

## INTRODUCCION

En esta obra se recopila la documentación oficial relativa a las discusiones parlamentarias sobre la restauración del Senado, cuyo lento proceso abarcó de 1867 a 1874. Conviene aquí, a modo de introducción, referirse a dicha Institución a partir de su establecimiento simultáneo al nacimiento del México independiente, con claros y en ocasiones no muy claros, pero curiosos antecedentes, especialmente en esa etapa, poco explorada a pesar de su enorme interés, que corre a partir del movimiento de Independencia de 1810 hasta su consumación en 1821, año en el que se empieza a gestar la Constitución del 4 de octubre de 1824 en la que se instituye el sistema legislativo de dos cámaras.

Este ensayo previo intenta ayudar a quienes consulten la recopilación aquí vertida, a captar con mayor claridad, tanto el proceso histórico, como el sentido jurídico-político que tuvieron en México, la creación del Senado, su desaparición y su posterior restauración.

**En agosto de 1811,**

el insurgente Ignacio López Rayón, sucesor de Hidalgo, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, —similar a las que se establecieron en España para gobernar en ausencia de Fernando VII, a la Nueva España—. En 1812 el propio Rayón elaboró un documento al que denominó “Elementos Constitucionales” proyecto entre cuyos 38 “Puntos de nuestra Constitución” destacan los siguientes:

- 4º *La América es libre e independiente de toda otra Nación.*
- 5º *La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del Sr. Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.*

*7º El Supremo Congreso constará de 5 vocales nombrados por las representaciones de las provincias. . .*

*8º Las funciones de cada vocal durarán cinco años; el más antiguo hará de Presidente y el más moderno de Secretario, en actos reservados o que comprenden toda la Nación.*

La obscura redacción de este Punto octavo impide afirmar con certeza cuál fue la intención concreta de Rayón al respecto, pero en alguna forma es posible considerar dicho punto como un antecedente del Senado mismo, al referirse a los actos *que comprenden toda la Nación*. En los

#### **“Sentimientos de la Nación”,**

José María Morelos propone por su parte 23 puntos que debe adoptar la Constitución, a los que se dió lectura el 14 de septiembre de 1813, fecha de la sesión inaugural del Congreso que, convocado por el propio Morelos, se desarrolló en Chilpancingo y cuyos azarosos trabajos culminaron con la aprobación del Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional del 6 de noviembre de 1813 y del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

De los “Sentimientos de la Nación” extraemos estos 2 puntos:

*1º Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía. . .*

*5º La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.*

Del “Acta Solemne de la Independencia”, desprendemos esta disposición fundamental.

*El Congreso de Anáhuac... de la América Septentrional por las provincias de ella declara que ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado; que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior. . .*

Los artículos que interesan a nuestro estudio de la que hoy llamamos Constitución de Apatzingán de 1814 son los siguientes:

- 2º La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía.*
- 3º Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.*
- 5º Por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional. . .*
- 11º Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejercer y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*
- 12º Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación*
- 48º El Supremo Congreso se compondrá de Diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad. (En ese entonces había 13 provincias reconocidas por el artículo 42 de dicho ordenamiento).*

Se contempla hasta aquí el doloroso parto de la Nación Mexicana, que comienza a manifestar en 1808 sus primeros síntomas, con los acontecimientos de España, en los que como resultado de su ocupación por Napoleón, Carlos IV y Fernando VII han de renunciar en favor del emperador francés, lo que ocasiona en la Nueva España un manifiesto rechazo popular encabezado por los criollos, y que provoca el enfrentamiento del Ayuntamiento de México, contrario a la renuncia de los Borbones, con la Real Audiencia, la que pretendía esperar el desenlace de los acontecimientos.

## **En 1810 el parto se presenta y surge una Nación**

que, aunque con precaria salud, nace completa y sólo requiere que se le cuide con esmero para que ella misma logre su propio fortalecimiento. El entuerto es largo, como se ha dicho, y se extenderá todavía por varios años, pero para sorpresa de todos, México demostró su viabilidad como nación autosuficiente.

En efecto, ya hasta 1814, de acuerdo con lo que se ha expresado en los párrafos anteriores, se habían propuesto sucesivamente estas decisiones fundamentales:

- *Independencia y libertad de México respecto de las demás naciones.*
- *Soberanía del pueblo.*
- *Soberanía popular que se deposita en representantes a quienes se otorga poderes.*
- *División de estos poderes.*
- *Soberanía como facultad de legislar y establecer forma de gobierno.*
- *Soberanía imprescriptible, inenajenable e indivisible.*
- *Creación de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
- *Separación de los tres poderes.*
- *Prohibición de que éstos se reúnan en una sola persona o corporación.*
- *El poder legislativo lo ejerce un Supremo Congreso compuesto de diputados, uno por cada provincia e iguales todos entre sí.*

Estas sucesivas decisiones políticas van encaminadas a la creación de un Estado libre e independiente, cuya soberanía, que se origina en el pueblo, se ejerce por los tres poderes constituidos en forma separada. Y asoma aquí, en forma incipiente, la idea muy borrosa aún del federalismo, al disponer la Constitución de Apatzingán que “El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos, uno por cada provincia e iguales todos en autoridad”.

Como las luchas insurgentes no habían triunfado, esa primera Constitución no podrá tener sino una limitada y corta vigencia

real, pero sí tuvo gran trascendencia en el proceso jurídico-político de la formación constitucional de la nación, ya que como ha dicho el ilustre jurista Mario de la Cueva, ese ordenamiento “representa... la primera manifestación de fe constitucional de la nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX;... era el alma romántica de un pueblo en busca de su libertad y de la dignidad humana”.

El periodo de 1814 a 1821 se caracterizó por la atonía en la que cayó la guerra de independencia; por los efectos que se produjeron en México con la Constitución de Cádiz y el restablecimiento de Fernando VII en el trono Español y por la persistente presencia de Iturbide. En efecto, luchaba por una parte, la facción española que, desconociendo la Constitución Gaditana, pretendía que continuara el absolutismo monárquico tradicional y por lo tanto, el dominio ancestral sobre la Nueva España; por otra, la de los criollos y las demás clases medias ya mexicanas que, sin desprenderse de España, aceptaban la monarquía constitucional de la carta de Cádiz, que consideraba a México, no una colonia, sino una provincia más, con iguales derechos a las de la Metrópoli. Por último luchaba también la facción progresista la de los insurgentes; la que buscaba un país independiente, libre y soberano en el que el pueblo estableciera su propia forma de gobierno. Estas dos últimas facciones empiezan a perfilarse como los futuros conservadores y liberales, respectivamente.

### **El Plan de Iguala de marzo de 1821,**

los Tratados de Córdoba de agosto, el Acta de la Independencia Mexicana de Septiembre del mismo año y la erección de la Regencia y de la Soberana Junta provisional Gubernativa que desembocan en el efímero primer imperio mexicano, constituyen la secuencia y culminación de esas luchas, que al fin se inclinan porque México asuma para sus formas de gobierno el de república representativa popular federal.

Apuntamos aquí un hecho por demás curioso, del que se da cuenta sin mayores explicaciones, en diversas Actas de las Sesiones, tanto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, a fines de 1821, como del Congreso Constituyente Mexicano

que le sucedió en 1822. Iturbide logró que la Junta aprobase, en contra de lo que disponía la Constitución de Cádiz, a la que debería someterse y que había creado una sola Cámara de Diputados (Cortes), que en la Convocatoria que tenía que elaborar dicha Junta para la instalación del Congreso, se consignase que una vez establecido éste se dividiese por sorteo en dos cámaras, que funcionarían en salas separadas, las que podían actuar indistintamente como de origen o revisora de los actos de la otra cámara.

Inició el Congreso Constituyente Mexicano sus deliberaciones, pero como una sola cámara y en un solo recinto, a pesar de que había dos. Algún diputado insistió en lo de las dos cámaras y con la mayor habilidad el Presidente del Congreso en turno, señor Oloardo, arregló que una comisión de policía examinase la otra sala, la que se encontró más amplia y cómoda, por lo que de inmediato, los Constituyentes se trasladaron a ella *para continuar la sesión pero como un solo cuerpo, sin que ya nadie insistiera*. Al poco tiempo, Iturbide se autoerige en emperador y desde luego dicta su propio Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, olvidándose de todo lo anterior.

Concluye José Barragán Barragán, acucioso historiador de nuestro pasado constitucional, que "El libro de actas de este Congreso ya no reseña pormenor alguno sobre este particular. Esto es, como dice Calvillo, el Congreso continúa reunido en una sola sala por varias sesiones, sin que mediara resolución expresa. Ni siquiera el tema de su reglamento interior volverá a suscitar la cuestión de la doble sala". (Introducciones a los tomos I y II de la obra facsimilar "Actas Constitucionales Mexicanas 1821-1824", U.N.A.M., México, 1980).

Estos hechos que rayan en lo anecdótico, revelan claramente la resistencia pasiva de unos hábiles diputados a someterse a los deseos de Iturbide para crear un bicamarismo, no de corte federal, sino clasista y gremial. Cae Iturbide, se disuelve el Congreso Constituyente Mexicano y en noviembre de 1823, se instala el nuevo Congreso Constituyente de la Federación Mexicana, de acuerdo con el Plan de Casa Mata de 10. de febrero de 1823.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, quedan plasmadas las decisiones republicanas fundamentales y se menciona ya el sistema federal.

#### **Ya desde abril de 1823,**

todavía en funciones el primer Congreso Constitucional Mexicano, las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, se dirigieron a Fray Servando Teresa de Mier, llamándole la atención sobre el inconveniente de depositar el Poder Legislativo en una sola Asamblea, cuyos miembros serían electos con base en la población. Al respecto se argumentaba que con este sistema las provincias de mayor población adquirirían preponderancia sobre las menos pobladas y ejercerían sobre estas una hegemonía irremediable. Teresa de Mier en el voto particular que emitió en el Congreso el 28 de mayo de 1823, refiriéndose a la preocupación de esas provincias y replicando a quienes veían al Senado como un cuerpo privilegiado indicó:

*"Se dice que la Cámara de Senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo que es lo contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo ésta la igualdad en lo posible, sólo así se consigue. Más bien diría yo que esa introducción de un Senado aislado sin hacer parte del cuerpo legislativo es una imitación del Consejo aristocrático del Estado en España que tan malamente nos ha probado en México (. . .)*

*El Senado sería un factor de equilibrio que haría más eficaz la ley, aunque el procedimiento legislativo resultara más lento y dilatado (. . .) más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla", concluiría Mier.*

Con todo, al discutirse posteriormente el proyecto de Constitución, surgieron opositores y partidarios del Senado. Hombres de su tiempo al fin, argumentaban en su contra José María Covarrubias, José María Jiménez y Juan Bautista Morales, entre otros, quienes afirmaban que "...el Senado tiende a ser aris-

tocrático, establece pugnas estériles con el otro departamento del poder Legislativo; entorpece la formación de leyes y da preponderancia al menor número de población sobre el mayor”.

Por su parte, la defensa del Senado corrió por cuenta de Miguel Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante, José Miguel Guridi y Alcocer y Manuel Crecencio Rejón con la idea de que éste “es un factor de equilibrio y de ponderación; asegura el mayor acierto en las leyes; es un contrapeso a los excesos de la Cámara popular y tiene la ventaja de ser un freno al propio Poder Ejecutivo, al que podía juzgar sin necesidad de recurrir a tribunales especiales”.

Es así como de acuerdo con el Acta y con los artículos 4 a 7 de la Constitución, la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal, cuyas partes son los Estados y Territorios que menciona; separa el Supremo Poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositando el primero en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Por último, el artículo 25 indica que “el Senado se compondrá de 2 senadores por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de 2 en 2 años”.

No fue este Senado un cuerpo clasista aristocrático, que pudiera servir a cualquier tipo de Estado, sino el que convenía y resultaba para una República Federal, en la que los Estados que la componen son soberanos en su régimen interior, pero deciden formar una Unión, para lo cual las provincias mexicanas ya estaban preparadas históricamente, tanto que algunas, dado el caos existente y la consiguiente confusión, manifestaron tendencias separatistas, prevaleciendo al fin un federalismo que logró aglutinar a la Nación.

Es precisamente en esos debates de los dos primeros Congresos Constituyentes, el Mexicano y el de la Federación Mexicana, donde se encuentra el verdadero carácter del federalismo mexicano, y sin cuyo concepto no se puede definir la institución del Senado, tal y como fue moldeada por sus creadores, como parte esencial de la República Federal. En gran parte el error de muchos de los Constituyentes del 57 consistió en ig-



norar ese Senado Federal del 24 y en insistir en lo negativo y oprobioso de los Senados centralistas a partir de 1836, para eliminar al Senado de una República Federal. Tal vez explicable su posición pero equivocada. Aquí me remito nuevamente a Barragán y Barragán en su obra citada, en la esclarecedora introducción del tomo VIII que pronto, esperamos sea el arranque de un libro definitivo sobre el Federalismo Mexicano y sus Instituciones.

Excede a los límites y propósitos de esta introducción, analizar en detalle la institución del Senado y los cambios que a lo largo de su vigencia fue experimentando. Sin embargo, debemos mencionar que a partir de 1824 y hasta el Congreso Constituyente de 1856-57, si bien continuó vigente, la turbulencia permanente de ese periodo ocasionó que el Senado sufriera tales modificaciones y mutilaciones, que lo hicieron perder sus atributos esenciales, como veremos al examinar en forma somera los diversos ordenamientos constitucionales como fueron las Bases y

### **Las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836**

(Base Quinta y Tercera Ley); las Bases Orgánicas de 1843 (Art. 25) y el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, que confirmó la vigencia, con algunas reformas, de la Constitución de 1824.

En efecto, aprobada y firmada la Constitución de 1824 con la incorporación del Senado como órgano fundamental del Poder Legislativo, habían de transcurrir sólo 12 años para que en 1836 se iniciara un proceso destructivo de un órgano que había nacido bajo los más puros ideales republicanos. Este viraje se manifestó con la Constitución centralista de Las Siete Leyes.

Para su integración, el artículo 80. de la Tercera Ley fijaba en 24 el número de Senadores, electos de la siguiente manera: La Cámara de Diputados; el gobierno, en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia nombrarían un número de individuos igual al de los nuevos senadores. Las tres listas serían remitidas a las Juntas Departamentales (los estados fueron sustituidos por Departamentos en el centralismo) y las juntas

seleccionaban de todos los nombres a los 24 que exigía la ley, formando así sendas listas que eran enviadas al Supremo Poder Conservador.

Por supuesto que este método de elección daba lugar al favoritismo hacia las clases altas y habría de ser principio y síntoma de lo que sería el Senado durante los siguientes veintiún años.

Cuando en 1843 se aprobó la segunda constitución centralista, o sean las Bases Orgánicas, al Senado se le caracterizaba como un organismo integrado por las clases privilegiadas, resquicio de la vieja élite que aún sobrevivía a los primeros años de la lucha independentista y republicana, porque si bien la Constitución del 36 exigía, para ser senador, el requisito de poseer un patrimonio económico elevado, la del 43 fue más exigente en este sentido, agregando además una condición de elegibilidad que hacía del Senado un cuerpo constituido por personajes encumbrados de la vida oficial. El requisito establecido exigía el haber desempeñado los cargos de Presidente de la República, secretario de despacho o haber sido miembro del Consejo Constitucional —ya extinguido—, senador, ministro o agente diplomático o gobernador de un Departamento. El número de senadores sería entonces de 63 individuos.

El férreo centralismo al que se había sometido al país, obligó a que en 1846 un grupo de liberales optara por restablecer la Constitución de 1824 a efecto de retomar como principio de gobierno el pacto federal, aunque indudablemente esta reposición no podía desprenderse *de facto* de algunos mecanismos que habían caracterizado a la forma de gobierno establecida desde 1836 así como de ciertos elementos del mismo período, dentro del proceso legislativo mexicano.

Es por esto que cuando el 22 de agosto de 1846 José Mariano Salas expidió un decreto por el cual se retomaba como documento básico de gobierno a la Constitución de 1824, se iniciaron los debates que habrían de dar forma al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en los cuales participaron sustancial-

mente, como parte de la Comisión de Constitución, Mariano Otero, Manuel Crecencio Rejón, Joaquín Cardoso, Pedro Zubieta y Espinosa de los Monteros.

### **La participación de Otero**

fue de gran trascendencia en lo que habría de ser la integración del Senado, ya que los argumentos que ahí expuso evidenciaban su profundo interés por mantener al Senado como alternativa de solución al complejo comportamiento legislativo de toda época. Así, al hacer la defensa del sistema bicameral, Otero afirmó que el Senado vendría a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo “depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve [en] la ciencia del gobierno el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional”.

Para Mariano Otero la existencia y coexistencia de ambas cámaras se complementaba en torno al quehacer democrático y representativo, ya que si bien la de diputados era popular y numerosa, representando a la población general, la de senadores, aunque más reducida y más lenta, tenía un doble carácter, pues —afirmaba Otero el 5 de abril de 1847— “representaba a los cuerpos políticos considerados como iguales al tiempo que garantizaba la participación de los estados en el quehacer político de la República Mexicana”.

Sin embargo no escapó al pensador la integración del Senado, ateniéndose a la larga experiencia adquirida por aquellos que habían participado en puestos tanto de elección como de asignación, por lo que insistió en proponer para la integración del Senado a aquellos que hubieran ocupado puestos públicos, aún dentro de los regímenes centralistas, con lo que se mantenían en este sentido los preceptos establecidos en las constituciones del 36 y 43. Al efecto, Otero decía:

*“Si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses*

*legales de las minorías, aquellas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases, y reunirán además el ardiente amor a la patria, el culto de la libertad y de la ciencia de los negocios, que no dan los simples bienes de fortuna y que son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto; quedando también abierta a la clase propietaria y más fácilmente que a ninguna de las otras esta carrera de honor, si reúne esas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener al gobierno del país (. . .) La sola aristocracia de las democracias —dijo Otero— es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios. . .”*

Con esto el federalismo quedaba aparentemente a salvo, pero en realidad al mantenerse una composición senatorial aristocrática y clasista, se continuaba con el viejo concepto subjetivo y centralista de la experiencia activa, antes que el de la composición objetiva y democrática, principio esencial junto con el de la representación de los Estados, en la integración del Senado de la República.

De esta manera, y “entretanto que la elección directa de Senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas”, como diría Rejón y ante tales argumentos, la dicha Acta Constitutiva y de Reforma del 18 de mayo de 1847, jurada el 21 y publicada el 22 de los mismos, en su artículo 10 establecía que para ser senador se requería, entre otros puntos: contar con treinta años de edad, tener las otras cualidades que se requerían para ser diputado y además haber sido Presidente o Vicepresidente Constitucional de la República; Secretario del despacho por más de seis meses; gobernador de estado; individuo de las Cámaras; haber participado en dos legislaturas; haber sido enviado como diplomático por más de cinco años; ministro de la Suprema Corte de Justicia; juez o magistrado por seis años; jefe de Hacienda o general efectivo.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 es obra del Congreso Constituyente cuyas sesiones se inauguraron en el mes de febrero de 1856, en cumplimiento del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, am-

bos de marzo de 1854, en el que se desconoce a Antonio López de Santa-Anna y se propone elegir un presidente interino quien convocará a un congreso extraordinario "el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular" otorgándole un plazo de un año para dictar la Constitución.

Eliminados los monarquistas, concurren en mayoría los moderados y de inmediato sobreviene el enfrentamiento con los progresistas, los puros. De las escaramuzas, de las grandes batallas, en suma, del terremoto parlamentario que se produce, dos posiciones principales emergen: volver a la Constitución de 1824, con algunas modificaciones, sostienen los moderados; reforma social y política profunda, dentro de una nueva Constitución, claman los puros. La amarga experiencia de 35 años de luchas constantes, inclina la balanza en favor de los últimos, iniciándose en ese Congreso Extraordinario, el movimiento de la Reforma que, precedido por el de Independencia y continuado en el de la Revolución de 1910, han de integrar la espina dorsal de la conformación del Estado Mexicano.

### **Francisco Zarco ha dejado testimonio cabal**

de este acontecimiento, cuya trascendencia aún se percibe, tanto en su "Crónica" como en su "Historia del Congreso Constituyente 1856-1857" ambas fuentes de inagotable y valiosa información todavía no aprovechada debidamente.

Respecto a la forma de gobierno el ordenamiento que se comenta establece lo siguiente:

*Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados, para lo que toca a su*

*régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.*

*Artículo 50.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.*

*Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.*

*Artículo 52.- El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.*

¿Qué explicación tiene la decisión del Congreso Constituyente del 56, a la vista de los artículos constitucionales que acabamos de transcribir, para establecer una Cámara unitaria a la que se denomina *Congreso de la Unión*? Si comparamos estos artículos con los relativos de la Constitución del 24, se observa un mayor énfasis y desde luego una mejor estructuración por clara, ordenada y precisa, del sistema federal en la Constitución del 57. En efecto, lo que en la carta del 24 es una mera enunciación del federalismo, claro está, llegando hasta su corolario, el bicamatismo; en la de 57, la institución del federalismo se establece como un sistema que forma parte esencial de la estructuración de la nación mexicana, *pero se elimina su consecuencia natural*, el bicamatismo, propiciado, por lo tanto que ese sistema federal cuente con una sola Cámara, el llamado Congreso de la Unión.

Tanto la lectura de la Crónica del Congreso 56-57 de Francisco Zarco, así como la de este libro en el que se recopilan las Actas de Sesiones de los Congresos en que se discutió y se aprobó la restauración del Senado, desde 1870 y hasta 1874, nos revela una serie de razones de muy diversa índole que inclinaron al Congreso, en 1857 a

## prescindir del Senado

y a restaurarlo en 1874, ambas decisiones, dentro del mismo sistema Federal establecido.

Indudablemente se impone la necesidad de un estudio detallado y profundo, sobre el poder legislativo y el federalismo en nuestro derecho constitucional, que abarque los aspectos históricos, políticos, sociales y jurídicos de la institución en su conjunto. Estimo que el mérito de la publicación que ofrece ahora el Senado de la República al país, es precisamente proporcionar tan valioso material que, unido al ya existente sobre las etapas anteriores, permite realizar, en forma congruente esa indispensable tarea.

Sin embargo, para finalizar esta introducción hay que dejar establecida aquí la que se estima fue la más poderosa de las razones, aunque de las menos visibles en el Congreso del 57, pues hábilmente se le presentaba revestida, disfrazada, de toda la gama de argumentos posibles para justificar en aquel momento la desincorporación del Senado, del sistema representativo federal.

La razón de fondo, que ahora vemos con claridad, fue que, comprendiendo el constituyente que el sistema federal requiere para su debido y eficaz funcionamiento del bicammarismo, dadas las circunstancias que prevalecían, se tenía que prescindir del Senado, precisamente para evitar que el bicammarismo funcionara en forma debida y eficaz y se malograra el propósito central, entonces oculto, de efectuar de inmediato una reforma legal, profunda, de las estructuras sociales de la Nación. Esto sintieron algunos distinguidos diputados, la mayoría liberales puros encabezados por León Guzmán.

¿Y cuál fue la razón de la sinrazón? Que ese pequeño grupo de legisladores consideraba que era de *vida o muerte* para la nación mexicana, resolver o no, sus gravísimos problemas y claro está, había que proceder de inmediato y con la mayor celeridad. Una sola Cámara tenía que avocarse, sin trabas, sin dilaciones, sin titubeos, a la gigantesca labor de dictar todas las leyes necesarias para acabar con los fueros, los privilegios del clero, de los militares, de las altas clases propietarias, en fin

borrar todo lo que mantenía a la mayoría del pueblo y al gobierno mismo, atados a los intereses, todavía intocados de esas clases dominantes. Había que rescatar la riqueza de manos de la iglesia, que secularizar los actos civiles, que terminar con las cargas económicas que a títulos diversos pesaban sobre el pueblo. Había que reformarlo todo.

En resumen, nos dice ese puñado de legisladores, resolver la cuestión social del país, debe ser lo primero, de otro modo, lo que se pretenda sustentar en los aspectos jurídicos y políticos de la nación, siempre se derrumbará como un castillo de naipes. "... y esa es la razón porque el legislativo de la Unión tiene mas bien el aire de una convención, que el de un poder normal", nos confirma el diputado León Guzmán. Esto, por supuesto significaba sacrificar por el momento el sentido profundo del sistema federal y republicano con la suspensión del Senado como parte sustancial de aquel.

Pero nada mejor que leer las palabras de León Guzmán quien formara parte de la Comisión de Constitución, como Secretario en el 56-57 y posteriormente, a partir de 1867, interviniera en los trabajos para modificar la Constitución del 57, reformas que se aprobaron en noviembre de 1874 y por las que

**se restauró al Senado.**

Guzmán escribió de 1867 a 1870 una serie de artículos periodísticos para justificar la creación de una sola Cámara en 1857, a pesar dice de "que el establecimiento de dos cámaras es una derivación lógica de los principios constitucionales" artículos que luego amplió y publicó en un pequeño libro, al parecer hoy poco conocido, en cuya portadilla se lee:

"CUESTIONES CONSTITUCIONALES/ EL SISTEMA DE DOS CAMARAS/ Y SUS CONSECUENCIAS/ opúsculo escrito/ POR EL C. LEON GUZMAN/ miembro del Congreso Constituyente y actual Procurador/General de la Nación/México-1870/Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, a cargo de Joaquín Moreno/ calle de Cordobanes número 8".

Después de examinar la cuestión de conveniencia o inconveniencia, tanto de la cámara unitaria como de las dos cámaras y



de precisar la organización y las facultades del sistema bicameral, Guzmán confiesa:

*"He presentado y procurado encarecer la mayor parte de las razones que fundan la división del poder legislativo en dos cámaras. Voy a ocuparme ahora de explicar los motivos por qué en el Congreso Constituyente he opinado y trabajado empeñosamente por el establecimiento de una sola. . ."*

*"...he dicho, refiriéndome á la época del Congreso Constituyente: que era un delirio aspirar a la perfección política, cuando faltaba la base indispensable, que es la perfección social. He dicho también que era preciso, urgente, indispensable, seguir una marcha atrevida y revolucionaria para purgar a esta desgraciada sociedad de los inveterados abusos que la estaban aniquilando. He dicho en fin: que el país iba á ser precipitado en una pendiente rápida y erizada de escollos, única que podía conducir prontamente a la realización completa de la reforma social, entonces apenas comenzada. Voy a desarrollar estos pensamientos, con el fin de justificar que el establecimiento de una sola Cámara ha sido un paso político, conveniente y necesario.*

*"(. . .) tales son —dice— las principales razones que me decidieron a trabajar por la cámara unitaria", para concluir: "De lo dicho resulta: 1.- Que el establecimiento de la Cámara unitaria ha sido una desviación de los buenos principios; pero autorizada por el alto interés nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país.*

*"2.- Que la estructura y modo de obrar que se le dió, no eran los más a propósito para garantizar una marcha reposada y tranquila; pero era el único modo de facilitar el pronto cambio de nuestro imperfecto estado social".*

Por último, León Guzmán con rigurosa lógica, respecto a la oportunidad política de la medida en 1870 dirá:

*"Las ideas emitidas. . . indican claramente la intención de llegar a la conclusión siguiente: Ya es tiempo de establecer dos Cámaras. Sinceramente ese es mi deseo".*

Creo que en estos párrafos de León Guzmán se contiene la explicación lógica, que subyace en los brillantes debates que tuvieron lugar en el Constituyente del 57, para crear una Cámara unitaria, como también creo, que es en ese opúsculo, donde se encuentran reunidos los antecedentes y los fundamentos jurídico-políticos de la restauración del Senado en 1874. Los historiadores, los juristas, los políticos, tienen la palabra.

Miguel Alatríste de la Fuente

San Angel, México  
18 de agosto de 1985.

**NOTA:** Esta publicación recopila los debates parlamentarios que sobre la restauración del Senado, tuvieron lugar en el periodo comprendido entre 1867 y 1875; en atención a lo anterior, se ha respetado en lo posible tanto la sintaxis como la ortografía y los usos lingüísticos de la época registrados en los diarios de debates correspondientes, con excepción de aquellos que pudiesen dificultar la comprensión del texto.