



## Epílogo

El Senado, entre nosotros, ha sido objeto, con alguna frecuencia, de encendidas polémicas; inclusive, como bien sabe el lector, como consecuencia de una de estas polémicas, se le suprimió del texto original de la Constitución de 1857.

Al Senado, en efecto, se le ha atacado con pasión, por ser Cámara de revisión; por representar, real o supuestamente, intereses clásicos; por considerársele incompatible con los ideales de la representación nacional, popular y democrática. Pero también se le ha defendido con fervor, destacando su necesidad y su bondad, como indispensables para el feliz funcionamiento de las instituciones públicas que nos son propias.

Y, desde luego, la polémica sigue abierta, de manera que sería imprudente querer desoirla, o sería ocioso pretender minimizarla: el carácter de su composición; el número de miembros de que consta; la naturaleza de su representación y todas y cada una de sus funciones encomendadas pueden ser objeto de encontradas opiniones. Ahora mismo, por así decirlo, la opinión pública y los especialistas debaten el extremo relativo al número de individuos que lo integran, sometiéndolo, de paso, a profunda crítica la naturaleza de su representación; o poniendo en serias dudas el normal desempeño de sus funciones.

Pues bien, frente a esta problemática, frente a esta polémica, de la cual debe salir enormemente fortalecido el Senado de nuestros días y aprovechando la gentil invitación que se me ha hecho para que escribiera un epílogo a esta magnífica obra, dedicada a presentar el proceso formal que llevó a su restauración en 1874, yo quisiera presentar a consideración del lector algunas reflexiones, más que nada de tipo metodológico, acerca de la naturaleza de la representación que tiene el Senado.

### El Senado y el Pacto Federal

Conviene no perder de vista la complejidad del sistema federal mexicano, para no dejarse llevar ni de doctrinas extranjeras, que jamás lo

estudiaron, ni de comparaciones fáciles. El Senado es un elemento formal, no sólo del Estado mexicano, sino también del sistema federal.

En México, el federalismo nace de un Pacto de Unión, que tal cosa es y significó el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824. En México, históricamente hablando, el Estado se formó como consecuencia de dicho Pacto y el Gobierno Federal, no nace como un gobierno del Estado mexicano, sino como el gobierno de la Unión de Estados mexicanos. Los poderes federales son la voluntad del cuerpo moral, que supone dicho Pacto: son la voluntad de los Estados. Por eso se afirma, con toda razón, que el Senado representa a los Estados, miembros del Pacto de Unión.

Ahora bien, no nada más el Senado representa a los Estados, bajo este planteamiento que ahora estamos haciendo, sino que cada uno de los otros dos poderes, además de la Cámara de Diputados, representan igualmente a los Estados.

## **La formación del Estado Mexicano**

Lo que hoy es el Estado mexicano, es el resultado de un proceso de transformación, muy complejo, que siguen las llamadas Diputaciones Provinciales, existentes en la región del gran Anáhuac, entre los años de 1821 y 1824.

Decimos Diputaciones Provinciales porque, como ha quedado ya demostrado por la doctrina, son la autoridad que subsiste al momento de la Declaración de Independencia. Y si bien existió el intento de crear un gran Imperio, este intento jamás logró consolidarse.

Claro está, detrás de las Diputaciones, aglutinadas por éstas, se encontraban las instancias municipales, el Partido o Ayuntamiento, como garantes directos del orden, la paz y la continuidad política, propia del momento de transición.

El gran Anáhuac, como región, comprendía desde los confines norteños de Nuevo México y Texas, hasta los límites de Panamá, al sur. En el llamado Primer Constituyente se encontraban representantes de tan vastas regiones. Se intentó, sin fruto, crear un gran imperio mexicano sobre esa enorme geografía. Para conseguirlo, se consultó con las Diputaciones y aún con la población, pero unas y otra, después de

haber accedido, se rebelaron contra la ambición de Iturbide y comenzaron sus procesos particulares para autoproclamarse en Estados libres independientes y soberanos; así se desprendieron las Diputaciones de Centro América; así consumaron su autoformación las Diputaciones de lo que más tarde sería la nación mexicana. De manera, pues, que no hay Estado mexicano sino hasta que se firma el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.

El Estado mexicano formalmente quedaba configurado en dicho documento precisamente al quedar determinado su territorio, cuya descripción se hace sumando el territorio de los Estados, el territorio de las regiones, en donde se estaba en proceso de formación, dando por definitiva y plena la separación de Centro América. Y nace bajo la denominación formal de nación mexicana, organizada en República representativa y popular, pero de tipo federal.

### **La formación de los poderes federales**

En este caso concreto, el carácter federal de la forma del gobierno de la República mexicana, no surge del Estado, ni siquiera surge de un cuerpo constituyente, sino que es el efecto inmediato del Acta Constitutiva o Pacto de Unión, al extremo de que el propio congreso, que se ocupa luego de aprobar la Constitución del 4 de octubre de 1824, en repetidas ocasiones se declara incompetente para reformar lo ya establecido en dicha Acta.

Esto es, el Acta crea en la figura del Pacto de Unión una entidad moral, de carácter público y de naturaleza muy especial, a la que para poderle dar vida, le otorgan una voluntad y una representación, que para poderse externar, se le habilita a través de la división de poderes. Y así es como nace el gobierno federal, los tres poderes federales: nacen como voluntad de una entidad nueva, la federación mexicana, que tampoco puede confundirse con el Estado Mexicano.

La federación surge para coordinar a los Estados y para representar a los Estados. De aquí que la soberanía con que se dota a los poderes federales, se haga mediante la fórmula de la delegación o cesión de facultades soberanas, pertenecientes a los mismos Estados; de aquí que a la federación se le encomiende el llevar la representación frente a terceros países de toda la Unión y las relaciones diplomáticas; de aquí que corresponda a los Estados el nombramiento de quienes va-

yan a estar al frente de los poderes federales: al presidente y vicepresidente, lo eligen las legislaturas locales con intervención de la Cámara de Diputados votando por Estados; a los magistrados de la Corte, se les elige mediante un procedimiento parecido; al Senado se le forma con miembros nombrados por las mismas legislaturas locales; la Cámara de Diputados, en cambio, se compone por miembros electos por distritos o partidos, de acuerdo a un criterio poblacional, pero esta circunstancia no obsta para que dicha Cámara tenga el mismo carácter de representar a los Estados, toda vez que sus funciones principales, como son las que miraban a la elección de los otros dos poderes, las ejercía votando por Estados, o a nombre de los Estados.

Así fueron creados los poderes federales por el Acta Constitutiva y tal fue su caracterización, según lo hemos expuesto con todo detenimiento en nuestro libro *Introducción al federalismo mexicano*, publicado por la UNAM, en 1978 y en *Principios del federalismo mexicano*, publicado por el Departamento del Distrito Federal en 1984.

Después, por efecto de la natural evolución de las instituciones; por efecto de la lucha que se estableció en torno a la idea federalista ya desde 1824, se ha cedido a las ideas de la representación democrática; se cambió de sistema de elección de los poderes; se fue debilitando la idea de subordinación a los Estados con que nacen los poderes federales; se fue fortaleciendo lo federal; se vió en el Senado lo que no era, o lo que no debía haber sido: una representación elitista y clasista; en suma, empezamos a fusionar ideas, antes distantes, hasta llegar a identificar lo federal con lo estatal, a la Federación con Estado mexicano; a los poderes federales como poderes del Estado mexicano; y a los Estados miembros de la Unión como simples denominaciones para subdividir el territorio y administrarlo políticamente.

## La Constitución de 1857

Tal estado de cosas se consolida en el texto de la Constitución de 1857 cuyo Constituyente se olvidó ya de la existencia del Pacto de Unión, o si se quiere, del documento formal que lo creó, el Acta Constitutiva. Todavía, el Acta de Reformas de 1847 había dicho que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se componía del Acta y de la Constitución, de ambas, tal como se precisa en la fracción I.

La Constitución de 1857 prescindió, además, del Senado; nace sin Senado, éste se restaurará en 1874, después de un largo proceso de lucha y de debates, como lo testimonia este libro.

Dicha Constitución, por otro lado, establecerá los adelantos, propios de la época, relativos a la teoría democrática y a la teoría del sufragio universal, borrando todos esos matices, sin duda antidemocráticos, que establecía el Acta y Constitución de 1824 en la elección de los poderes federales. Yo siento que esta Constitución de 1857 tiene ya un fuerte carácter centralista, o unionista, más apropiado a la idea de un Estado Unitario que a la idea de nuestro federalismo original.

Con todo, dicha Constitución de 1857 recogió los principios en que se fundamenta lo que pudo haber quedado del federalismo mexicano: los Estados son libres independientes y soberanos, con el carácter que lo fueron originalmente; la nación es soberana también; corresponde a los poderes federales llevar la representación frente a terceros países y las relaciones diplomáticas; así como la coordinación de los Estados para el progreso general del país.

Cabe, pues, preguntarse ¿qué clase de federación es la que subsiste después de la Constitución de 1857, cuyos principios hemos adoptado luego en la Constitución vigente de 1917, con la reforma de 1874 relativa a la restauración del Senado? ¿Se consagra ya la idea de un Estado unitario bajo ciertos formalismos de tipo federalista? ¿Acaso siguen en pie y subsisten los genuinos principios del federalismo original de 1824, cambiando únicamente los sistemas de elección de los poderes federales?

El problema debe resolverse primero de acuerdo a la historia y después debemos preguntarnos qué clase de gobierno nos conviene, unitario o federal; y bajo qué organización concreta estaremos.

Al Senado se le han lanzado muchos reproches; sobre el Senado se han concentrado muchas críticas, que corresponden al sistema establecido desde 1857. El Senado, sin embargo, tiene la virtud de no haber perdido nunca, en medio de la polémica y la diatriba de muchos de sus detractores, como lo fue Joaquín Baranda, quien habla del Senado como institución nefasta, de no haber perdido nunca, decía, su vocación federalista, esa profunda inclinación por defender los intereses

del federalismo y de los Estados, que componen el Pacto de Unión, a pesar de que en algunas ocasiones, de hecho, se le ha utilizado en contra del federalismo.

Se afirma hoy en día que el Senado representa dicho interés estatal, a pesar de que no existe ningún precepto que tal cosa diga; se sostiene tal afirmación por consecuente a la historia y a la tradición; por escuchar las razones no escritas, sin perjuicio de representar a toda la nación, según lo exige la teoría democrática y el sufragio directo y universal. Y es que en México debemos hacer compatibles las exigencias de la democracia, que determinan la participación directa del pueblo en la formación de los poderes públicos con la inclinación histórica hacia el federalismo, tan peculiar, que nos dimos en 1824, tratando de respetar la voluntad de los ayuntamientos, que hicieron a los Estados (pues éstos se transformaron gracias al voto favorable de sus respectivos partidos) y tratando de respetar la voluntad de los Estados que hicieron a la federación. En otras palabras, procurando hacer caso al voto popular, que, no por emitirse con fórmulas democráticas del sufragio directo y universal, dejan de corresponder a una sociedad organizada bajo los principios del federalismo.

Dr. José Barragán Barragán  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.