

## LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: ANÁLISIS DE ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

José María SERNA DE LA GARZA\*

SUMARIO: I. *Reelección inmediata de los legisladores federales.* II. *Facultades del Congreso.* III. *Preguntas parlamentarias orales y escritas.* IV. *Iniciativa preferente del Ejecutivo.* V. *Algunas propuestas de reforma al Senado de la República.* VI. *Conclusión.*

En la presente ponencia se examinan varios de los temas que se han venido discutiendo desde hace algunos años en el marco de la llamada “reforma del Estado” en México. En particular, nos enfocamos a analizar una serie de propuestas de reforma vinculadas al Poder Legislativo federal. Cabe aclarar que no son las únicas propuestas que han aparecido en los debates. Sin embargo, sí se trata de las que de alguna forma han ido generando un cierto consenso entre los actores participantes en el proceso, tales como partidos políticos, académicos y medios de comunicación.

### I. REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES<sup>1</sup>

La principal razón que justifica modificar la Constitución general para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores, radica en la necesidad de fortalecer y vigorizar nuestro sistema representativo.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

<sup>1</sup> Entre quienes han discutido este tema se encuentran Rodríguez Lozano, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica núm. 32, 1998, pp. 73-77; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002, pp.

En efecto, permitir la reelección inmediata de los legisladores federales tendría el efecto de hacer más próxima la relación entre el legislador y sus electores. Es decir, la reelección inmediata de legisladores federales genera un incentivo fundamental para que éstos atiendan las necesidades y demandas provenientes de los distritos donde fueron electos y en los que pueden ser reelectos. Asimismo, con esta propuesta se recuperaría la norma originalmente consagrada en la Constitución de 1917, ya que, como se sabe, la no-reelección inmediata de diputados y senadores se introdujo por medio de la reforma constitucional de 1933.

Por otro lado, y como un efecto adicional, la reelección inmediata de los legisladores federales podría permitir la formación y consolidación de verdaderas carreras parlamentarias, circunstancia que sin duda contribuiría a fortalecer al Congreso de la Unión. La prohibición de la reelección inmediata resta continuidad a las carreras parlamentarias, dificulta la especialización de los legisladores tanto en la operación de los procedimientos parlamentarios, como en el conocimiento y manejo de las materias sustantivas de las cuales deben conocer en el proceso de formación de las leyes.

Por otro lado, y como se ha podido percibir en las diversas discusiones sobre el tema, existe la preocupación de que la reelección inmediata de legisladores pueda llevar a la formación de cacicazgos, a la perpetuación indefinida en el cargo, lo cual puede tener un efecto negativo tanto en la representatividad como en la eficacia en el ejercicio de las funciones que aquél conlleva.

En este sentido, diversos autores han propuesto que un tiempo excesivamente largo en el cargo de legislador puede llevar a la falta de interés y motivación para el cumplimiento cabal de sus funciones, por lo que es pertinente establecer límites al número de reelecciones consecutivas que puedan darse.<sup>2</sup>

Por lo anterior, se ha sugerido la conveniencia de que en una eventual reforma sobre el tema, se establezca que los diputados y senadores de mayoría relativa solamente podrían reelegirse en un número limitado de ocasiones (si bien no está claro cuál sería dicho número).

103-108; Lujambio, Alonso, “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, México, 1996.

<sup>2</sup> Rodríguez Lozano, *op. cit.*, pp. 73-77; Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 144 y 145.

Igualmente, en relación con los diputados y senadores de representación proporcional, se podría establecer que solamente tuvieran posibilidad de reelegirse por ese principio, por ejemplo, una sola vez. El motivo de esta limitación radica en evitar el fortalecimiento de las oligarquías partidistas, que hasta ahora han tenido las manos libres para asignar posiciones por la vía de la representación proporcional. Se trataría de evitar el posible abuso que pudiera hacerse de esta práctica, una vez que el camino de la reelección inmediata de legisladores se encuentre abierta.

Por lo que hace a la suplencia, se ha discutido sobre la posibilidad de incorporar algunas medidas destinadas a evitar que se den prácticas viciosas, que puedan darle la vuelta al espíritu que anima a la reforma en su conjunto. Por ejemplo, se ha considerado conveniente prohibir que un legislador propietario que ha sido reelegido hasta el límite de ocasiones en que puede constitucionalmente hacerlo conforme a la propuesta arriba referida, pueda postularse como suplente en una nueva ocasión, sin que haya mediado un periodo sin ejercer el cargo.

## II. FACULTADES DEL CONGRESO

### 1. *Aprobación del Presupuesto por el Senado*

La fracción IV del artículo 74 constitucional establece que el examen, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden de manera exclusiva a la Cámara de Diputados. Con esta disposición, se excluye a la Cámara de Senadores del proceso de discusión y aprobación del presupuesto federal.

Esta situación no deja de ser paradójica, ya que si bien por un lado el Senado sí está facultado para participar en la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos, por otro lado no tiene intervención en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Como se puede observar, este diseño no toma en cuenta que el proceso presupuestario en los Estados modernos debe verse de manera integral, tanto del lado de los ingresos como el de los egresos, los cuales están estrechamente relacionados. Al contrario, el diseño normativo en vigor divide en dos segmentos distintos el proceso presupuestario federal, al atribuir a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (con exclusión del Senado), y al permitir que del lado de los ingresos ambas cámaras sí puedan trabajar de manera conjunta.

Asimismo, resulta igualmente extraño que por un lado la Cámara de Senadores no esté facultada para discutir y en su caso aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero que por otro lado el artículo 126 constitucional le otorgue la facultad de autorizar gastos no previstos en el referido presupuesto, mediante una ley posterior a aquél (Artículo 126.- “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”).

En realidad, no existe una razón lo suficientemente fuerte para justificar que solamente la Cámara de Diputados discuta y en su caso apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, con exclusión del Senado. Si se llegó a esta situación, ha sido por razones históricas que tienen que ver con la distribución de facultades entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, a raíz del re establecimiento del bicamarismo en nuestro régimen constitucional, por medio de la reforma de 1874 a la Constitución de 1857.<sup>3</sup>

En efecto, con aquella reforma, que re estableció el Senado, se otorgaron a éste facultades que antes pertenecían a la de Diputados en el esquema unicameral original de la Constitución de 1857. Ello no obstante, otras atribuciones permanecieron en el ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, lo cual sucedió en el caso de la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, norma que pasó a la Constitución de 1917, en su artículo 74, fracción IV.

Por las razones apuntadas, otra de las propuestas de reforma que se han discutido en el proceso de la “reforma del Estado” consiste en permitir que el Senado intervenga en calidad de colegisladora para discutir y en su caso aprobar lo que podría denominarse la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, para después discutir y aprobar la Ley de Ingresos para el año respectivo. Con esta medida se estaría siendo congruente con el objetivo de dar al proceso presupuestario federal un carácter integral, incorporando tanto el aspecto de las previsiones de gasto como el de los requerimientos de ingresos en el ámbito de atribuciones de ambas cámaras.

Cabe aclarar que convendría modificar el texto de la fracción IV del artículo 74 constitucional (que podría pasar alguna fracción del artículo 73 constitucional), para dejar en claro que, en buena lógica, corresponde

<sup>3</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 358-361.

primero aprobar el Presupuesto de Gastos, para después determinar los ingresos que son necesarios para cubrirlo.

Por otro lado, esta reforma tendría el efecto de despejar toda duda sobre la naturaleza de ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, al ser aprobado por ambas cámaras del Congreso de la Unión, conforme a las reglas que para la aprobación de todo “proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, establece el artículo 72 de la Constitución.

A su vez, lo anterior pondría punto final a la discusión que se ha dado en el país desde hace ya varios años, acerca de si el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados puede o no ser vetado por el titular del Ejecutivo Federal.

Convertir al Presupuesto de Egreso de la Federación en una ley, en cuya elaboración y aprobación intervienen las dos cámaras del Congreso de la Unión, implicaría la sujeción al procedimiento del artículo 72 constitucional, en el que está claro que el presidente de la República puede hacer “observaciones”, es decir, puede interponer el veto.

## 2. *Reconducción presupuestal*<sup>4</sup>

La posibilidad de interponer el veto sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, puede tener el pernicioso efecto de que al inicio de un nuevo ejercicio, no haya todavía un Presupuesto aprobado, por lo que no habría base jurídica para que el gobierno federal pudiera ejercer el gasto que requiere la ejecución de los distintos programas.

Para evitar esta problemática, se ha propuesto establecer en la Constitución la regla de la llamada *reconducción presupuestal*, la cual busca garantizar que el gobierno federal no carezca de recursos presupuestales con motivo de la falta de acuerdos entre los órganos facultados para aprobar tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos. De esta manera, para generar certeza jurídica en el proceso presupuestario federal, se establecería que, en el caso de que el Congreso de la Unión no apruebe en tiempo o no se pronuncie sobre el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación presentado por el Ejecutivo antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se prorrogará automáticamente el

<sup>4</sup> Una interesante discusión sobre este tema puede encontrarse en Gutiérrez, G., Lujambio, A. y Valadés, D., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, UNAM, México, 2001, pp. 75-80

presupuesto anterior, hasta que se apruebe el presupuesto del año fiscal en curso. Asimismo, con una posible reforma en este tema, se podría establecer una base constitucional en términos generales, que remitiese a la ley la determinación de las reglas específicas por medio de las cuales la reconducción del presupuesto tendría lugar.

Cabe destacar que la normativa constitucional y legal de la mayoría de las entidades federativas de México, ya prevén la reconducción presupuestal bajo alguna de sus modalidades. Y lo mismo puede decirse de países como Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Guatemala, Holanda, Honduras, Italia, Paraguay, Uruguay y Suiza.

### *3. Tratados internacionales*

Conforme a la normativa vigente, los tratados internacionales son celebrados por el presidente de la República, con laprobación del Senado. En este aspecto, al reinstaurarse el Senado en 1874 y repartirse las competencias que antes de dicha reforma correspondían al Congreso (unicameral), se siguió la regla establecida por el constituyente de los Estados Unidos de América, que establece un procedimiento en el que intervienen exactamente los mismos órganos del esquema constitucional de aquel país.

Sin embargo, en el caso mexicano al menos, esta norma ha introducido una especie de anomalía estructural dentro de nuestro sistema, ya que por la vía de los tratados el titular del Ejecutivo y el Senado pueden pasar por encima del Congreso de la Unión, al regular mediante dichos instrumentos internacionales materias que se encuadran en el ámbito de la competencia legislativa del Congreso, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores.<sup>5</sup>

Por ello es que se ha propuesto corregir dicha anomalía, a efecto de que sea el Congreso de la Unión, y no solamente una de sus cámaras,

<sup>5</sup> Diego Valadés ha hecho referencia a esta situación de la siguiente manera: “El presidente y el Senado podrán, por vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y los congresos locales en la materia de su competencia”. *Excelsior*, 27 de marzo de 2000, pp. principal y 9. Tomado de Corzo Sosa, Edgar, “Comentario al amparo en revisión 1475/98 resuelto por la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, 2000, nota 18.

el que apruebe o rechace los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República.

Conviene señalar que la Constitución prevé la participación del Congreso de la Unión (y no sólo de una de sus cámaras), en asuntos que tienen que ver con la política y las relaciones exteriores. Tal es el caso, por ejemplo, de la facultad del Congreso para aprobar contribuciones sobre el comercio exterior; o la facultad del Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, naturalización, emigración e inmigración. Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con una comisión de relaciones exteriores, en la que cotidianamente se analiza la política exterior desplegada por el Ejecutivo federal, así como los tratados internacionales celebrados por éste y aprobados por el Senado.

De la misma manera como no hay justificación alguna para que el Senado de la República quede excluido del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos, tampoco existe razón alguna para excluir a la Cámara de Diputados de la aprobación de los tratados internacionales.

Cada vez más, la celebración de tratados internacionales implica la realización de reformas legislativas, en las que intervienen por fuerza el Congreso de la Unión con sus dos cámaras. De esta manera, resulta lógico pensar que si un tratado ha de repercutir de manera relevante en la labor legislativa, deben ser las dos cámaras del Congreso de la Unión a quienes corresponda la aprobación de aquél.

La relevancia de los tratados, que por jurisprudencia de la Suprema Corte ahora se encuentran en una jerarquía superior a la de las leyes federales y locales, justifica que en su aprobación participen todas las fuerzas y corrientes que representan, en el Congreso y no en una sola de sus cámaras, al pueblo de México. La aprobación de un tratado internacional, por los deberes que imponen al Estado nacional en su conjunto, debe ser producto del más amplio consenso.

### III. PREGUNTAS PARLAMENTARIAS ORALES Y ESCRITAS<sup>6</sup>

Por medio de las preguntas parlamentarias los legisladores tienen la posibilidad de tener acceso a información que obra en poder de los órganos del Poder Ejecutivo, en relación con temas y asuntos concretos. Se

<sup>6</sup> Sobre este tema pueden encontrarse interesantes análisis en Rodríguez Lozano, *op. cit.*, pp. 86-90, y Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, pp. 65-114.

trata de un mecanismo por medio del cual, de manera ágil, periódica y pública, los legisladores pueden enterarse de asuntos precisos y concretos.

Por otro lado, el carácter público del intercambio entre gobierno y Congreso que las preguntas parlamentarias conlleva, contribuye a generar una dinámica de relación entre ambos poderes que favorece el diálogo, de cara a la ciudadanía.

Asimismo, como se puede observar en otros esquemas constitucionales, las preguntas parlamentarias pueden ser orales o escritas. Las preguntas parlamentarias orales, implican el contacto cara a cara entre alguno de los secretarios del gobierno y los legisladores, a efecto de que éstos puedan plantearle a aquél las preguntas que consideren pertinentes y que, a su vez, el secretario dé las respuestas conducentes de manera pública. Eventualmente, podría pensarse en que hubiese una publicación oficial tanto de las preguntas como de las respuestas. En el marco jurídico-constitucional mexicano, el ámbito natural para las preguntas orales sería el de las llamadas “comparecencias” de los secretarios y otros servidores públicos de la administración pública federal, ya previstas en el artículo 93 constitucional. En este aspecto, se podría establecer la regla según la cual, las reuniones entre miembros del gabinete y las cámaras del Congreso se deban organizar de manera periódica, para plantear preguntas que los primeros deberán responder.

En cuanto a las preguntas escritas, se trataría de que diputados y senadores del Congreso de la Unión estuviesen en posibilidad de plantear preguntas por escrito a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Bajo este mecanismo, dichos servidores públicos tendrían el deber de responde por escrito la pregunta a ellos dirigida, dentro de un plazo determinado. Igualmente, se considera conveniente que las preguntas y las respuestas fuesen publicadas en un documento oficial editado por ambas cámaras del Congreso.

Cabe aclarar que un análisis de derecho comparado lleva a la conclusión de que el planteamiento de preguntas parlamentarias orales y escritas implica el diseño de un procedimiento con reglas específicamente destinadas a favorecer el diálogo ágil y no personalizado entre gobierno y Congreso. Este aspecto tendría que ser regulado en la ley y el reglamento del Congreso.

La introducción del mecanismo de las preguntas parlamentarias tanto orales como escritas, podría darse por medio de la adición de un párrafo

al artículo 93 constitucional, en el que de manera general se establecería la base respectiva, dejándose a la ley y al reglamento del Congreso la determinación de las reglas específicas del procedimiento para plantear preguntas parlamentarias.

#### IV. INICIATIVA PREFERENTE DEL EJECUTIVO<sup>7</sup>

El marco normativo sobre el procedimiento legislativo en México, no prevé un mecanismo que existe en otros sistemas constitucionales (por citar un par de ejemplos, Brasil y Francia), consistente en abrir la posibilidad de que el presidente de la República pueda solicitar al Congreso un trato preferente a algunas de sus iniciativas de ley. Es decir, en nuestro país, si el titular del Ejecutivo Federal presenta una iniciativa de ley ante alguna de las cámaras del Congreso, no existe en la normativa vigente algún plazo predeterminado para que las comisiones de dictamen legislativo y el propio pleno de las cámaras desempeñen su tarea relativa al procedimiento legislativo. Eso significa que existe la posibilidad de que, tanto las comisiones como el pleno, retarden indefinidamente o incluso congelen cualquier iniciativa de ley que ante el Congreso se presente.

Es verdad que el artículo 87 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece el plazo de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan recibido el proyecto en cuestión, para que las comisiones presenten el dictamen legislativo que habrá de remitirse al pleno para su discusión y votación. Sin embargo, es bien sabido que dicho plazo no se observa en la práctica, y que no puede serlo, puesto que los proyectos de ley que llegan al conocimiento de las cámaras, cualquiera que sea su origen, por lo general requieren de más tiempo para su estudio y dictamen.

La integración actual de las cámaras, en las que el partido afín al titular del Ejecutivo no cuenta con la mayoría para aprobar una ley (situación que razonablemente puede pensarse que se repetirá en el futuro político de México, tal y como viene ocurriendo desde hace dos sexenios), per-

<sup>7</sup> Un análisis más amplio sobre este tema puede encontrarse en Serna de la Garza, José Ma., *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, México, 1998, pp. 266-276. También puede consultarse la relatoría de Pedro Salazar, titulada “Forma de gobierno, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo”, en la Memoria del Seminario *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, UNAM, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005, p. 590.

mite considerar la conveniencia de reformar nuestra Constitución para permitir la existencia de un trámite legislativo de carácter extraordinario, que existiría al lado del trámite ordinario, en virtud del cual el titular del Ejecutivo Federal pudiera solicitar al Congreso un tratamiento preferente, justificada por cuestiones de urgencia.

El objetivo de la reforma consistiría, por tanto, en evitar que el Ejecutivo quede completamente maniatado para cumplir con su mandato y su programa de gobierno, con motivo de la imposibilidad de integrar mayorías en las cámaras del Congreso de la Unión que lo apoyaran para aprobar las iniciativas de ley que el propio Ejecutivo les presentara.

Sin embargo, y para evitar excesos en el ejercicio de la facultad de solicitar este trámite preferente, se ha señalado que convendría establecer también la regla según la cual, en cada año legislativo, el presidente de la República solamente podría usar esta facultad un número limitado de ocasiones.<sup>8</sup>

Por otro lado, esta propuesta implicaría también establecer que cuando el presidente solicitase al Congreso el conocimiento preferente de una iniciativa, las cámaras estarían obligadas a discutir y votar el proyecto respectivo dentro de un número determinado de días, contados a partir de la recepción de la misma.

Finalmente, se podría establecer en la Constitución la regla según la cual, en caso de que el Congreso no discutiese y votase el proyecto de ley en cuestión dentro de los plazos previstos por el procedimiento de trámite preferente, éste se considere aprobado.

Con un procedimiento como el arriba descrito, se considera que se lograría un equilibrio entre la necesidad de abrir un espacio para que el presidente de la República pueda llevar adelante las acciones de su programa de gobierno que impliquen cambios legislativos, y la exigencia de que la función de aprobar o no las leyes corresponde al Congreso de la Unión, como se espera que ocurra en un régimen democrático y un sistema representativo.

## V. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA AL SENADO DE LA REPÚBLICA

De manera tradicional en México se ha identificado al bicamarismo con el federalismo. Dicha vinculación se estableció desde que nuestra

<sup>8</sup> Carpizo, *op. cit.*, pp. 148-152.

primera Constitución (la de 1824) ordenó que los senadores serían elegidos por las legislaturas de los estados, por mayoría de votos. En virtud de este procedimiento, se pensaba que los senadores representaban a las entidades federativas y no a la nación, como era el caso de los diputados. Además, la tendencia a asociar, en cuanto a la naturaleza de su representación, al Senado mexicano con el estadounidense (este último sí plenamente identificado con el federalismo desde sus orígenes), ha contribuido a fortalecer en México la creencia de que bicamarismo y federalismo van necesariamente juntos.

Sin embargo, parte de la doctrina constitucional reciente parece haber identificado elementos que contradicen la vinculación arriba apuntada. Uno de esos elementos vendría a ser el hecho de que durante la experiencia centralista mexicana del siglo XIX, subsistió el bicamarismo. Es decir, las llamadas “7 Leyes Constitucionales” de 1836, que abolieron el sistema federal consagrado por la Constitución de 1824, estableciendo en su lugar un Estado unitario, conservaron un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Asimismo, como otro elemento que ha sido mencionado como contribuyente a desdibujar la vinculación entre Senado y el sistema federal, es la gradual desaparición de la intervención de las legislaturas locales en el proceso de elección de los senadores, cuyo último resabio fue la disposición del artículo 56 constitucional, derogada en 1986, que otorgaba a aquéllas la facultad de declarar electo al candidato a senador que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos en el estado respectivo.

Finalmente, un último elemento sería la circunstancia de que a los aspirantes a diputados y a senadores se les exige los mismos requisitos de elegibilidad, excepto el de la edad. En los diputados es de 21 años cumplidos al día de la elección, mientras que en el caso de los senadores, es de 25 años.

Ahora bien, en cuanto al examen de las necesidades que llevaron a la reinstauración del Senado en nuestro esquema constitucional, algunos autores han opinado que la principal razón de ser del bicamarismo en México ha de buscarse en otro contexto, diferente al federalismo, el cual parece ser el siguiente: el bicamarismo en México en el diseño constitucional que nos viene desde la Constitución de 1857 (reformada en 1874) y que se repite en la Constitución vigente, obedece, más que a un prurito federalista, al ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del propio Poder Legislativo. La mayor experiencia política y se-

renidad de ánimo que se supone proporciona la edad más avanzada (la cual es requisito de elegibilidad de los senadores a quienes se exige un mínimo de 25 años, a diferencia de los diputados, a quienes se exige un mínimo de 21 años cumplidos al día de la elección), vendría a ser, supuestamente, un factor relevante para introducir el elemento de moderación en los procesos legislativos.

Tena Ramírez, uno de los juristas más influyentes en el campo del derecho constitucional mexicano, ha delineado cuales son las ventajas institucionales del sistema bicameral:

- a) Favorece el equilibrio de poderes al debilitar, dividiéndolo, al Poder Legislativo, el cual generalmente tiene una tendencia al predominio.
- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora, y si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras, hay presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
- c) La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madurar el juicio.<sup>9</sup>

En el debate constitucional mexicano sobre el Senado, podrían identificarse dos posiciones encontradas. Por un lado, la posición que ya mencionamos, en el sentido de que la segunda cámara es necesaria para moderar los “ímpetus” de la cámara popular, forzando una segunda reflexión dentro del proceso legislativo por parte, además de legisladores de una edad más avanzada, en quienes se supone existe mayor experiencia y madurez políticas. Por otro lado, está la opinión (que fue la que llevó a la supresión del Senado bajo la versión original de la Constitución de 1857), según la cual el Senado era una cámara con pretensiones de superioridad, que simplemente se erigía en un dique que vendría a contener y a oponerse a la voluntad de la mayoría, expresada en la cámara popular (de diputados), dando un poder de veto a las minorías. En esta perspectiva, el Senado era contrario a la democracia.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 266.

<sup>10</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, pp. 67-69.

En el siglo XIX, los cambios más significativos relativos al Senado fueron, en primer lugar, su supresión bajo la Constitución de 1857 (a pesar de que establecía un sistema federal) y su reestablecimiento a partir de las reformas que entraron en vigor en 1874. Ya en el siglo XX, los cambios más importantes han tenido que ver con la forma de elección de los senadores y con su organización interna. Como se verá más en detalle en un apartado posterior, a partir de la década de los ochenta del siglo XX el Senado mexicano introdujo figuras como la del “senador de primera minoría” y los senadores de representación proporcional, para propiciar la pluralidad política en un Senado que, dado el contexto de un sistema de partido hegemónico, permanecía dominado por una sola fuerza política.

En el siglo XIX, la supresión del Senado bajo la versión original de la Constitución de 1857 se dio en el contexto de una lucha (política y armada) contra un gobierno previo tiránico y despótico por parte de un dictador. Después de derribarlo, los constituyentes de 1857 consideraron que la mejor garantía para evitar un Poder Ejecutivo despótico, era tener un Poder Legislativo fuerte, y para hacerlo fuerte, debía depositarse en una sola cámara. Ahora bien, la vigencia de la Constitución de 1857 se vio interrumpida por la invasión francesa y el intento de formar un imperio regido por Maximiliano de Habsburgo, situación que concluyó en 1867. A partir de ese momento, los presidentes elegidos tuvieron dificultades para gobernar, alegando un Poder Legislativo demasiado fuerte bajo el diseño constitucional de 1857. Dicho diseño no preveía el Senado, y además no daba poder de veto al presidente de la República dentro del proceso legislativo. De esta forma, se decía, el Ejecutivo estaba a merced del Congreso (unicameral). Fue por ello que dos presidentes sucesivos, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, promovieron la reforma a la Constitución de 1857, a efecto de reestablecer el Senado y dar el poder de veto al presidente de la República, en aras de un equilibrio entre los dos poderes. Estas reformas cristalizaron en 1874.

En el siglo XX, el Senado experimentó cambios importantes en la forma de elección de los senadores, como respuesta a una necesidad de permitir que en dicha cámara ingresaran legisladores provenientes de partidos políticos distintos al partido hegemónico (es decir, distintos al PRI, Partido Revolucionario Institucional). Fue así que se introdujeron las ya referidas figuras de “senadores de primera minoría” y senadores de representación proporcional, arriba mencionadas, y que se explicarán con mayor detalle en una sección posterior de este reporte.

Por último, enumeramos a continuación algunas de las propuestas de reforma que hemos podido identificar en la literatura relativa al Senado en México:

- 1) Desaparición de los senadores de partido y el regreso a la representación partidaria de los Estados a su integración. Esta medida buscaría el reencuentro y fortalecimiento de su razón de ser y misión para promover el federalismo y la defensa de los intereses de los Estados.<sup>11</sup>
- 2) Hacer que el Senado intervenga de manera más activa en el proceso de negociación y aprobación de tratados internacionales.<sup>12</sup>
- 3) Establecer la obligación del Ejecutivo federal, de enviar informes trimestrales al Senado acerca del desarrollo de la política exterior.<sup>13</sup>
- 4) Dar al Senado la facultad para participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional. La finalidad sería que el Senado pueda ratificar las metas regionales del gasto público federal y que también pueda hacer un seguimiento de la manera en que se asignan los subsidios federales y las participaciones que sobre ingresos federales correspondan a las entidades federativas, al Distrito Federal o a los municipios. Esto se percibe como una forma de fortalecer el carácter esencialmente federalista del Senado.<sup>14</sup>
- 5) Establecer que el Senado pueda intervenir en el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 6) Dotarlo de capacidad técnica para hacer buena labor legislativa, lo cual se consigue mediante unas comisiones técnicas asesoras, permanentes, que debiera haber en ambas cámaras.<sup>15</sup>
- 7) Igualmente, se ha considerado la necesidad de establecer un servicio profesional permanente de apoyo técnico, que permita la continuidad y seguimiento de los asuntos de las comisiones, independientemente de la permanencia de sus legisladores integrantes. En este

<sup>11</sup> Hinojosa, Juan José, "Los desafíos del Senado ante el siglo XXI", *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 14, enero-marzo de 1999, pp. 35 y 36.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, cit., p. 44.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 46

<sup>15</sup> Barragán Barragán, José, "Trayectoria y Perspectiva del Senado", *Revista Dialogo y Debate de Cultura Política*, núm. 3, octubre de 1997-enero de 1998, p. 178

sentido, se ha propuesto expedir el estatuto del servicio de carrera de cada cámara, para un desempeño objetivo e imparcial de quienes soportan y traducen técnicamente las tareas legislativas.<sup>16</sup>

- 8) Para enfrentar el peso de los partidos políticos sobre la representación de las entidades federativas, algunos estudiosos han propuesto que las votaciones de asuntos que involucren al interés de las mismas entidades, o de asuntos cuyo debate y tema lo ameriten, sean resueltos mediante voto secreto, liberando así la posibilidad de votaciones auténticamente individuales.<sup>17</sup>

## VI. CONCLUSIÓN

La llamada “reforma del Estado” implica en realidad una serie de reformas a la Constitución del Estado mexicano, que afecta tanto a su parte dogmática como a la parte orgánica. Entre los múltiples temas que se han discutido, se encuentra el relativo a los cambios que el Poder Legislativo federal requeriría para que pueda cumplir con sus funciones fundamentales, entre las cuales destacan la función representativa, la función de legislar y la de controlar al Poder Ejecutivo.

En la presente ponencia se han examinado tan solo algunas de las propuestas que se han ventilado en los debates. Además, habrá que tomar en cuenta que el diseño constitucional de las distintas instituciones en los procesos de reforma, no debe verse de manera aislada, sino en su relación con el conjunto. En última instancia, los esquemas constitucionales son verdaderos sistemas que exigen coherencia entre sus diversos componentes, a efecto de que las normas tengan una adecuada operatividad en la realidad que intentan regular.

<sup>16</sup> Valdés Rodríguez, Mauricio, “Para una reforma del Senado”, *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, enero-marzo de 1997, p. 46.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 44.