido propietarios en el periodo inmediato anterior; y por último con el 130, que establece la separación del Estado y la Iglesia.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 28-33; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. V, pp. 67-178; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 442-446; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 187-191; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17^a ed., México, Porrúa, 1980, pp. 306-309.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

COMENTARIO: En el *Diario Oficial* de fecha 15 de diciembre de 1986, apare publicada una reforma al artículo 56 constitucional, mediante la cual el poder revisor de la Constitución modificó el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, hecho que resulta significativo si tomamos en cuenta que ahora la renovación del Senado se realizará en forma semejante a la prevista por el artículo 25 de la Constitución de 1824, en donde por vez primera se establece y regula el funcionamiento del Senado en nuestro país. Lo anterior nos motiva a reflexionar sobre la evolución que ha sufrido dicha institución a partir de la formación del Estado Federal Mexicano (1821-1824) hasta adquirir su fisonomía actual. En consecuencia, el lector de este comentario no encontrará mayores detalles sobre el origen, naturaleza y funciones del Senado como Cámara colegisladora sino que habrá de asomarse a una serie de cambios, unos profundos otros superficiales, que ha experimentado el Senado a lo largo de su existencia.

En el Primer Congreso Constituyente Mexicano de 1822, encontramos un hilo conductor que, sin duda, es producto de la corriente imperante en Europa y desde luego en nuestro país: el Poder Legislativo estaría compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores las que en conjunto formarían el Congreso, el cual actuaría como representante de la nación.

En sus orígenes, el Senado mexicano fue ideado tomando como modelo el Consejo de Estado establecido en la Constitución de Cádiz, esto es, se pensó más en un mecanismo que sirviera de control a leyes y actos y a través del cual se permitiera, antes que nada, defender y mantener los privilegios de la clase dominante. El proyecto iturbidista consideraba al Senado como un cuerpo permanente, esencial al Poder Legislativo y compuesto en atención al oficio y posición económica de sus miembros, con la finalidad de defender los intereses de los poderosos de la época. Si bien es cierto, no podemos dejar de reconocer que ya entonces se pensaba que en el Senado podrían encontrar su representación las provincias.

Una vez que Iturbide abdica a la corona del Imperio Mexicano, varios proyectos de Constitución habrán de sucederse; en la mayoría encontramos como constante el rechazo a la monarquía y la reiteración de establecer un Poder Legislativo bicameral en donde el Senado habría de jugar un importante papel de colegislador. La forma para elegir a sus miembros era muy variada; desde los estamentos, hasta la designación de representantes provinciales, pasando por un Senado en el que necesariamente hubieran representantes eclesiásticos. Largo sería el camino hasta llegar al establecimiento del Estado Federal Mexicano y lejano estaba aún el Senado como institución en la cual las entidades federativas encuentran representación igualitaria y participan en la formación de la voluntad estatal.

La grave situación de abandono, aunada a la inestabilidad política que se vivía en las provincias, motivó que aflorara el descontento exteriorizado por frecuentes proclamas de autodeterminación, independencia y desobediencia al gobierno central. Esta grave crisis condujo al desmembramiento del país. Con el objeto de terminar con esta situación, se convocó a un nuevo congreso constituyente, el cual estaría caracterizado por una célebre polémica entre los defensores de la república centralista o unitaria y los promotores de una del tipo federal. La aprobación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en enero de 1824, despejó toda duda; México se decidía por la forma de República federal cuyas características quedaron detalladas en la Constitución de octubre del mismo año, primera del México Independiente y que permanecería sin reformarse hasta su abrogación en 1835.

Tanto en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana como en la Constitución de 1824 se estableció un poder Legislativo bicameral: la Cámara de Diputados era representativa del pueblo en tanto que en el Senado encontraron su representación igualitaria las entidades federativas. Esta decisión provocó gran inquietud: ¿de dónde provino la idea de establecer un Senado en nuestro país?, la respuesta no es fácil de obtener, hay quienes sostienen que con ligeras modificaciones, su germen ya se encontraba en la Constitución francesa que en 1795 estableció un Poder Legislativo integrado por dos cuerpos, uno de ellos llamado consejo de ancianos cuyas funciones se equipararían a las del Senado; o bien en la Constitución de Cádiz de 1812, o en el pensamiento previo a la Constitución de Apatzingán de 1814 (si bien es cierto que en este documento únicamente se determinó la existencia de una Cámara de Diputados), o tal vez en el proyecto

iturbidista de 1822. En cambio un importante sector de la doctrina considera que su existencia se deriva de la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo Senado se integró por representantes de las entidades federativas. En realidad, no debe preocuparnos si su origen se remonta a la intención de representar a las provincias, de proteger privilegios de una clase o, ya dentro de la corriente federalista, si se buscó representar a las entidades federativas. El hecho significativo es que el Senado como institución de primer orden nos ha acompañado en la mayor parte de la vida independiente de nuestro país, sin importar grandemente si México era un estado unitario o uno federal. Este último señalamiento nos permite afirmar que el Senado no es, como muchos pretenden, una institución propia o exclusiva de un estado federal, nuestra historia así lo demuestra.

Lo anterior queda confirmado al revisar la evolución de nuestra carta magna y observar que aún en la etapa del México centralista, el Senado subsistió como órgano de representación, en tanto que durante la primera parte de la vigencia de la Constitución de 1857, entre los años de 1857 y 1874, el Senado fue suprimido. Durante esta época, aún con la carencia del Senado, el federalismo mexicano subsistió y se fortaleció, lo cual pone de manifiesto que independientemente de la forma de estado que se adopte, lo esencial es que los estados cuenten con un órgano que represente plenamente sus intereses y ayude a mantener y preservar el equilibrio de la Unión; estos dos papeles fueron desempeñados correctamente por un Poder Legislativo unicameral cuya estructura e integración fue modificada en 1874.

El viejo anhelo de que las provincias encontraran su representación en un órgano colegiado (Senado), se materializó desde los proyectos anteriores a la Constitución federal de 1824 y a partir de entonces las provincias, entidades federativas o departamentos (según la forma de estado de que se trató) fueron representadas. Si bien es justo reconocer que bajo la influencia del federalismo norteamericano, el estado federal mexicano y en particular el Poder Legislativo encuentra su perfeccionamiento. Sobre este particular es interesante recordar la opinión del constitucionalista argentino Carlos María Bidegain quien ya señalaba que al formarse el estado federal norteamericano no hubo grandes intentos de originalidad en la creación de los órganos de gobierno, y que se adoptó una estructura tradicional que se había ejercido desde la época de dominación inglesa. Encontramos así la presencia de un Poder Legislativo integrado por dos cámaras: una, la de representantes, que habría de ser electa directamente por el pueblo, en tanto que la otra, el Senado, lo sería de manera indirecta, con un periodo de vigencia mayor que su contraparte y que tendría un ánimo más conservador con el objeto de servir de freno a los ímpetus de la asamblea general.

En *El Federalista*, número 51, se aprecia otro motivo para contar con un legislativo bicameral: En una república, en que la autoridad legislativa predomina, es necesario evitar este "inconveniente", para tal efecto lo mejor es dividir a la legislatura en diferentes ramas, con diversos mecanismos de elección y principios de acción. Sea cual sea el verdadero motivo, nuestro país se vio influido grandemente por el constitucionalismo norteamericano y así, el Senado mexica-

no tuvo características semejantes al norteamericano en lo referente a su composición, elección, vigencia, facultades y mecanismos de renovación.

También es importante recordar que la doble composición del Congreso norteamericano facilitó un compromiso entre las entidades grandes y pequeñas: la Cámara de Representantes estaría integrada en razón a la población en tanto que en el Senado encontraban representación igualitaria todas las partes integrantes del estado federal. De lo anterior podemos concluir que el Senado mexicano es receptor de tres claras influencias. *a)* Servir de freno a los excesos de la Cámara de Diputados, esto es, actuar como un moderador conservador, no desde la perspectiva aristocrática sino como un elemento de prudencia y mediación. *b)* El Ejecutivo, en ocasiones, requiere verse fortalecido y encuentra en el Senado un apoyo fundamental, todo ello en razón a la división de la legislatura que busca, principalmente, evitar el predominio sobre el Poder Ejecutivo, y *c)* La igualdad de que gozan las entidades federativas al participar en la formación de la voluntad estatal y en el desarrollo del proceso legislativo. Al contar con idéntico número de senadores se está garantizando plenamente la igualdad política y jurídica que reclaman las partes integrantes de nuestra nación.

La composición del Senado ha sufrido varias modificaciones a lo largo de su existencia, si bien es cierto que en la mayoría de las Constituciones se ha establecido el número de dos senadores por cada entidad, asimismo se han ensayado diversos mecanismos para su renovación siendo más frecuente hacerlo por tercios o mitades cada dos años.

En la Constitución de 1824, había dos senadores por cada estado, mismos que serían electos por las correspondientes legislaturas.

En la Constitución de 1836 se estableció el número de 24 senadores electos por las juntas departamentales.

En las Bases Orgánicas de 1843 se habló de 63 senadores electos por las juntas departamentales, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia y el propio presidente de la República.

En el Acta de Reformas de 1847, el Senado se integraba con tres senadores por cada entidad, dos de los cuales serían electos por los estados, en tanto que el tercero sería votado por las diputaciones a partir de una terna propuesta por el Senado, Suprema Corte de Justicia y Cámara de Diputados.

En este mismo ordenamiento, por primera vez se estableció que el Distrito Federal elegiría a dos senadores para que lo representasen, hecho que es significativo si pensamos que en Estados Unidos el Distrito de Columbia no tiene derecho de elegir senadores.

En la Constitución de 1857 el Senado fue suprimido. Fue hasta las reformas constitucionales de 1874 cuando se restableció, integrándose por dos representantes por cada entidad y dos por el Distrito Federal, electos de manera indirecta.

En la original Constitución de 1917, se repetía la fórmula de dos senadores por cada entidad, incluyendo al Distrito Federal, electos de manera directa y la duración de su periodo sería de cuatro años renovándose por mitades.

Ya hemos señalado que la institución del Senado ha existido a lo largo prácticamente de la totalidad de nuestra vida como nación independiente, incluso en

la etapa centralista de nuestro país y que, por el contrario, fue suprimida en los primeros 17 años de vigencia de la Constitución federal de 1857. Las razones que se esgrimieron para justificar la supresión fueron muy variadas. A continuación haremos mención de aquellas, que consideramos más representativas del sentir de la época: El Senado adquirió tintes aristocráticos y conservadores durante la vigencia de las constituciones centralistas tanto por su funcionamiento como por el procedimiento selectivo de sus miembros. En el primer aspecto se tenía como peligroso que el Senado buscara neutralizar las decisiones de los diputados, en consecuencia se consideraba al “intermediarismo” como reprobable; se fomentó la falsa idea de que la decisión del Poder Legislativo engendraba tal tardanza, oposición y contiendas que necesariamente se produciría la inactividad del órgano legislativo. En cuanto al procedimiento selectivo, éste motivó que el Senado fuera calificado como el órgano político más reaccionario: baste recordar que durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales uno de los requisitos para ser senador era poseer un patrimonio elevado (al alcance de un reducido sector de la sociedad), y que durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843 se añadió como requisito para ser senador el haber desempeñado el cargo de presidente de la República, secretario de despacho, ministro o agente diplomático o bien gobernador de un departamento. Como bien puede apreciarse, ese afán de privilegio y exclusivismo que niega a todo principio democrático pronto encontraría respuesta en el clamor popular que por diversos medios pedía la supresión del Senado. Ni el voto particular de don Mariano Otero en 1847, logró convencer sobre la sabiduría y experiencia que deberían encarnar los miembros del Senado, cuerpo político que debía ser el más estable y en el cual estuviera cimentada la felicidad y progreso de la nación. El Senado, lamentablemente convertido en fiel instrumento de un régimen centralistas y conservador, estaba condenado a desaparecer.

Años más tarde uno de los principales debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 fue en relación a la desaparición o permanencia del Senado. El recuerdo del Senado centralista animó a la Comisión de Constitución que presentó un proyecto de artículo en el que el Poder Legislativo de la federación se depositara en una sola asamblea o Cámara denominada Congreso de la Unión. Los defensores del Senado encabezados por Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Isidro Olvera buscaron, a través de sus argumentos, convencer sobre la necesidad de contar con una institución democrática que se derivara del pueblo y buscara equilibrar a las entidades políticas que integran a la federación. Ante las voces que pedían se atacara el origen del mal, esto es el proceso de selección de los senadores, los defensores del Senado, lo consideraron como el cuerpo que evitaría la celeridad del proceso legislativo propio de las dictaduras. En fin, se buscó a toda costa la supervivencia de la institución. En contraposición hubo necesidad de soportar acusaciones tan graves como aquellas que señalaron al Senado como reducto conservador, oposición ciega y sistemática, rémora incontrastable a todo progreso y reforma, etcétera. Después de un encendido debate la mayoría de los diputados liberales por 44 votos a favor y 38 en contra decretó su desaparición y el establecimiento del unicamarismo.

La Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, ensombrecieron la vigencia de la nueva Constitución. Pronto Benito Juárez, el gran defensor de la República se enfrentaría al desusado poderío de un órgano legislativo unicameral; la presidencia de la República encontraba una seria oposición, su autoridad quedaba mermada. Juárez intentó regresar al bicameralismo en un claro afán por dividir y consecuentemente debilitar al Poder Legislativo.

Largo y lleno de tropiezos sería el proceso de reformas al texto constitucional que desembocaría en el restablecimiento del Senado: iniciado en diciembre de 1867 y debatido por más de siete años, finalmente el dictamen fue aprobado en 1874, ya bajo la presidencia de Lerdo de Tejada. Juárez no alcanzó a ver culminada su tenaz lucha por restablecer al Senado y equilibrar las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Finalmente la institución había probado ser absolutamente indispensable.

Años más tarde, durante el Congreso Constituyente de 1917, la discusión ya no sería sobre la permanencia del Senado, ahora los debates se referían al sistema de elección que habría de emplearse. Se buscó, sin lugar a duda, que el pueblo externara su opinión y no que fuera un grupo reducido o privilegiado quien decidiera. En suma, se buscó evitar cualquier reminiscencia aristocratizante. La elección directa de los senadores constituyó una verdadera innovación.

En dos ocasiones más el poder revisor de la Constitución habría de modificar el mecanismo de renovación del Senado: la primera en 1933 durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, con el objeto de aumentar de cuatro a seis años el tiempo que durara el encargo de senador, asimismo se determinó que se renovaría en su totalidad cada seis años. Como puede notarse, la reforma motivó la coincidencia entre el periodo del Senado y el mandato y renovación del Poder Ejecutivo Federal.

La última modificación ocurrió en diciembre de 1986, en esta oportunidad no se alteró el periodo de seis años, y se buscó que el mecanismo de renovación volviera a la forma original que se ha empleado desde 1824: el Senado se renovará por mitades. Para ser congruentes con la duración del periodo, ahora la renovación será cada tres años.

Resulta oportuno destacar que de manera excepcional, en las pasadas elecciones federales de julio de 1988, el 50% de los senadores fue electo por un periodo de tres años, en tanto que el número restante lo fue para un periodo de seis años. En 1991 las curules de los senadores por tres años que concluyen su periodo habrán de ser ocupadas por senadores electos para un periodo de seis años.

Como podrá notarse la adopción de este mecanismo implica un notable avance. Antes de la reforma, cada seis años se presentaba un fenómeno que motivaba serias preocupaciones: simultáneamente se renovaban los poderes Legislativo y Ejecutivo. Con ello se cerraba totalmente un ciclo y se corría el riesgo de que muchas iniciativas y proyectos legislativos fueran olvidados para siempre. Ahora, cuando llegue el momento del cambio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, 32 senadores continuarán desempeñando sus funciones por tres años más, si bien es cierto que al no poder predecir cuál será el comportamiento

de los legisladores que permanecerán, siempre queda latente el riesgo de que muchos proyectos queden en el olvido por un cambio de opiniones o actitudes motivados, principalmente, por razones de oportunidad política.

A pesar de este riesgo, la reforma trae como ventaja que los senadores que permanecen sirvan de enlace entre la legislatura saliente y la recién instalada, además se contará con la experiencia y apoyo de quienes han desempeñado idénticas tareas durante el último trienio. Aun cuando hay voces que señalan que no es del todo recomendable este aumento en la actividad electoral en el país, nosotros consideramos que, por el contrario, es una gran oportunidad para escuchar con mayor frecuencia cuál es la voluntad popular.

El elector está en posibilidad de refrendar su confianza, y dado el caso modificar, cada tres años, la composición ya no sólo de la Cámara de Diputados sino también del Senado, con ello el Poder Legislativo resulta favorecido y se camina con decisión hacia la integración de un gobierno verdaderamente representativo en el cual la acción legislativa debe constituir un instrumento eficaz para el desarrollo del país.

Un aumento de la actividad electoral se traduce en un afán por perfeccionar la democracia.

BIBLIOGRAFÍA: Arenal Fenochio, Jaime, "El Senado durante la Segunda República Federal", *El Senado Mexicano*, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987, Libro Dos, pp. 11 y ss.; Barragán Barragán, José, "Lugar que corresponde al Senado", *El Senado Mexicano*, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987, Libro Uno, pp. 187 y ss.; Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1950, pp. 4-56; Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 161-162; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3^a ed., México, Miguel Porrúa, 1985, t. VII, pp. 56(3) y ss.; Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República*, México, Ed. Altiplano, 1974, pp. 5-151; Ochoa Campos, Moisés, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 16-36; Romero Vargas, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, pp. 79 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20^a ed., México, Porrúa, 1984, pp. 267 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 6^a ed., México, Porrúa, 1975, pp. 171 y ss.

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

ARTÍCULO 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO: La suplencia de los legisladores es una institución de rai-gambre gaditana. Ha existido en todas las constituciones vigentes en México. Ciertamente no ha operado con los mismos principios, por ejemplo, la Constitución de 1824, inspirándose en la de Cádiz de 1812, no estableció un suplente