

CAPÍTULO CUARTO

CRÍTICA AL DISEÑO UNICAMERAL: EL SENADO COMO CONTRAPESO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El diseño unicameral de la Constitución de 1857 fue también materia de análisis para los autores estudiados. Todos, sin excepción, se pronunciaron por la inclusión del Senado de la República, a contracorriente de lo que normó el texto constitucional, aunque sólo uno de ellos (Castillo Velasco) justificó que los constituyentes de 1856 se decidieran en ese entonces por la presencia de una sola cámara legislativa, derivado de la atmósfera política que entonces se vivía.

En este sentido, la inclinación de todos los autores a favor del bicameralismo constituyó una continuidad a lo largo del tiempo y únicamente variaron las razones que esgrimió cada uno al respecto. Ahora bien, no obstante tal coincidencia, es posible encontrar una ruptura entre el conjunto de autores que publicaron a partir de Bulnes, y Coronado y sus antecesores, en tanto que aquéllos criticaron de manera considerable la fuerte presencia de la idea popular durante el XIX que influyó en la conformación del Congreso unicameral.

I. EL ESTABLECIMIENTO DEL DISEÑO UNICAMERAL

El diseño unicameral del Poder Legislativo quedó establecido en el artículo 51 de la Constitución de 1857, cuyo título III, sección I, intitulada “Del poder legislativo”, dispuso: “Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Union”.⁵⁸¹

Su establecimiento no fue automático ni dejó de presentar discusiones al respecto, pues existieron posturas encontradas tanto al interior de la Comisión de Constitución como en el propio Congreso Constituyente. Algunos diputados se inclinaron a favor de la conformación de un Legislativo

⁵⁸¹ Tena Ramírez, Felipe (2008), p. 614. Para conocer el proceso histórico y jurídico a través del cual se estableció el diseño unicameral, véase Andrea Sánchez, Francisco José De (2012), pp. 69-80.

bicameral, mientras que otros criticaron la presencia del Senado y votaron a favor de una Congreso con una sola cámara.

Llama la atención, para el tema que nos ocupa, que varios de los argumentos de los diputados que votaron en contra del Senado fueron esgrimidos por los autores estudiados, sólo que en sentido opuesto, esto es, utilizados para sostener la importancia de su presencia en el diseño del Poder Legislativo.

Francisco Zarco mostró, en su crónica parlamentaria, las diferencias entre ambas posiciones, refiriéndose explícitamente a determinados diputados y sus respectivas consideraciones.

Así, por ejemplo, quienes no estuvieron por el establecimiento del Senado de la República fueron el diputado Castellanos, quien se manifestó a favor de la supresión del mismo, al calificarlo como un órgano legislativo “inútil y pernicioso”, “institución superflua”, “dañoso a los intereses públicos”, además de que, a su consideración, genera altos gastos a la nación, y es contrario al “principio democrático y á la voluntad de la mayoría”. Asimismo, señaló que se han olvidado “los intereses del pueblo, sus miserias, sus sufrimientos y martirios”, y criticó a quienes descalifican al pueblo, acusando su falta de ilustración ya que, en realidad, ni siquiera lo conocen.⁵⁸²

Por su parte, Ponciano Arriaga criticó la presencia del Senado en la historia del país y apuntó que su existencia no ha sido un factor decisivo para haber tenido mejores leyes o instituciones más perfectas. Lo concibió más como un obstáculo a todo progreso y a las reformas, así como una institución que se ha olvidado de los débiles, a quienes ha tiranizado y oprimido. Lo calificó como baluarte de conspiración y disolución de la República, y como un órgano que tiene pretensiones de superioridad exclusiva. Consideró que es el “refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general”, por lo que no observó ninguna ventaja en la existencia de la segunda cámara legislativa.⁵⁸³

Igualmente, el diputado García Granados se pronunció en contra del Senado porque “lo considera funesto”, postura que secundó el diputado Moreno, quien añadió, además, que no se debe imitar servilmente a los Estados Unidos y adoptar el Senado como una copia de dicho país. El diputado Gamboa se manifestó en desacuerdo con los argumentos que en su momento expuso Zarco y, por tanto, en contra del Senado por ser una institución antidemocrática, porque, a su consideración, a través de dicha cámara una minoría termina imponiéndose a una mayoría, y señaló que no

⁵⁸² Zarco, Francisco (1857), t. I, pp. 671-673.

⁵⁸³ *Ibidem*, t. I, pp. 455-457.

debiera existir preocupación sobre la generación expedita de leyes por parte de los diputados, ante la falta de senadores, ya que el proyecto de Constitución previene dicha posibilidad, y concluyó su argumentación afirmando que las localidades tampoco han sido defendidas por el Senado, razón por la cual no convenía su presencia en la Constitución.⁵⁸⁴

El diputado Cendejas consideró que más allá del diseño institucional, el Senado de la República siempre ha representado los intereses de ciertas clases sociales, por lo que resulta antidemocrático, y, finalmente, el diputado Ignacio Ramírez también se manifestó en contra del Senado, porque constituye un abuso del sistema representativo que complica la generación de leyes.⁵⁸⁵

A diferencia de todos estos diputados, Zarco expuso sus argumentos a favor del Senado, así como los del diputado Olvera en el mismo sentido. En relación con el diputado Olvera, éste recordó las razones que esgrimió Story a favor de la existencia del Senado en los Estados Unidos, entre ellas, “poner freno a una legislación inconsiderada, precipitada y opresiva”, limitar el poder de la Cámara de Diputados, debatir con más tiempo y cuidado una propuesta de ley, lo cual permite mayor reflexión y calmar las pasiones, representar los intereses federales, que el Ejecutivo tenga más apoyo para sancionar aquellas leyes “de notoria utilidad”, y disponer de un gran jurado de carácter nacional y más imparcial que el de los diputados para asuntos graves de la República.⁵⁸⁶

A partir de ello, el diputado Olvera expuso una propuesta de Senado —que fue rechazada— compuesto por tres ciudadanos nombrados por cada estado y uno más por el Distrito Federal y cada uno de los territorios, entre otras disposiciones sobre la cámara alta.⁵⁸⁷ Resaltan todos estos argumentos, ya que varios de ellos habrán de ser también esgrimidos por los autores estudiados para criticar el diseño unicameral y justificar la incorporación del Senado de la República.

En el caso del diputado Zarco, éste señaló de entrada que no le satisficieron ciertos argumentos a favor de la supresión del Senado, manifestados en la parte expositiva del proyecto de Constitución, y rebatió las ideas tanto de García Granados como de Moreno y Gamboa. Afirmó que el Senado puede ser de corte republicano y democrático, no necesariamente aristocrático, si deriva del pueblo, además de que es importante no olvidar de que

⁵⁸⁴ *Ibidem*, t. II, pp. 293-303.

⁵⁸⁵ *Idem*.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, t. I, pp. 499-507.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, t. I, pp. 509 y ss.

está en sintonía con el sistema federal, por lo que cumple también una función de equilibrio entre las entidades políticas de la Federación.

Apuntó que si bien es cierto que el Senado, en la Constitución de 1824, tenía cierto aire aristocrático porque no derivaba del pueblo, por sus respectivos requisitos de conformación, y por ciertas experiencias históricas, no obstante ello, ese argumento podría ser aplicable para suprimir la Presidencia de la República, a partir de determinados ejecutivos en la historia de la nación, así como a la propia Corte de Justicia. Propuso, más bien, identificar qué estaba mal del Senado y corregir lo correspondiente.

Después de su exposición, Zarco apoyó la propuesta del diputado Olvera (salvo el número de senadores, que en vez de tres, propuso dos), la cual, a su parecer, corrige ciertos vicios de origen vinculados al carácter aristocrático del Senado, tornándola tan popular como la de los Diputados. Insistió en la importancia del Senado, y expuso otros inconvenientes que trae consigo la falta del mismo, de tinte político y administrativo, como la necesidad de disponer de una cámara revisora para la expedición de leyes, así como su función de jurado para los delitos políticos.⁵⁸⁸

Éstos y otros fueron los argumentos que se expusieron acerca de la supresión o no del Senado de la República,⁵⁸⁹ punto particular que se abordó el 10 de septiembre de 1856.

Al interior de la propia Comisión de Constitución el asunto tampoco dejó de dividir los pareceres al respecto, ya que se inclinaron por un sistema bicameral los diputados Isidoro Olvera, León Guzmán y José María Castillo Velasco, mientras que por una sola cámara estuvieron Ponciano Arriaga y José María Mata.⁵⁹⁰ Y es que uno de los puntos más significativos fue, precisamente, la definición acerca del Poder Legislativo,⁵⁹¹ expuesto por el mismo Ponciano Arriaga, presidente de la misma: “Entramos ahora en una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la comisión y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos. El Poder Legislativo se deposita en una sola asamblea o congreso de representantes”.⁵⁹²

Arroyo García señala que la “querella central” del Constituyente de 1856 se centró entre aquellos que abogaron por un federalismo bicameral (tipo el de los Estados Unidos) y aquellos que estaban por un federalismo

⁵⁸⁸ *Ibidem*, t. II, pp. 291-293.

⁵⁸⁹ Sobre la eliminación del Senado en la Constitución de 1857, véase Fernández Ruiz, Jorge (2010), pp. 192-199; Rabasa, Emilio O. (2004), pp. 173, 222-224, 253.

⁵⁹⁰ Luna Argudín, María (2006), p. 97

⁵⁹¹ Arroyo García, Israel (2011), p. 311.

⁵⁹² Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 192.

más local, de corte unicameral.⁵⁹³ Al final de la discusión en el Congreso, se votó el diseño del legislativo, quedando 44 votos a favor del sistema unicameral y 38 en contra, lo que da cuenta de la cerrada decisión al respecto.⁵⁹⁴

Luna Argudín sostiene que el resultado de la votación derivó de la urgencia legislativa y estuvo influenciado bajo la idea de que, posteriormente, se reformaría la Constitución, incluyendo al Senado de la República. De acuerdo con su exposición, en el fondo se debatieron dos modelos antagónicos, a saber: el de la libertad, representado por el pueblo y su representante, el Congreso, y el de la autoridad, “encarnado por el Ejecutivo federal”.⁵⁹⁵

Al final, el proyecto bicameralista no se aprobó por varias razones. Luna Argudín señala que los diputados adjudicaban al Senado la responsabilidad de que Santa Anna se hubiera vuelto dictador, además de que consideraban que vulneraba el criterio democrático imperante por el tipo de requisitos que se solicitaban para ser senador de la República, frente a los correspondientes de los diputados. Asimismo, apunta que, aunado a dicho sentir, los legisladores que se opusieron a la aprobación de la cámara alta concebían a ésta como un espacio elitista y conservador, “que representaba a los sectores privilegiados del país” y, por tanto, detenía la “revolución social” que pretendían llevar a cabo, además de que generaba un “embrollo la aprobación de las leyes”, sin necesidad de revisión alguna que retardara su expedición.⁵⁹⁶

Jorge Fernández Ruiz refiere, por su parte, que la Comisión de Constitución desechó los argumentos a favor del sistema bicameral porque no consideró pertinentes las supuestas ventajas que traía consigo el Senado de la República. Las conclusiones a las que llegó la Comisión, de acuerdo con su exposición, fueron: el Senado no mejora la confección de las leyes ni perfecciona las instituciones, no contribuye a una mayor reflexión en la elaboración de las leyes ni pone frenos al poder de la Cámara de Diputados,

⁵⁹³ Arroyo García, Israel (2011), p. 253.

⁵⁹⁴ Zarco, Francisco (1857), t. II, p. 303. Al respecto, Israel Arroyo señala: “La supresión del Senado fue votada favorablemente por 44 votos contra 38. Sobresale lo apretada que fue la votación (cinco o seis votos de diferencia); de haber asistido a la sesión Lafraguá, los dos Riva Palacio, Fuente, Escudero y Echánove, Yáñez, Quintana o Velázquez, las cosas pudieron resultar de manera distinta. Aunque lo inverso también es cierto: las ausencias de Camarena, Del Río, Prieto, Juan Soto, González y Quintero habrían, tal vez, aumentado la ventaja de los unicameralistas. De lo que no existe duda es que el Congreso se escindió, casi por la mitad, en este punto crucial para la definición del federalismo mexicano” [Arroyo García, Israel (2011), p. 364].

⁵⁹⁵ Luna Argudín, María (2006), pp. 102, 106 y 104.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, pp. 97, 98 y 101.

se ha opuesto a todo progreso, no ha conferido igualdad a los estados y ha contribuido en la propagación de las intrigas y las conspiraciones.⁵⁹⁷

Luna Argudín señala⁵⁹⁸ que el debate sobre la incorporación del Senado trascendió a los trabajos constituyentes y se trasladó también a la prensa. En este sentido, resalta, por ejemplo, la postura a favor de José María Iglesias, cuyos argumentos fueron similares a algunos de los autores aquí expuestos. Entre ellos, evitar una pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo, la necesidad de revisar lo aprobado por la cámara baja y, con ello, evitar también “la exaltación de las pasiones” o que una representación se imponga sobre la mayoría, e incluso controlar al propio presidente, y, finalmente, la generación de una “armonía entre poderes”. Por su parte, para Antonio Carrillo Flores la causa principal que orilló a la desaparición del Senado fue la intención de los liberales puros de “acelerar el proceso reformador”, el cual sería obstaculizado por el Senado.⁵⁹⁹

Comoquiera que sea, en las décadas siguientes el resultado de dicha elección trajo consecuencias en materia de gobernabilidad. Los constituyentes creyeron resolver, a través de su diseño institucional, uno de los principales problemas que más les preocupaban, esto es, la presencia de un Ejecutivo todopoderoso del cual venían saliendo. En las décadas siguientes, la crítica constitucional al respecto, realizada entre otros por los autores aquí analizados, así como las acciones de la política concreta llevadas a cabo por los actores jurídicos y políticos del momento, trataron de enmendar las implicaciones que trajo dicho diseño unicameral.

II. CONSECUENCIAS DEL DISEÑO UNICAMERAL

Varias fueron las consecuencias que trajo consigo la supresión del Senado en la Constitución de 1857. En específico sobresale la “redefinición en la división de poderes”⁶⁰⁰ que generó a la postre, entre otras implicaciones, el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, derivado de las facultades otorgadas al Congreso.

⁵⁹⁷ Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 193.

⁵⁹⁸ Luna Argudín, María (2006), pp. 98-100.

⁵⁹⁹ Carrillo Flores, Antonio (1982), p. 69. En el mismo sentido, expone Luna Argudín: “...los miembros de la comisión se veían a sí mismos como el punto de llegada de un proceso histórico y también como el punto de partida hacia una revolución social que destruiría las prerrogativas del Antiguo Régimen subsistentes en el país” [Luna Argudín, María (2006), p. 124].

⁶⁰⁰ Luna Argudín, María (2006), p. 96.

El Congreso mantuvo el control en materia legislativa (generación de leyes, inviolabilidad de opinión, restricción del derecho de voto presidencial, convocatoria a sesiones extraordinarias), electoral (calificaba las elecciones del Congreso), judicial (podía juzgar a altos funcionarios, así como al presidente de la República), hacendaria y presupuestal (examinaba y votaba el presupuesto federal, revisaba la cuenta pública, aprobaba empréstitos públicos), administrativa (ratificaba altos grados militares y tenía injerencia en el reclutamiento de la tropa, aprobaba méritos y condecoraciones, ratificaba puestos diplomáticos, modificaba la burocracia estatal), y de seguridad,⁶⁰¹ entre otras, ante una Corte de Justicia, además, disminuida para generar algún contrapeso significativo.⁶⁰²

En contraparte, el Ejecutivo quedó limitado a causa de sus facultades disminuidas, dirigidas sobre todo a hacer valer las leyes expedidas por el Congreso, disponer de ciertos puestos administrativos, mantener el orden y la paz social, hacer uso de la fuerza armada y la guardia nacional, establecer las relaciones con el extranjero, negociar y celebrar tratados, disponer puertos y aduanas, entre otras, dirigidas a regular la vida interna y externa de la nación.⁶⁰³

Derivado entonces de las facultades otorgadas al Congreso, los constituyentes de 1856 crearon un órgano legislativo todopoderoso,⁶⁰⁴ con un poder considerable tanto por su extensión como por la velocidad de actuación⁶⁰⁵ que, aunado a las limitaciones al Ejecutivo, terminaron por establecer en la práctica un diseño institucional de tinte parlamentario,⁶⁰⁶ frente a un presidente que si bien era responsable políticamente, no tenía facultades para gobernar.⁶⁰⁷

Una de las razones que motivaron a los constituyentes de 1856 a otorgar mayor peso al Legislativo derivó de la influencia que tuvo en ellos el principio de soberanía popular y la identificación que hicieron del Congreso con el pueblo y del Ejecutivo con la tiranía.⁶⁰⁸

⁶⁰¹ *Ibidem*, pp. 106 y 107, 113-115; Lira, Andrés (2014), pp. 272 y 273; Aguilar Rivera, José Antonio (1998), p. 77.

⁶⁰² Aguilar Rivera, José Antonio (1998), p. 77.

⁶⁰³ Luna Argudín, María (2006), pp. 107 y 108.

⁶⁰⁴ Tello Díaz, Carlos (2015), p. 147.

⁶⁰⁵ Pantoja Morán, David (2007), p. 792.

⁶⁰⁶ Pantoja Morán, David (2008), pp. 1102, 1051 y 1061; Luna Argudín, María (2006), p. 127. Sobre el particular, véase Pantoja Morán, David (2008), pp. 1045-1106; Arroyo García, Israel (2011), pp. 356-360; Knapp, Frank A. (1953), pp. 65-87.

⁶⁰⁷ Lira, Andrés (2003), p. 28.

⁶⁰⁸ Guerra, François-Xavier (2010), p. 51.

La inconformidad que generó la Constitución de 1857, y el propio diseño institucional, se manifestó desde el principio y tuvo reacciones diversas. Una de ellas fue el Estatuto Orgánico Provisional de la República de Zuloaga, de 1858, que pretendió ser un antídoto contra el poder considerable con el que fue investido el Congreso unicameral, y la asunción de la soberanía popular:

Tal vez el aspecto más interesante del proyecto [el *Estatuto*], coincidente con buena parte de los documentos modernistas de la época, sea su prevención en contra de los congresos deliberantes y actuantes, prevención que se traduce en la exclusividad del ejercicio de la potestad legislativa “por la autoridad general”, es decir, por el Ejecutivo y el Consejo de Estado, sin que la separación de poderes operara en forma ortodoxa. La experiencia reaccionaria había llevado a la conclusión de que las asambleas de diputados, que más pronto que tarde se arrogaban la soberanía nacional, constituyan un mal prescindible en tiempos extraordinarios.⁶⁰⁹

El Estatuto cancelaba la división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo: “El Estatuto Orgánico Provisional de la República fue un intento de institucionalizar la revolución conservadora. En dicho documento destaca la ausencia de un Poder Legislativo separado del Ejecutivo. Una clara tendencia dictatorial, quizá concebida como necesaria para consolidar el levantamiento”.⁶¹⁰

De conformidad con su artículo 13,⁶¹¹ Cruz Barney señala: “no había en la República más soberanía que la de la nación toda, ni se ejercía ningún acto de la potestad legislativa, sino por la autoridad general. Es decir, el Poder Legislativo residía en el Ejecutivo, no existiendo Poder Legislativo como cuerpo separado de los otros poderes”.⁶¹²

A la postre, el Estatuto no se promulgó por causa del propio Zuloaga, y la inconformidad sobre la desproporción en la relación entre poderes continuó.

Por su parte, el diseño de los poderes en la Constitución de 1857 generó molestias a los gobiernos de Comonfort, Juárez, y Lerdo, y a los científicos,

⁶⁰⁹ Estrada Michel, Rafael (2011), pp. XVII y XVIII.

⁶¹⁰ Cruz Barney, Óscar (2011), p. 102.

⁶¹¹ Dicho artículo establecía lo siguiente: “El Gobierno de México es Republicano. No hay en la República mas Soberanía que la de la Nación toda, ni se ejerce ningun acto de la potestad legislativa, sino por la autoridad general” [Cruz Barney, Óscar (2011), p. 128].

⁶¹² *Ibidem*, p. 88.

a decir de Israel Arroyo.⁶¹³ Por ello, décadas después, el gobierno de Juárez—que estuvo por el bicameralismo—⁶¹⁴, intentó incorporar el Senado de la República como contrapeso al excesivo poder de los diputados, con la finalidad de fortalecer al Poder Ejecutivo y con ello generar un equilibrio de poderes que permitiera cierta gobernabilidad, sin poderlo lograr,⁶¹⁵ con los respectivos riesgos que trajo la imposibilidad de modificación constitucional, como el acecho del Congreso sobre el presidente.⁶¹⁶

A la postre, la preponderancia parlamentaria obstaculizó la capacidad de gobernar⁶¹⁷ y reforzó la necesidad de la inclusión de la segunda cámara. Juárez, Lerdo y Díaz observaron en la figura del Senado a una institución fundamental para desahogar las pugnas entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como con las entidades federativas.⁶¹⁸ Luna Argudín apunta que durante la República Restaurada el país “vivió bajo un clima de ingobernabilidad”, derivado “de la enconada lucha de los actores para consolidar un orden liberal y un Estado de derecho en un nuevo marco institucional”.⁶¹⁹

En particular, dos grupos se enfrentaron —de acuerdo a su exposición—; por un lado, los federalistas-presidencialistas, que estaban a favor de la inclusión del Senado como un mecanismo para garantizar la gobernabilidad, y, por el otro, los asambleístas-confederalistas, que se inclinaban

⁶¹³ Arroyo García, Israel (2011), p. 293.

⁶¹⁴ Labastida, Horacio (1999), p. 258.

⁶¹⁵ Medina Peña, Luis (2004), p. 282; Luna Argudín, María (2006), p. 129; Cosío Villegas, Daniel (1998), p. 127; Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 205; Hamnett, Brian (2008), pp. 310 y 311; Carrillo Flores, Antonio (1982), pp. 69 y 70; Cosío Villegas, Daniel (1957), pp. 555 y 556.

⁶¹⁶ En este sentido, por ejemplo, María Luna Argudín refiere en una cita lo expuesto por Martín Quirarte, en su libro *Relaciones entre Juárez y el Congreso*: “En 1861 el diputado Ignacio Altamirano censuró la política del Ejecutivo ante la inminencia de una guerra extranjera y por la lentitud con que se aplicaban las Leyes de Reforma. Poco después, 51 diputados exigieron que Juárez renunciara a la presidencia, pero 52 diputados solicitaron que el presidente continuara en su cargo” [Luna Argudín, María (2006), pp. 129 y 130]. En este mismo sentido, Ruiz Fernández apunta: “[Benito Juárez] constató la urgencia de reformar la Constitución para lograr un adecuado equilibrio de poderes, especialmente después de haberse impuesto por la reducida ventaja de tres votos a los diputados que en julio de 1861 pretendieron enjuiciarlo y excluirlo de la Presidencia de la República” [Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 205].

⁶¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 198.

⁶¹⁸ Al respecto, Luna Argudín señala: “Por esta razón no es de extrañar que en las tres administraciones se encontrara un grupo gobernista que apoyó el restablecimiento de la cámara federal, ya que identificaba el fortalecimiento del Ejecutivo con la salud pública...” [Luna Argudín, María (2006), p. 187]. Asimismo, Labastida, Horacio (1999), p. 258.

⁶¹⁹ Luna Argudín, María (2006), p. 128.

por el diseño unicameral. Señala que el debate parlamentario al respecto duró siete años, e involucró varias legislaturas y grupos políticos,⁶²⁰ tiempo durante el cual las posturas involucradas se dividieron, reproduciendo similares argumentos a los que se generaron durante los trabajos de la Comisión de Constitución y los debates que los legisladores de 1856 expusieron sobre el particular.

El 14 de agosto de 1867, el gobierno de Juárez emitió la convocatoria para la elección de supremos poderes, así como un conjunto de reformas⁶²¹ que buscaban reforzar al Ejecutivo, reintroducir al Senado y, con ello, limitar el poder del Legislativo, para que fueran consideradas por la ciudadanía a través de un plebiscito —que resultó sumamente polémico y despertó una oposición considerable—,⁶²² mismas que también presentó ante el Congreso para que fueran dictaminadas por la Comisión de Puntos Constitucionales de la V Legislatura (1869-1871), cuyos miembros, en esta ocasión, fueron más críticos al diseño unicameral.

Al respecto, cabe resaltar los argumentos⁶²³ que se esgrimieron a favor de la inclusión del Senado, algunos de los cuales fueron similares también a los que expusieron los autores analizados, como la necesidad de tener una “cámara revisora y moderadora”, para lo referente a la labor legislativa de los diputados; la posibilidad de “darle más estabilidad a la política interior y exterior”, derivado de la “menor frecuencia” en la renovación de sus integrantes, y “evitar el despotismo” de la asamblea única.

Los miembros de la Comisión que estuvieron a favor de la incorporación del Senado sostuvieron su postura en autores como Edouard Laboulaye,⁶²⁴ y su texto *Histoire des États-Unis*. Entre otros puntos, Laboulaye advirtió sobre el error de confundir la esencia de la nación con la de su representación y, a partir de dicha confusión, considerar que los representantes de la nación son soberanos porque la nación lo es,⁶²⁵ lo cual es incorrecto. Por tal razón,

⁶²⁰ *Ibidem*, pp. 128 y 129.

⁶²¹ Pantoja Morán, David (2007), p. 790; Marván Laborde, Ignacio (2010b), pp. 2 y 3. En relación con el proceso de reformas de Juárez, su contexto histórico y al contenido de las mismas, véase Pantoja Morán, David (2007), pp. 767-794; Lira, Andrés (2010b), pp. 149-161; Bravo Regidor, Carlos (2012), pp. 227-251; Gamas Torruco, José (2007), pp. 338 y 339.

⁶²² En este sentido, David Pantoja señala: “No tanto la convocatoria a elecciones, pero sí el llamado a la consulta directa a la ciudadanía, provocó en la época un largo debate y una estridente oposición, que sirvió de bandera de lucha política cuyas resonancias aún nos llegan... la polémica no versó sobre el contenido del proyecto de reformas, sino sobre el método propuesto para reformar la Constitución” [Pantoja Morán, David (2007), p. 769].

⁶²³ Luna Argudín, María (2006), pp. 135 y ss.

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 136. Hale, Charles (2002), pp. 42, 134 y ss.

⁶²⁵ Hale, Charles (2002), pp. 135 y 136.

consideró conveniente dividir el “cuerpo legislativo”, estableciendo el Senado de la República y, con ello, lograr su moderación.

De acuerdo con Lucio Cabrera,⁶²⁶ Laboulaye no creía en la voluntad popular y en la hegemonía de una única asamblea; era un crítico de las Constituciones abstractas, desconfiaba del sufragio universal, y prevenía del riesgo de caer en una dictadura cuando se “exageran los principios de Rousseau sobre la soberanía popular”.

Luna Argudín expone⁶²⁷ que los integrantes de la Comisión reprodujeron algunas partes del texto de Laboulaye, como la confusión de “la nación con la representación popular”, y utilizaron sus argumentos para sostener que el Senado “no sería un cuerpo estamental, oligárquico, ni vitalicio”, derivado del modo, los requisitos y la frecuencia con la que serían electos sus integrantes. Asimismo, para los miembros de la Comisión, la incorporación de la segunda cámara modificaría la función jurisdiccional que tenía la Suprema Corte de Justicia en los juicios políticos, cuya atribución recaería en el Senado de la República.

El texto de Laboulaye fue, además, traducido en 1870 por Manuel Du-blán, durante el gobierno de Juárez, como una de las acciones que éste realizó para promover el restablecimiento de la segunda cámara.⁶²⁸

Laboulaye influenció a José María Castillo Velasco y a Ramón Rodríguez,⁶²⁹ así como a los escritores de *La Libertad*, que se apoyaron también en él, en 1878, para argumentar a favor de un gobierno fuerte.⁶³⁰ Dicha influencia se observa claramente en la siguiente afirmación, correspondiente a la segunda edición del libro de Castillo Velasco:

Uno de los errores mas comunes en la República, y que de no observarse exticta y severamente los preceptos de la constitucion, puede acarrear males de suma trascendencia, es el concepto de que el Congreso es soberano y que por sí solo constituye la representacion nacional. El Congreso no ejerce la soberanía nacional, que no puede ni conviene nunca delegarse, ni representa por sí solo á la República. Ejerce el poder legislativo federal en aquellos casos y con aquellos fines que la constitucion determina, y está sujeto á importan-tísimas restricciones. Representa á la República, en aquella parte en que la constitucion le encomienda esta representacion, así como el poder ejecutivo

⁶²⁶ Cabrera Acevedo, Lucio (1991), pp. 87 y 88.

⁶²⁷ Luna Argudín, María (2006), pp. 136 y ss.

⁶²⁸ Hale, Charles (2011), p. 30. Para conocer la influencia, el pensamiento, y la vida y obra de Eduardo Laboulaye, véase Cabrera Acevedo, Lucio (1991), pp. 85-90.

⁶²⁹ Cabrera Acevedo, Lucio (1991), p. 87.

⁶³⁰ Hale, Charles (2002), p. 137.

ejerce sus funciones administrativas y representa á la República, y el poder judicial pronuncia sus resoluciones, ejerciendo las funciones que le encomienda la constitucion, y representa á la República en aquello que corresponde á esas funciones. Por esto el artículo constitucional no ha dicho mas, sino que se deposita el ejercicio del poder legislativo en una asamblea que se denombra Congreso de la Union; por que los fines de su institucion y los asuntos que lo han de ocupar, corresponden é interesan á la Union formada por los Estados.⁶³¹

Por su parte, los opositores al restablecimiento del Senado arguyeron dos puntos principalmente: primero, la poca experiencia que existía en ese momento (1870) para evaluar los resultados del diseño unicameral, derivado del insuficiente tiempo que había estado vigente la Constitución de 1857, dados los acontecimientos posteriores a su promulgación, y segundo, la validez de conformar instituciones políticas mexicanas, basadas en las particularidades de la experiencia política nacional.⁶³² Aunado a estos argumentos, estaba el temor de que, a través del Senado, el Ejecutivo pudiera constituirse de nueva cuenta en un poder despótico, como había sucedido en años anteriores, al haber otorgado la cámara alta facultades extraordinarias y aprobado la suspensión de garantías.

Luna Argudín apunta⁶³³ que durante los siete años en los que se debatió el asunto (hasta 1874), se acercaron la propuesta original del Ejecutivo (que pretendía la inclusión del Senado) y las posturas opuestas, en cuatro razones: *a*) estar acorde con los principios de la teoría constitucional en lo correspondiente al federalismo; *b*) evitar la pugna permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo; *c*) reforzar al Poder Ejecutivo, en específico a través de la “limitación de las facultades del Congreso para convocar sesiones extraordinarias”, y, finalmente, *d*) la moderación del Congreso de las iniciativas del Ejecutivo. De este modo, señala Luna Argudín, la cámara alta contribuiría de manera significativa a la consecución de la gobernabilidad, tanto por su capacidad de madurar las leyes promulgadas como de limitar a la cámara baja.

El proceso de incorporación del Senado inició formalmente a partir de las propuestas presentadas en el gobierno de Juárez (13 de diciembre de 1867),⁶³⁴ y concluyó a la mitad del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada

⁶³¹ Castillo Velasco, José María (1879), p. 129.

⁶³² Luna Argudín, María (2006), pp. 139-142.

⁶³³ *Ibidem*, pp. 168 y 169.

⁶³⁴ Hale, Charles (2002), p. 134. Hale califica el esfuerzo de restablecimiento como “el más exitoso de los esfuerzos de reforma constitucional que emprendiera el secretario de

(1872-1876), el 13 de noviembre de 1874,⁶³⁵ cuando se reformó el artículo 51 de la Constitución de 1857, cuya redacción quedó establecida de la siguiente manera: “El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.⁶³⁶

Luna Argudín explica que la naturaleza del Senado restablecido en 1874 fue de distinto tipo respecto de los anteriores, pues ya no fungió como una cámara alta o un órgano conservador, sino como una instancia colegisladora y de representación estatal, lo cual le permitía resolver los conflictos que pudieran surgir en los estados de la República.⁶³⁷

Por su parte, Hale apunta que el restablecimiento del Senado constituyó una muestra de los tiempos que, en ese mismo momento, ocurrían tanto en Francia como en España, y sus respectivas Constituciones (la republicana francesa de 1875, y la monárquica española de 1876), que también establecían un diseño bicameral.⁶³⁸ Y Serrano Migallón señala que la reincorporación del Senado “implicó cambios de gran trascendencia en el orden constitucional” por las facultades y competencias que se le otorgaron.⁶³⁹

Para los autores aquí analizados, el diseño del Poder Legislativo tampoco les fue ajeno; por el contrario, reflexionaron en torno de él, y criticaron lo que, en su momento, la Constitución de 1857 estableció al respecto.

III. CRÍTICA AL DISEÑO UNICAMERAL

Salvo la primera edición de Castillo Velasco, el resto de los autores publicaron sus obras después de la reforma constitucional que reestableció el sistema bicameral. Todos ellos secundaron o justificaron la presencia del Senado en la vida nacional. No fue la única solución que propusieron como medida para limitar o contener al Poder Legislativo. Otras propuestas presentaron, como el otorgamiento de mayores facultades al presidente, que invirtiera la

Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada” [Hale, Charles (2011), p. 71]. Para conocer el proceso histórico y jurídico a través del cual se reestableció el Senado de la República, véase Andrea Sánchez, Francisco José De(2012), pp. 81-88.

⁶³⁵ Guerra, François-Xavier (2010), p. 52; Labastida, Horacio (1999), p. 257; Serrano Migallón, Fernando (2013), p. 279.

⁶³⁶ Tena Ramírez, Felipe (2008), p. 698.

⁶³⁷ Luna Argudín, María (2006), p. 22.

⁶³⁸ Hale, Charles (2002), p. 138.

⁶³⁹ Serrano Migallón, Fernando (2013), p. 290.

balanza en las relaciones de poder, modificando con ello el diseño constitucional de 1857, respecto a la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Y esto fue así porque para ellos el diseño constitucional original conformó un poder extraordinario que se impuso en la práctica política al Ejecutivo, impidiendo el ejercicio del poder. Y aun cuando seguían considerando que la soberanía recaía en el pueblo (en particular los decimonónicos), dicha concepción no limitó su postura respecto a los límites que la expresión de la misma debía tener. Esto es, para ellos, la soberanía popular no debía originar un desequilibrio en las relaciones de poder, pues por más que recayera dicha soberanía en el pueblo, y que ésta se mostrara con mayor énfasis en la representación legislativa, no le era permitido a ésta, por ello, excederse en los equilibrios constitucionales.

Sin duda alguna, la experiencia histórica desde donde se ubica cada uno resultó fundamental para entender la crítica que llevaron a cabo. De 1857 a 1871 —fecha en que aparece la primera obra aquí analizada—, habían pasado ya casi quince años de experiencias políticas concretas que dejaban lecciones diversas en la relación entre poderes, mismas que habrán de irse incrementando al paso de los años.

Varios de los argumentos a favor de la incorporación del Senado que se expusieron al interior de la Comisión de Constitución del Constituyente de 1856, y que a la postre quedaron desechados, fueron considerados débadas después por los autores analizados. El primer argumento se refería a la generación de igualdad de derechos entre los estados, es decir, para estar acorde con un sistema federal; el segundo se centró en la necesidad de discutir con más detenimiento las iniciativas de ley con la finalidad de que se elaborasen mejores disposiciones normativas, es decir, se refirió al proceso legislativo y la calidad de las leyes generadas; el tercero apuntó a contener el poder que puede acumular una sola cámara, a partir de no tener contrapesos, y el cuarto, vinculado con el segundo, apuntó a que el Senado permite reflexionar con más detenimiento las propuestas de ley de la Cámara de Diputados y enmendar errores que pudieran surgir al respecto.⁶⁴⁰

Antes de exponer con más detenimiento cada grupo de argumentos, habría que señalar que Castillo Velasco fue el único que justificó, en la primera edición de su texto (1871), el diseño unicameral original del Congreso, no obstante que como miembro de la Comisión de Constitución⁶⁴¹

⁶⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge (2010), p. 193.

⁶⁴¹ Para conocer el comportamiento que tuvo Castillo Velasco como miembro de la comisión, véase Arroyo García, Israel (2011), pp. 308 y ss.

—en la que tuvo una participación destacada—,⁶⁴² votó a favor del diseño bicameral.

Las razones por las cuales justificó dicho diseño cameral se centran en la atmósfera que entonces imperaba, en el marco del derrocamiento de Santa Anna:

Era el momento en que acababa de triunfar la revolucion que habia derrocado á la dictadura... era el momento en que la reaccion verificada en favor de la libertad, exigia incesantemente que se hicieran prácticas las reformas iniciadas y defendidas por los miembros del partido liberal. Era el momento en que se alzaban por todos los ángulos del territorio nacional las voces de sus moradores, pidiendo el establecimiento de las grandes reformas sociales que exigia la situacion del país... Era el momento en que la revolucion lo renovaba todo, en que se queria desechar lo antiguo para establecer lo nuevo, para establecer y cimentar la reforma... Congresos expeditos en sus funciones, que no tuvieran obstáculos, que no se sintieran á cada paso detenidos en su marcha por las trabas que se pudieran oponer en una segunda cámara.⁶⁴³

En el marco de ese contexto, había razones, a su consideración, para desechar el Senado de la República del diseño institucional:

El poder legislativo depositado en una sola cámara, era al formarse la constitucion una necesidad, porque la reforma hervia por todas partes. El Senado era considerado como el elemento conservador, y debia aparecer, de verdad, como una rémora a la reforma ¡Dos cámaras en una nacion que acababa de sacudir el yugo de la dictadura que se hacia fuerte, apoyada en todos los elementos que se han llamado conservadores, era mucho! Saliendo la República de la dictadura del ejecutivo, nada era mas natural que robustecer al legislativo para debilitar á aquel poder que siempre se habia levantado sobre todos y que siempre habia ejercido la dictadura en mayor ó menor escala, pero siempre tambien, dominándolo todo... todo esto aconsejaba dar grande robustez y animacion al cuerpo legislativo único, y no limitarlo, añadiéndole otro cuerpo.⁶⁴⁴

Ahora bien, no obstante dicho momento fundacional, Castillo Velasco consideró que si bien es cierto que el establecimiento unicameral obedeció

⁶⁴² En este sentido, señala Arroyo García: "...la mayor responsabilidad respecto al dictamen recayó en Olvera, Castillo Velasco, Guzmán y, sobre todo, Arriaga" [Arroyo García, Israel (2011), p. 309].

⁶⁴³ Castillo Velasco, José María (1871), pp. 117 y 118.

⁶⁴⁴ *Ibidem*, p. 119.

a circunstancias extraordinarias, también lo es que, pasados dichos momentos, tal diseño deja de ser una necesidad en situaciones ordinarias:⁶⁴⁵ “Quizá la adopción del sistema bi-camarista en México pueda resolverse, resolviendo antes si México ha llegado ya á la vida normal, en la que no cabe duda que es conveniente limitar, retardar, casi debilitar la acción legislativa, que inconsiderablemente desarrollada es un mal para los pueblos, porque se convierte en tiranía y despotismo”.⁶⁴⁶

Junto con esta inquietud manifestó otra en la misma primera edición, en torno a la viabilidad del diseño unicameral hacia 1871:

¿Es el sistema bi-camarista el único medio que hay de impedir el extravío ó las alucinaciones, ó acaso la tiranía del Congreso, y de dar representación directa é igual á los Estados en los asuntos federales? Toca á la Federación resolver esta cuestión, que hasta ahora está resuelta en el sentido que expresa el artículo 51 de la constitución, por el cual se confía el ejercicio del poder á una sola cámara.⁶⁴⁷

Seguramente dicho cuestionamiento quedó resuelto de modo afirmativo para él, ocho años después, con la inclusión del Senado de la República, razón por la cual ya no lo exhibe en la edición de 1879, lo que hace suponer un cambio de parecer al respecto y su conformidad con la cámara alta, en la segunda edición de su texto.

Por su parte, Eduardo Ruiz, Mariano Coronado, Ricardo García Granados y Emilio Rabasa, más que justificar el diseño unicameral, explicaron su conformación, sin compartir necesariamente las razones de la misma.

De entrada, Ruiz criticó las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847 que, según su consideración, “hicieron definitivamente del Senado un cuerpo aristocrático que se oponía siempre a todo progreso político y que fué muchas veces foco de revoluciones”.⁶⁴⁸ Por tal razón, explicó —como Castillo Velasco y Coronado lo hicieron— que el Constituyente de 1856 diseñara un Poder Legislativo unicameral, de conformidad con la atmósfera popular que entonces imperaba:

Nada extraño fue, que al reunirse el Congreso Constituyente de 1856, se conservara vivo el recuerdo del espíritu eminentemente retrógrado de aquella Cámara. De aquí provino que la Comisión del proyecto de Constitución des-

⁶⁴⁵ *Ibidem*, pp. 121 y 122.

⁶⁴⁶ *Ibidem*, p. 122.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, p. 121.

⁶⁴⁸ Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), p. 193.

echase la idea del sistema bicameralista. Y a pesar de las poderosas razones [matiza Ruiz] que para fundar la necesidad del Senado alegaron oradores y publicistas prominentes, el proyecto fué aprobado por una gran mayoría.⁶⁴⁹

No obstante ello, Ruiz señaló la importancia de contar con el Senado: “la experiencia vino a demostrar, que los partidarios de la segunda Camara no se habían equivocado, y la opinión pública fué poco á poco prestándole su apoyo”.⁶⁵⁰

Ruiz recordó que Juárez intentó infructuosamente, el 14 de agosto de 1867, el restablecimiento del Senado y, posteriormente, justificó su instauración por seis razones de “justicia y conveniencia política”, que se expondrán en los apartados respectivos.

En el caso de Mariano Coronado, éste recordó que en la Constitución de 1857 se estableció un Congreso unicameral por las circunstancias históricas del momento:

El Código político de 1857 depositó ese poder en una sola Cámara. Los recuerdos que había dejado el Senado de las épocas anteriores, le hicieron abordable á los Constituyentes, como asamblea aristocrática, de carácter conservador, eterno obstáculo y rémora para la expedición de leyes progresistas. En vano se alzaron voces en su defensa, dominó la impresión de la mayoría y triunfó la idea de la Cámara única.⁶⁵¹

No obstante ello, y a cuatro décadas de la promulgación de la Constitución de 1857, y veinticinco años de restablecido el Senado, Coronado criticó dicho diseño unicameral en los siguientes términos: “Pero pronto se palparon los inconvenientes de este sistema, tornóse á los buenos principios y se reformó en este punto la Constitución estableciéndose la Cámara de senadores”.⁶⁵²

Ricardo García Granados y Emilio Rabasa dirigieron su crítica, más bien, a la sobrevaloración que hicieron los constituyentes de 1856 del pueblo, que le adjudicó un considerable poder al Congreso y le restó, en contraparte, al Ejecutivo.

En su larga exposición ensayística histórica y sociológica, Ricardo García Granados se refirió también al espíritu popular que imperó en el Con-

⁶⁴⁹ *Ibidem*, p. 193.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, p. 194.

⁶⁵¹ Coronado, Mariano (1899), p. 108.

⁶⁵² *Idem*.

greso Constituyente de 1856 y su crítica a la dictadura de Santa Anna, que influyó en el diseño constitucional sobre los poderes de la unión:

De mayor trascendencia que esta última ley, fueron las disposiciones referentes á la división de los Poderes, primeramente entre el Gobierno central y los gobiernos locales, y segundamente entre los Poderes que en su conjunto forman el gobierno federal. Nuestros constituyentes estaban bajo la influencia de los recuerdos que había dejado la detestable dictadura de Santa Anna y su obra se resintió de esa influencia, predominando en todo la tendencia á restringir y aún á nulificar la acción del Ejecutivo de la Federación.⁶⁵³

Aunado a dicha exposición, y a casi medio siglo de la promulgación de la Constitución del 57, García Granados criticó la inclinación a favor del Legislativo y elogió a los titulares del Ejecutivo que fueron capaces de sortear el inconveniente diseño institucional:

En cuanto al sistema federal, estaba indicado su establecimiento por la experiencia adquirida y por las circunstancias que habían dado el triunfo á la revolución iniciada en Ayutla; pero la pretensión de reducir al Ejecutivo á la impotencia era absurda, y no hay lugar á duda que á no haber sido porque desde la promulgación de la Constitución, han estado casi siempre á la cabeza del Ejecutivo hombres que han comprendido que el bienestar de la Nación es la suprema ley, no hubiéramos salido nunca de la anarquía.⁶⁵⁴

Posteriormente, continuó con su exposición crítica a los preceptos constitucionales que le otorgaron mayor poder al Legislativo y menor al Ejecutivo:

El artículo 72 de la Constitución concede en efecto al Congreso el poder Legislativo de una manera absoluta y además de eso el derecho de intervenir en el nombramiento de generales, coroneles, representantes mexicanos en el extranjero y de los empleados superiores de hacienda; mientras que el artículo 85 que constituye al Ejecutivo en ejecutor de la voluntad del Congreso y lo autoriza á hacer los nombramientos de empleados y oficiales del ejército, no le concede ni aun el derecho de voto, que tan buenos resultados ha dado en los Estados Unidos, ni le da ingerencia alguna en la elección del Presidente y Comisiones del Congreso. Mas grave es aún, que los artículos 103 y 105 autorizan al Congreso á suspender al Presidente en sus funciones, por simple mayoría de votos, bastando por lo demás para nulificar la acción de dicho

⁶⁵³ García Granados, Ricardo (1906), p. 44.

⁶⁵⁴ *Idem.*

funcionario, que se le nieguen los subsidios necesarios para la administración pública.⁶⁵⁵

La base de dicho error se centró, para el autor, en la inadecuada concepción de la soberanía popular: “En todo esto hay un error fundamental que los pueblos latinos heredaron de la revolución francesa, que consiste en considerar al Poder Legislativo como el genuino representante de la soberanía nacional y en consecuencia superior á los otros Poderes”.⁶⁵⁶

Esta crítica es similar a la de Castillo Velasco, y que de alguna manera continuó Ruiz, respecto a considerar que el Legislativo es la encarnación de la soberanía. Aquí se asoman ya, de manera explícita y clara, críticas a la relación entre el Congreso y el Ejecutivo, así como al imperio de aquél sobre éste, y a la desmesurada concepción de soberanía popular depositada en el Legislativo, de los constituyentes del 56, causante de tal desbalance político. Frente a dicho error, García Granados comenzó a esbozar su solución: “Conforme á la teoría política anglo-sajona, que es indudablemente más racional, el pueblo, como único soberano, confiere á los diferentes Poderes, tales ó cuales facultades, pero no delega la soberanía”.⁶⁵⁷

En esta breve cita hay una fina precisión conceptual acerca de la teoría de la delegación soberana, similar a la expuesta por Edouard Laboulaye. De acuerdo con García Granados, no ocurre una delegación del poder —por sí misma irrealizable—, sino solamente la atribución de ciertas facultades a los poderes del Estado, lo que mengua en éstos tanto la adjudicación de la soberanía como el ejercicio excedido del poder. Después de dicho planteamiento, manifestó la principal razón por la cual el parlamentarismo ha fracasado en México:

La observancia escrupulosa del espíritu de nuestra Constitución, debería conducir lógicamente á un Gobierno de la mayoría parlamentaria; pero una mayoría sólida no puede existir, mientras los partidos carezcan de la organización y disciplina necesarias. Inglaterra ha sido el único país, en donde el sistema llamado “parlamentario”... ha dado resultados satisfactorios... Trasplantado á otros países ese sistema ha dado resultados poco satisfactorios, cuando no funestos.⁶⁵⁸

⁶⁵⁵ *Idem.*

⁶⁵⁶ *Idem.*

⁶⁵⁷ *Ibidem*, pp. 44 y 45.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, pp. 45 y 46.

De acuerdo con lo anterior, se asoma una crítica similar a la realizada por José María Lozano y Eduardo Ruiz, referente a la pugna entre los diversos grupos de poder en las legislaturas correspondientes, y su intención de hacer valer sus intereses entre ellos y frente al Ejecutivo, pero extendió su análisis, además, a la falta de disciplina y organización de los partidos o grupos políticos.

Finalmente, ya en plena Revolución mexicana, Emilio Rabasa inició su crítica al diseño institucional del poder de la Constitución de 1857, apuntando las preconcepciones teóricas que influyeron a los constituyentes que la elaboraron, bajo una concepción en suma idealista: “Del vicio de las ideas generales y los principios puros no escaparon ni los hombres de más talento, ni los mejor preparados para la obra de la Constitución”.⁶⁵⁹

Señaló que la Constitución “obedeció a errores del pasado que ya estaban demostrados y desecharados en 1857”, ya que se basó en teorías del siglo XVIII. Los dos errores que él denunció, y que constituyeron, a su parecer, los principios fundamentales de la organización constitucional mexicana, fueron la “infalibilidad incorruptible de la voluntad del pueblo”, y la representación única de la asamblea legislativa, los cuales están desprestigiados, y “una constitución que se funda en ellos, es una ley lastimosamente atrasada”.⁶⁶⁰

Esta concepción errática de la soberanía repercutió en la manera de resolver los asuntos entonces abordados y el enfoque de los mismos, imponiéndose una visión más idealista que realista sobre el poder: “A cualquier medida de conveniencia práctica y concreta se oponía un principio abstracto de la ciencia pura. Lo repetimos, era éste un vicio de educación, formado en las teorías francesas que prevalecían en el país, y ninguno de aquellos hombres estaba enteramente libre de su influjo”.⁶⁶¹

Este vicio influyó también en la concepción que se tuvo tanto del pueblo como de la idea del poder y de la forma de gobierno a establecer. En relación con el primero, señaló que no hubo, en ningún momento, un estudio acerca del pueblo sobre el cual se dictó la Constitución,⁶⁶² y respecto a la forma de gobierno, sostuvo:

Se trataba de hacer, como por encargo de la revolución, una Constitución democrática para una república representativa popular federal; no se reque-

⁶⁵⁹ Rabasa Estebanell, Emilio (1912), p. 63.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, pp. 241 y 242.

⁶⁶¹ *Ibidem*, p. 64.

⁶⁶² *Idem*.

rirían ya más datos, puesto que la ciencia enseña lo que son esas palabras y a lo que obligan por deducciones lógicas. Todo era trabajo de gabinete para quien supiese lo que es una democracia: sufragio universal... supremacía del Congreso... El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública. Y si una cámara de representantes tiene los poderes de la nación, si lleva la voz de la nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella se gobierna a sí mismo, ¿para qué un Senado, residuo de instituciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribe el Senado.⁶⁶³

De acuerdo con Rabasa, se ignoraron las condiciones de la realidad e imperó una noción ideal de lo político —como ya lo había apuntado García Granados—, a través de la cual se impuso el espíritu popular, cancelando toda contención al respecto, con sus respectivas consecuencias:

Así se formó la Constitución mexicana, y medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares... si todas estas circunstancias y otras muchas del sujeto de la obra se hubiesen estudiado y tenido en cuenta para hacerla, en vez de los principios abstractos y mentirosos de la ciencia pura, los cincuenta años corridos nos habrían acercado ya al gobierno institucional, y habrían ido formándose paralelamente, por una parte, el tipo del gobierno nacional derivado de la Constitución y de las condiciones propias del país, y por otra, las costumbres políticas de la sociedad que, en su esfuerzo de adaptación a las leyes, completan y fijan las instituciones reales.⁶⁶⁴

Para Rabasa, la disparidad en el equilibrio de los dos poderes constituyó “el más grave error de la Ley fundamental”, razón por la cual celebró la reinstalación del Senado, la cual enmendó uno de los “graves errores del Constituyente” y “moderó los peligros con que el equilibrio de los Poderes se veía amenazado”.⁶⁶⁵

Rabasa apuntó que, desde un inicio, la Constitución de 1857 “fue emblema” y después se volvió “ídolo”, a la que se le llamó “sabia, augusta, sacrosanta”, y los constituyentes “fueron calificados de ilustres, padres de la patria, salvadores de la nación”, todo ello producto de la fe y de “una mul-

⁶⁶³ *Ibidem*, p. 65.

⁶⁶⁴ *Ibidem*, pp. 65 y 66.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, pp. 92 y 69.

titud de sentimientos de confusión”; sin embargo, durante todo ese tiempo fue ignorada tanto la propia ley como la historia de su formación,⁶⁶⁶ y agregó: “En realidad, su conocimiento era lo que menos importaba por entonces para el bien del país: lo que se necesitaba era prestigiarla, salvarla de las veleidades de la raza, de la inconstancia de las convicciones y de la indiferencia de los pueblos...”⁶⁶⁷

Sin embargo, consideró que su generación más que admirarla debía estudiarla bajo la luz del “interés público y el desenvolvimiento de las instituciones”, puesto que la “admiración fanática” que alguna vez se le tuvo ya no servía más que de “obstáculo pernicioso para la marcha progresiva del país en la vía de su emancipación democrática”.⁶⁶⁸

Consideró que la supresión del Senado rompió el equilibrio del sistema presidencial “tanto por aumentar el poder de la Cámara unitaria, como por privar a los Estados de su representación”, y más allá de su reincorporación, falta todavía resolver la “preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo” que, de no atenderse, generará la sumisión del Ejecutivo, bajo la dictadura de la asamblea, o el golpe de Estado por parte del presidente de la República.⁶⁶⁹

Le adjudicó al Poder Legislativo dos características, con base en las citas de Wilson (“el Congreso es el espíritu agresivo”) y de Bagehot (“el Congreso es un déspota que tiene tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo”).⁶⁷⁰

En relación con las influencias y diferencias teóricas de Rabasa, Martín Díaz⁶⁷¹ ubica, dentro de las primeras, a Charles de Montesquieu (con quien tiene afinidades en lo que concierne a sus posturas inclinadas hacia el realismo y el liberalismo aristocrático), a Benjamin Constant (en el “tono moderador que caracteriza a los liberales de aliento aristocrático”), a Herbert Spencer (en su enfoque evolutivo sobre el desarrollo de la historia, así como en su carácter individualista), a Walter Bagehot (en sus reflexiones sobre derecho y política, ley y realidad, autoridad y poder), a los iuspublicistas (Bryce, Wilson y Bisset), a Coke, Haines y Cooley (respecto a su pensamiento sobre el Poder Judicial), a José María Lozano (aquí estudiado) e Ignacio

⁶⁶⁶ *Ibidem*, p. 78.

⁶⁶⁷ *Idem*.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 79.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 143.

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 145.

⁶⁷¹ Díaz y Díaz, Martín (1991), pp. 22-30, 49 y 50.

Vallarta (por sus interpretaciones constitucionales, sobre todo al artículo 14), a Berthelemy (sobre su pensamiento del Poder Ejecutivo y su relación con los otros dos poderes), a Gustave Le Bon (sobre su estudio acerca de la psicología de las multitudes), y a Justo Sierra (por su considerable presencia en la época). Y en relación con las segundas, Rabasa difirió principalmente de Rousseau, con quien tiene rivalidades fuertes, en lo referente a su pensamiento jacobino y contractualista del poder.

Rabasa señaló algunos de los más claros vicios del Poder Legislativo, así como el inherente riesgo que trajo consigo:

...reúne las condiciones más completas para desconcertar la armonía del Gobierno y defraudar las previsiones mejor calculadas de la Ley fundamental... la irresponsabilidad del Congreso... lo hace audaz e imprudente; su modo de elección, en que juegan más que en otra alguna los elementos de magógicos, le dan, por lo general, una mayoría inferior a la tarea; individualmente suelen sus miembros no tener opinión en los negocios que se someten a su voto; en conjunto, se deja arrastrar por la elocuencia burda que lo fascina, con más docilidad que por los razonamientos graves enderezados a persuadirllo.⁶⁷²

A partir de lo anterior, apuntó dos inconvenientes del sistema unicameral que amenaza “con todos los males que le son inherentes, y con la violación del sistema constitucional”, a saber: la cantidad de tiempo que tiene el Legislativo para sesionar y emitir leyes, y la posibilidad de extenderlo mediante el periodo extraordinario de sesiones, lo cual genera una dinámica legislativa sin resultados provechosos, que “en días de desacuerdo puede[n] costar muy cara a la nación”. Ante ello, Rabasa se pronunció porque los electores se erijan como los garantes del control y la resolución de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que supone que haya una “opinión pública vigilante, celosa y activa”.⁶⁷³

Así pues, las razones que expusieron los autores a favor del Senado son similares, más allá del momento histórico en que publicaron sus obras. Si bien algunos de ellos vivieron contextos diferentes, no varió su postura respecto a la necesidad de disponer de la segunda cámara legislativa para mejorar la dinámica política del país y su respectiva gobernabilidad. Por ello, presento a continuación los argumentos correspondientes, agrupados en categorías que permiten una más sencilla e inmediata identificación:

⁶⁷² Rabasa Estebanell, Emilio (1912), pp. 145 y 146.

⁶⁷³ *Ibidem*, pp. 151, 153, 155 y 152.

1. *Sistema federal y la representación estatal*

A favor de esta primera razón estuvieron todos los autores. Tanto en 1871 como en 1879, Castillo Velasco manifestó la necesidad de equilibrar la representación federal, y preservar los intereses de los estados de la República a través del Senado y mediante una distribución de senadores igual por cada entidad federativa.⁶⁷⁴

Por su parte, Montiel y Duarte justificó la presencia del Senado para estar en consonancia con lo que establece la doctrina del sistema federal, basado en el pensamiento de León Guzmán:

De aquí surge naturalmente la cuestion del principio, de si la Cámara de Senadores es ó no necesaria en un sistema federal? La resolucion de esta cuestion se encuentra en nuestro humilde concepto en el notable opúsculo escrito por el acreditado constitucionalista D. Leon Guzman, en donde se dice: “Respecto de la otra Cámara pienso, que si se admite, como es lógico y preciso, que representa el elemento federal, hay necesidad de darle una organizacion adecuada al objeto. Partiendo de este principio creo, no solo que los Estados en su capacidad de entidades soberanas tienen derecho de nombrar representantes; sino además que en la eleccion deben obrar con absoluta independencia y libertad.”⁶⁷⁵

Por ello, y de acuerdo con lo anterior, criticó el diseño legislativo que la Constitución de 1857 conformó: “...la Constitucion de 1857, desviándose de los buenos principios que deben desarrollarse al organizar un gobierno federal, no dió á los Estados representacion ninguna en el Poder Legislativo, siendo muy sabido que los diputados tienen la representacion legal de la Nacion y no la de los Estados”.⁶⁷⁶

En la introducción del tomo III de su obra insistió en su pronunciamiento a favor de la inclusión del Senado, e introdujo una crítica a su desempeño, a casi diez años de reinstalado:

El Poder Legislativo de esta Constitucion [1857] tenia la irregularidad de ser unitario; y esta irregularidad dependia, fuera de otras razones, de que su personal representaba solamente el elemento democrático, y por consiguiente dejaba sin representacion á las entidades federales, que son los Estados, como lo demostró el muy aventajado constitucionalista D. Leon Guzman en

⁶⁷⁴ Castillo Velasco, José María (1871), p. 120; Castillo Velasco, José María (1879), p. 136.

⁶⁷⁵ Montiel y Duarte, Isidro Antonio (1882), p. XVIII.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, p. XIX.

el opúsculo luminosísimo que compuso sobre la necesidad de establecer la Cámara de Senadores. Por fortuna, esa irregularidad ha desparecido, con la reforma constitucional que dió nacimiento al Senado; aunque debe lamentarse todavía, que esta institución no llene todas las condiciones que son indispensables para que no venga á ser una segunda sección de la Cámara de Diputados, que tiene sus sesiones en otro edificio distinto.⁶⁷⁷

De conformidad con lo que apuntó, el Senado distaba todavía de ser un elemento diferenciado y de contrapeso de la Cámara de Diputados; sin embargo, su presencia formal era ya un primer paso para la generación de los equilibrios deseados. En la anterior cita también se asoma la crítica al excesivo elemento popular de la cámara baja, por parte de los constituyentes de 1856, que ocasionó que se dejara sin representación a las entidades federativas.

En el mismo tenor, Ramón Rodríguez justificó el Senado por estar inserta la vida de la República en un ámbito federal. Al respecto, señaló que a un sistema republicano central le es propicia la organización de una sola cámara legislativa, en la que estén representados todos los individuos de la nación, pero que en un sistema federal se requiere “la intervención de otro cuerpo formado de los representantes de las entidades que constituyen la federacion”,⁶⁷⁸ haciendo clara alusión al Senado de la República.

En otro apartado, insistió en ello y reiteró su postura tanto por el tipo de organización política territorial de Estado como por el tipo de intereses que se afectan al elaborar las leyes de la República:

En las naciones constituidas bajo un sistema de unidad perfecta en que todas sus partes integrantes están subordinadas a un centro común, las únicas entidades a quienes puede afectar el ejercicio del poder legislativo, son los individuos en lo relativo a sus intereses y derechos personales, y la nación en su conjunto respecto de sus intereses generales... Pero cuando una nación está constituida bajo la forma federativa, conservando ciertas porciones de su territorio alguna independencia o soberanía, estas entidades cuyos derechos e intereses pueden ser opuestos entre sí, deben tomar parte también por medio de sus representantes en el ejercicio del poder legislativo general de la nación, porque los actos de este poder, además de ser de la aprobación de la mayoría de los individuos que constituyen la nación, deben serlo también de la mayoría de esas entidades que la constituyen como partes integrantes de ella.⁶⁷⁹

⁶⁷⁷ Montiel y Duarte, Isidro Antonio (1882b), p. V.

⁶⁷⁸ Rodríguez, Ramón (1875), p. 203.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, p. 202.

Rodríguez también reparó en la diferenciación de la representatividad de los diputados y los senadores, apuntando que los diputados son representantes del pueblo, mientras que los senadores lo son de las entidades federativas.⁶⁸⁰ Y, gracias a esta precisión, se pronunció porque los primeros duren menos tiempo en su representación que los segundos.⁶⁸¹

José María Lozano justificó la presencia del Senado en el marco de la forma de gobierno imperante: “Es conforme con el espíritu ó naturaleza del gobierno republicano popular, que el poder legislativo se deposite en dos cámaras”.⁶⁸²

Ya avanzado el Porfiriato, se publicaron los trabajos de Eduardo Ruiz, Mariano Coronado, Francisco Bulnes, Ricardo García Granados y Andrés Molina Enríquez. Para entonces, el Senado de la República era el espacio que congregaba a hombres ilustres del derecho, la política, el arte y la academia, y servía como equilibrio a los diputados.⁶⁸³ Asimismo, el Senado, durante el gobierno de Díaz, sirvió como un espacio de compensación de la élite porfirista, de diversos funcionarios en retiro cuyo servicio fue considerado y retribuido mediante un escaño en la cámara alta del país.⁶⁸⁴ Ese fue el panorama histórico en el que se escribieron y publicaron las obras estudiadas en este periodo.

Ruiz también abogó a favor del Senado por razones de equilibrio de la Federación, ya que mantiene a cada una de sus partes en una adecuada armonía de representación política:

El Senado tiene además en el sistema político americano un carácter especial, el de representar a los Estados como entidades federativas. Esta representación trae al terreno de lo justo las opuestas pretensiones de los Estados haciendo iguales á todas las entidades federativa, ya sean poderosas ó débiles. En una sola Camara los Estados más populoso verían siempre satisfechos sus intereses con detrimento de los mas despoblados.⁶⁸⁵

Al exponer este argumento, el autor exhibió expresamente la influencia del político y constitucionalista norteamericano James Madison, al citar en su texto un extracto de la clásica obra *El federalista*.⁶⁸⁶ En otro espacio insis-

⁶⁸⁰ *Ibidem*, pp. 599, 608, 658 y 661.

⁶⁸¹ *Ibidem*, pp. 602 y 603.

⁶⁸² Lozano, José María (1876), p. 552.

⁶⁸³ Medina Peña, Luis (2004), p. 296.

⁶⁸⁴ Guerra, François-Xavier (2010), pp. 113-117.

⁶⁸⁵ Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), p. 195.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, pp. 195 y 196.

tió al respecto: “He aquí como la institución del Senado es necesaria para la buena legislación, y lo es mas en el sistema federativo, que es la forma de nuestro gobierno”.⁶⁸⁷

Coronado también defendió la presencia del Senado por la necesidad de generar un equilibrio entre los factores representados de la nación, así como de mantener una congruencia con el sistema federal:

El pueblo mexicano se compone de individuos; la nación, de entidades federativas. El senado sirve para representar á estas entidades federativas como personalidades políticas, no como masas de hombres. La Cámara de diputados representa principalmente al pueblo todo, sin distinción de Estados. Así es que en la Cámara de senadores todos los Estados tienen igual representación, impidiéndose de ese modo la preponderancia peligrosa que en la Cámara de diputados pudieran tener los Estados populosos.⁶⁸⁸

En este sentido, justificó la presencia de la Cámara de Senadores como un mecanismo de “contrabalance” de la Cámara de Diputados y su respectiva representatividad,⁶⁸⁹ de suyo limitada.

Finalmente, Bulnes justificó la presencia del Senado de la República para estar en correspondencia con el sistema federal, en lo referente a la representación de los estados, y su función de cámara colegisladora.⁶⁹⁰

2. *Proceso legislativo y calidad de la ley*

Otra razón en la que se basaron los autores para justificar el Senado fue la necesidad de moderar la producción legislativa de los diputados, y elaborar leyes con mayor calidad. En este punto apareció un cuestionamiento a la responsabilidad del Congreso en su quehacer institucional y su facultad normativa. A través de dicho cuestionamiento, se manifestó la preocupación sobre la realización de dicha facultad, en el marco del ejercicio del poder y la capacidad de gobernabilidad del país, a la luz de la generación de normas improcedentes e inadecuadas.

Un primer asunto que denunció Castillo Velasco se refirió a la división de poderes y a la falta de responsabilidad del Congreso respecto a las leyes que aprueba: “como los cuerpos legislativos no tienen que poner por sí

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p. 196.

⁶⁸⁸ Coronado, Mariano (1899), p. 109.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, p. 113.

⁶⁹⁰ Bulnes, Francisco (2011), p. 230; Bulnes, Francisco (2013), pp. 47 y 48.

mismos en práctica sus leyes, es muy posible que caigan en el extremo de la inconsideración”.⁶⁹¹

Desde un inicio, estuvo consciente de los riesgos que trae consigo el ejercicio de la facultad de creación de leyes, por parte del Congreso, incluso más allá del diseño institucional que se conforme:

Se discutió con esfuerzo en el Congreso y con tal empeño la cuestión de la necesidad y la conveniencia de adoptar el sistema bi-camarista, que aun después de haberse decidido el Congreso por una sola cámara, con frecuencia se volvía a promover el examen de la conveniencia del Senado; pero había una conformidad absoluta de ideas tanto en los defensores como en los adversarios del Senado, en este principio: es necesario y conveniente evitar la precipitación en la formación de las leyes, moderar la acción legislativa, impedir la fascinación de un momento de excitación, sea cual fuere la causa de ella.⁶⁹²

Por ello, consideró necesario moderar la promulgación constante de leyes y reformas legislativas, ya que “es peligrosa la inconveniente fecundidad legislativa”.⁶⁹³ Y una de las formas de hacerlo fue a través de moderar su poder, mediante el establecimiento del Senado:

Es necesario limitar al cuerpo legislativo, es necesario construirlo de modo que no pueda ceder a la influencia de sus pasiones, en una palabra, es necesario hacerlo lento, debilitarlo, por decirlo así, con la demora que exigen los trabajos de la discusión de las leyes en dos cámaras, es indispensable que si en la una domina el elemento popular, en la otra haya la representación de los Estados, el elemento federal. Estas y otras análogas son las razones que sirven de fundamento al sistema bi-camarista.⁶⁹⁴

En la segunda edición, Castillo Velasco reafirmó la necesidad de contar con una segunda cámara legislativa, reforzada su exposición por las experiencias históricas que el propio ejercicio de poder había dado muestras, para entonces, al respecto:

Pasados algunos años las razones que en el congreso constituyente se habían hecho valer en pro de la institución del senado, adquirieron nueva fuerza y vigor. Había pasado ya la urgente necesidad de una cámara sola, con acción tan rápida y segura que nada pudiera oponérsele, como era indispensable

⁶⁹¹ Castillo Velasco, José María (1871), p. 121.

⁶⁹² *Ibidem*, pp. 139 y 140.

⁶⁹³ *Ibidem*, p. 165.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, p. 117.

para plantear las reformas que expresa la constitucion. Los diversos conflictos que surgian en los Estados hacian necesaria la existencia de un Senado que compartiendo el poder legislativo, tuviera á su cargo la resolucion de esos conflictos, que eran ya demasiado frecuentes y que podian dar lugar á ciertas invasiones de poder por parte del ejecutivo ó á extralimitaciones en el ejercicio el legislativo. Llegó por fin el momento en que el Congreso despues de muy luminosas discusiones y las Legislaturas de los Estados, inspiradas en el interés de la nacion, aprobaron el establecimiento de una cámara, esencialmente federal, como lo demuestran los artículos especiales que se le confiaron.⁶⁹⁵

Más adelante reiteró su conformidad con la reforma constitucional del 6 de noviembre de 1874 que incorporó el Senado de la República, por las mismas lecciones que dejaba a su paso la experiencia histórica y la práctica política.⁶⁹⁶ Finalmente, en el último capítulo del libro, denominado “Nota final”, incluyó el corolario a su exposición a favor de la inclusión de la segunda cámara: “La experiencia, los diversos peligros que amenazaban con frecuencia á las instituciones públicas, determinaron la reforma constitucional que estableció en México el Senado. De esta manera el poder legislativo tiene hoy como en los Estados Unidos del Norte, en sí mismo el regulador de su marcha que le impedirá extralimitarse”.⁶⁹⁷

Por su parte, Ramón Rodríguez, a un año de restablecido el Senado, al que consideró que “representa la inteligencia de la sociedad”,⁶⁹⁸ se pronunció a favor de dicha inclusión, por motivos legislativos, en tanto que la función de creación de leyes no debe, de ninguna manera, ejercerse por un solo individuo porque no es posible que un solo sujeto sea capaz de interpretar todas las voluntades, creencias o convicciones de las diversas personas y grupos de la sociedad:

...la ley en un país libre debe ser la expresion de la voluntad del mayor número de sus habitantes, y si esta voluntad se concentrara en un solo individuo, este haría prevalecer su voluntad personal sobre la voluntad de la mayoría, haciéndose superior a ella y constituyéndose en un despotismo absoluto que ni lo ha establecido la naturaleza ni se haya autorizado por la razón.⁶⁹⁹

⁶⁹⁵ Castillo Velasco, José María (1879), pp. 128 y 129.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, pp. 129 y 150.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, p. 303.

⁶⁹⁸ Rodríguez, Ramón (1875), p. 201.

⁶⁹⁹ *Ibidem*, p. 201.

Si bien en esta cita no apuntó directamente hacia la Cámara de Diputados, el espíritu de su crítica se centró en que la creación de normas que regulan la vida de una nación se deposite en un sujeto, de manera principal. Por ello, la presencia del Senado, a su consideración, aporta mayores elementos de análisis, discusión y representatividad al respecto. Esto lo manifestó en otro espacio, al señalar la importancia de generar un contrapeso entre las dos cámaras legislativas, en materia de producción normativa: “La división del poder legislativo en dos Cámaras produce ademas el saludable efecto de que cada una de ellas sea revisora de los actos de la otra, evitando por este medio que cualquiera de ellas constituya un poder absoluto y que se den leyes con precipitacion y lijerezas”.⁷⁰⁰

Vinculado con ello, Rodríguez llevó a cabo una exposición sobre la necesidad de mantener en equilibrio la relación entre el factor popular, representado por la Cámara de Diputados, y el factor federal, representado por la Cámara de Senadores, en materia de aprobación de leyes:

...si alguna vez están en oposición las mayorías de unos [diputados] y otros [senadores] representantes, la razon aconseja y una práctica prudente y filosófica ha establecido, que solo una mayoría de dos terceras partes de una de las cámaras de representantes, pueda oponerse válidamente a la voluntad de la simple mayoría que no llegue a dos tercios de los otros representantes. Esto es lójico, porque no seria justo que se expediera contra la voluntad de dos terceras partes del pueblo una disposición que solo fuera aceptable por la simple mayoría de los Estados, o que la simple mayoría del pueblo prevaleciera contra las creencias o intereses de dos terceras partes de los Estados.⁷⁰¹

Por su parte, José María Lozano justificó la presencia del Senado en la vida nacional, también por razones de índole normativa, y añadió un factor adicional, centrado en la dinámica de poder y las ambiciones de las facciones políticas que suelen imperar en momentos coyunturales: “...una garantía contra la precipitación [en la expedición de leyes], contra las inspiraciones apasionadas de los partidos políticos, contra la presion de circunstancias del momento tan pasageras como insuficientes para fundar un precepto legislativo.⁷⁰²

Aunado a dicho factor adicional, Lozano introdujo uno más, referente a la necesidad de ventilar y discutir públicamente las leyes creadas por el Congreso, a través de la prensa, con la finalidad de que se conozcan de la mejor

⁷⁰⁰ *Ibidem*, p. 636.

⁷⁰¹ *Ibidem*, pp. 203 y 204.

⁷⁰² Lozano, José María (1876), p. 531.

manera posible: “Esa meditada lentitud proporciona tambien á la prensa la ocasion de ocuparse de la ley, de discutirla con absoluta libertad, de inculcar su razon en la opinion pública, y de esta manera cuando la ley se publica es ya conocida y no viene como el rayo en un tiempo sereno y tranquilo á herir con sorpresa los intereses con que se relaciona”.⁷⁰³

Lozano también manifestó su preocupación por el abuso de poder de la Cámara de Diputados, en lo referente a la producción de leyes que requiere ser contenida por el Senado de la República: “Este sistema [bicameral] garantiza el acierto en la expedicion de las leyes, y pone al pueblo á cubierto de la tiranía legislativa, fácil de ejercerse por una sola cámara popular en momentos en que las pasiones excitadas amenazan extraviararse”.⁷⁰⁴

Por su parte, Ruiz señaló —en sintonía con Castillo Velasco, Rodríguez y Lozano— que el Senado no es superior a la Cámara de Diputados, sino que su carácter es fungir como colegislador, como revisora de la otra, y con ello se busca impedir el vicio recurrente de los cuerpos legislativos consistente en la excesiva expedición de leyes que, en ocasiones, se contradicen, por lo que su presencia detiene la producción de las mismas: “desde el momento en que una Camara tiene la facultad de reprobar las leyes que han pasado en la otra, ese vicio no tiene pabulo y el calor de legislar no encuentra mucho combustible”.⁷⁰⁵

En el caso de Coronado, éste apuntó, como una ventaja del sistema bicameralista, la posibilidad de reforzar el proceso de deliberación de las leyes creadas por el Congreso: “Una doble deliberación en dos cámaras electas conforme á distintas bases y representando intereses diversos, es muy conveniente, pues las cuestiones se ilustran no sólo por el mayor número de opiniones, sino también por la combinación de esos intereses”.⁷⁰⁶

En este proceso de deliberación, se posibilita una mayor representación de los intereses involucrados en el contenido de una ley, lo cual la vuelve más incluyente y completa.

Finalmente, Diego Fernández Torres también consideró conveniente el Senado por razones legislativas:

[Poder Legislativo] Se divide en dos Cámaras. Se le ha reputado un poder invasor, y esto exige debilitarlo dividiéndolo en dos Cámaras. El bicamarismo representa la doble discusión, la doble meditación sobre cada proyecto, y esto

⁷⁰³ *Idem.*

⁷⁰⁴ *Ibidem*, p. 552.

⁷⁰⁵ Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), pp. 195 y 212.

⁷⁰⁶ Coronado, Mariano (1899), pp. 108 y 109.

garantiza contra impetuosidades, contra arrebatos de pasión, contra exigencias momentáneas, contra tiranías populares. La dilación parlamentaria es conveniente para el acierto en la ley. La dilación que es mal en el Ejecutivo, es buena para el Legislativo, lo obliga a pensar antes de querer. La Cámara de Diputados es numerosa para abrir al pueblo muchos conductos para expresar sus deseos. El Senado es de pocos miembros para dar lugar a la mediación, para evitar la influencia de las multitudes.⁷⁰⁷

3. Contra las aspiraciones de los partidos políticos

Como se observó en el apartado anterior, no sólo Lozano advirtió la necesidad de incorporar el Senado para detener las aspiraciones apasionadas de los partidos políticos, sino también Ruiz Álvarez observó que la segunda cámara legislativa contiene la mezquindad o el imperio de los intereses de un partido, y permite la revisión de una propuesta de ley, vía la crítica y la medida en el ejercicio de la razón:

...en el mecanismo de las dos Camaras es difícil el predominio del espíritu de partido y casi imposible la influencia de las pasiones momentáneas, aunque en una Camara se dispensen todos los trámites del reglamento para sacar avante una ley, al menos hay la imprescindible necesidad de la revisión de la otra, y en el transcurso de ese tiempo la reflexión y la calma se abren paso, y los intereses de partido pueden desnudarse, exhibiendo sus verdaderas intenciones.⁷⁰⁸

4. Contención del excesivo poder unicameral

Un cuarto argumento que expusieron los autores a favor del Senado se dirigió a contener el extraordinario poder que tuvieron los diputados, a partir de la apropiación de la soberanía nacional. En este sentido, Castillo Velasco señaló:

El punto mas importante de esta cuestión es, que los cuerpos legislativos necesitan de restricciones para no absorber la soberanía nacional, más o menos directamente, y mediata ó inmediatamente, por la preponderancia que pueden adquirir sobre los otros poderes. El peligro de esta preponderancia tiene su origen en la naturaleza misma, así como el peligro de la preponderancia

⁷⁰⁷ Diego Fernández Torres, José (1919), p. 487.

⁷⁰⁸ Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), pp. 212, 195 y 222.

del ejecutivo lo tiene en la posesión de la fuerza y en su necesaria intervención en la ejecución de las leyes.⁷⁰⁹

Montiel y Duarte también fue consciente de la necesidad de moderar el poder y los arrebatos de la Cámara de Diputados. Así lo dejó ver al justificar la presencia que existió del Senado aun dentro del régimen centralista, para lograr ese objetivo: “Esta desviación de la Constitución de 1857, es tanto más inexcusable, cuanto que aun el derecho público del centralismo puso el contrapeso del Senado, para contener los arranques fogosos de la Cámara de diputados”.⁷¹⁰

Y esto es así porque, en su opinión, debe existir un contrapeso a la Cámara de Diputados⁷¹¹ que modere su considerable poder caprichoso.

En los albores del siglo XX, Eduardo Ruiz Álvarez siguió sosteniendo, de entrada, que el Congreso es el legítimo representante del pueblo.⁷¹² No obstante ello, consideró importante el restablecimiento del Senado como un medio para limitar el poder de los diputados —como lo propuso también Castillo Velasco y Montiel y Duarte—, teniendo claro los peligros que comporta una Monarquía absoluta, así como una democracia pura.

Justificó que la Cámara de Diputados esté conformada por individuos provenientes de todos los sectores de la sociedad, para salvaguardar el elemento popular, porque dichos representantes portan con más fidelidad los intereses y deseos del pueblo:

...a un Congreso no van solamente los hombres que tienen reputación de sabios ó de políticos consumados. Los servicios que esta clase de personas prestan en los cuerpos colegiados no pueden desconocerse, pero la opinión pública, el elemento progresista, el apego más virgen, digamos así, á la moralidad administrativa, están generalmente mejor representados en los hombres que más en contacto se hallan en el pueblo, cualesquiera que sean...⁷¹³

De ahí que Ruiz también considere que los diputados duren solamente en el cargo dos años, para dar cabida a mayor representación. A su parecer, el Senado limita al propio poder de los diputados que, por su misma naturaleza, tiende a expandirse, con las desafortunadas repercusiones que trae consigo: “la experiencia ha demostrado el peligro que si se deposita el Poder

⁷⁰⁹ Castillo Velasco, José María (1871), p. 120.

⁷¹⁰ Montiel y Duarte, Isidro Antonio (1882), p. XIX.

⁷¹¹ *Ibidem*, p. XXXI.

⁷¹² Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), p. 72.

⁷¹³ *Ibidem*, p. 198.

Legislativo en una sola Cámara esta llega á ser omnipotente y puede ejercer el despotismo como un tirano".⁷¹⁴

Coronado también se refirió a la necesidad de contener la producción legislativa del Congreso y, a través de dicha contención, moderar su excesivo poder político:

El cuerpo legislativo ordena relaciones permanentes, mientras el Ejecutivo sólo necesidades pasajeras. Así pues, la prontitud en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable ni conveniente en la formación de las leyes. La segunda cámara es una garantía importante contra la precipitación, el error, las pasiones políticas y esa tendencia de las grandes asambleas á volverse omnipotentes y despóticas.⁷¹⁵

Por su parte, Bulnes señaló que el diseño unicameral generó en los hechos un sistema parlamentarista, y criticó a la Constitución de 1857 por el excesivo poder que le otorgó a los diputados en detrimento de los gobernadores de los estados, del presidente de la República, de los ministros, de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y del personal de los poderes públicos. Asimismo, señaló que, con su mayoría de votos, la cámara baja ejerce un poder absoluto en el país, que torna imposible el federalismo, la democracia y los derechos individuales.⁷¹⁶

Igualmente, criticó la supresión del voto presidencial, por parte de los constituyentes de 1856, dejando imposibilitado al presidente de la República de evitar una ley inconveniente. Al hacerlo así, señaló que los constituyentes pretendieron combatir a la dictadura de Santa Anna y terminaron generando un tirano en la Cámara de Diputados.⁷¹⁷

5. *Resolución de conflictos*

Otra razón, que ciertos autores esgrimieron, se centró en la necesidad del Senado como un espacio idóneo para resolver algún conflicto político al interior de un estado. Así, por ejemplo, Castillo Velasco apuntó:

Entre las facultades concedidas al Senado son muy importantes las que expresan las siguientes fracciones V y VI. Ellas han venido á poner término á

⁷¹⁴ *Ibidem*, p. 195.

⁷¹⁵ Coronado, Mariano (1899), p. 109.

⁷¹⁶ Bulnes, Francisco (2011), p. 231.

⁷¹⁷ *Idem*.

la situación verdaderamente peligrosa en que se hallaron algunos Estados y en que todos podrían encontrarse á causa de que hayan desaparecido los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, ó porque surja alguna cuestión política entre los poderes particulares de un Estado que interrumpa el órden constitucional ú obligue á alguno de los poderes á ocurrir al Senado. Antes de la reforma que estableció el Senado, y que confió á esta Cámara las facultades referidas, en el caso, frecuente por desgracia, de algun trastorno en un Estado no había autoridad que pudiera dirimir el conflicto y el Ejecutivo de la Unión tenía que mantener el órden y la paz pública en el mismo Estado corriendo siempre el riesgo de obrar con ligereza ó acaso con arbitrariedad... Ahora, después de establecida esta reforma, hay lugar á que por la Cámara de senadores que representa la Federación tengan la debida resolución estas cuestiones gravísimas que afectan á todos los Estados.⁷¹⁸

Y varios capítulos más adelante agregó:

La facultad conferida al Senado por la reforma constitucional, en el año 1874, para declarar cuando es llegado el caso de nombrar gobernador provisional en un Estado y para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado ó cuando en el se interrumpa el órden constitucional, pone un término á la muy embarazosa situación, con frecuencia repetida en algunos Estados de la Federación á causa de los trastornos que en ellos solían suceder, y que eran un peligro constante para las instituciones. Nadie mejor que la Cámara que representa los intereses federales haya de juzgar en este género de cuestiones.⁷¹⁹

Para Luna Argudín, la justificación de la inclusión del Senado en el marco del rejuego entre los estados de la República redefinió la idea de federalismo en la Constitución.⁷²⁰ No obstante ello, la autora expone ciertos casos durante el gobierno de Manuel González mediante los cuales ejemplifica que el Senado no tuvo la capacidad o las facultades otorgadas (en materia electoral, por ejemplo) para resolver ciertos conflictos al interior de entidades o entre ellas, dejando al Ejecutivo ejercer esa función de árbitro neutral ante procesos electorales, resueltos más bien a través de medios informales, como procedieron Díaz y Lerdo de Tejada, pues el presidente tampoco tuvo facultades al respecto.⁷²¹

⁷¹⁸ Castillo Velasco, José María (1879), pp. 165 y 166.

⁷¹⁹ *Ibidem*, p. 250.

⁷²⁰ Luna Argudín, María (2006), p. 22.

⁷²¹ *Ibidem*, pp. 253-267.

Con esta manera de proceder, apunta Luna Argudín, el Ejecutivo federal, que originalmente había quedado debilitado en la Constitución de 1857, fue adquiriendo mayor relevancia y poder, con la propia complicidad del Congreso, legitimando “las prácticas informales sobre el derecho establecido”. Como Medina Peña, Luna Argudín señala que dichas prácticas no estaban en contraposición a lo establecido jurídicamente, sino que se aprovechaban de los vacíos legales en la materia. De todos modos, una de las repercusiones que trajo consigo esa forma de ejercer el poder fue la vulneración el Estado de derecho.⁷²²

6. Estabilidad política

Ruiz introdujo dos nuevas razones a favor del Senado de la República; la primera, referente a la capacidad que tiene el Senado de darle estabilidad política a la nación, problema y preocupación constantemente presente durante el siglo XIX:

...en la institución del Senado encontramos también las ventajas de un elemento conservador que regulariza la marcha de la Nación y de un espíritu de tradición que está bien colocado en ese cuerpo. En un régimen de constante renovación es conveniente que haya un cuerpo en que se concentre el espíritu de prosecución que afirma los pasos del progreso.⁷²³

7. Descarga política a la Suprema Corte de Justicia

La segunda justificación de Ruiz Álvarez —vinculada con los argumentos de la Comisión de Puntos Constitucionales de la V Legislatura, arriba expuestos— se centró en que el Senado le quitó a la Suprema Corte de Justicia su carga política, al reasumir su papel de jurado en los juicios de responsabilidad contra funcionarios que comenten delito y que gozan de fero. Tal facultad abona, además, a la mayor independencia del Poder Judicial, respecto de la dinámica del poder: “la convertía [a la Suprema Corte] en un jurado meramente político, expuesto á las exigencias de partido, bien para robustecer una mayoría parlamentaria, bien para sobreponerse á ella, adhiriéndose a una minoría, lo que era a todas luces inconveniente”.⁷²⁴

⁷²² *Ibidem*, pp. 266 y 267.

⁷²³ Ruiz Álvarez, Eduardo (1902), p. 196.

⁷²⁴ *Idem*.

8. *Representación de la minoría ilustrada y aristocrática*

En el caso de Bulnes, éste justificó la presencia del Senado a partir de su crítica al poder ilimitado del pueblo representado en la Cámara de Diputados y su falta de ilustración. Para él, debía haber un adecuado equilibrio entre la mayoría del pueblo, manifestada en la cámara baja, y la minoría ilustrada y aristocrática, representada en el Senado de la República:

En las democracias representativas, el admirable artificio consiste en que la voluntad de la mayoría del pueblo está representada por la cámara popular y la voluntad de las minorías funciona representada por el Senado. Según la Constitución de los Estados Unidos, no puede haber ley sin el consentimiento de las dos cámaras; la ley ha igualado, pues, el peso democrático de la voluntad de la mayoría, con el aristocrático o plutocrático de las minorías. Sin este artificio la situación de las minorías sería precaria, peligrosa, alarmante, insostenible, si la ilustración no alcanzaba a hacer comprender a la mayoría que poco tiene que ganar e inmensamente que perder destruyendo a las minorías.⁷²⁵

Para Bulnes, el ejercicio de la democracia por un pueblo poco ilustrado, sin la contención del Senado, es la causa de “la miseria, el terror, la guillotina, o cualquiera otra máquina para exterminar”.⁷²⁶ Por ello consideró un gran error de los constituyentes de 1856 haber suprimido la segunda cámara legislativa.

9. *Beneficio colectivo y público*

José Diego Fernández Torres añadió un nuevo argumento a la incorporación del Senado, centrado en el beneficio colectivo y público. Señaló que hay asuntos que van en contra de la lógica elemental, pero que se establecen por razones de otra índole, como dicha inclusión, precisamente. En este sentido, apuntó: “El sistema bicamarista es también ilógico, puesto que si la Cámara de Diputados representa al pueblo, su voto debe ser final, pero como esta teoría nos lleva a todos los males que produce la existencia de una sola Cámara, hemos adoptado el Senado en nombre del bien público”.⁷²⁷

⁷²⁵ Bulnes, Francisco (2011), p. 229.

⁷²⁶ *Idem*.

⁷²⁷ Diego Fernández Torres, José (1919), p. 23.

Aquí el argumento principal aludió más a un criterio de pragmatismo político que de principios o valores políticos. Aunado a lo anterior, hizo alusión a la falta de acatamiento de la Constitución por su inviabilidad real —sin justificarla—, así como al disminuido poder en que quedó el Ejecutivo federal, que generaron una evidente falta de gobernabilidad. Al respecto, citó las palabras de Juan José Baz:

La Constitución, como no he tenido embarazo en decirlo públicamente, es de tal naturaleza, que no se puede gobernar con ella. Si se trata de seguir el camino del progreso y de las reformas, tiene tales trabas y tales inconvenientes, *que es imposible que el Ejecutivo pueda marchar*, porque para *todo tiene las manos atadas*... así, por cualquier camino que debe marcharse, *la Constitución es estorbo*, y no hay otro remedio *sino hacerla a un lado*, y como paso necesario, quitar también al Congreso.⁷²⁸

El propio Diego Fernández criticó también el diseño constitucional en el que el presidente quedó a merced del Congreso:

Varias Constituciones latinas, y entre ellas la nuestra, dejan al voto de una simple mayoría de la Cámara de Diputados, la permanencia o separación del Presidente en su cargo. El cuerpo, que por su composición, por el número de sus miembros, por el tiempo de sus funciones, está más dispuesto a obrar por pasión, es el que decide la remoción de un Presidente. El amor propio herido por el voto del Ejecutivo, bastará en muchos casos para crear en la Cámara popular una mayoría contra el Presidente, y a esa Cámara apasionada y herida se le entrega atado de pies y manos el Ejecutivo de la Unión. Este sistema rompe con la independencia del Presidente de la República, haciéndole el cortesano de la mayoría popular.⁷²⁹

De este modo, los autores que se pronunciaron al respecto criticaron el diseño unicameral de la Constitución de 1857, basados tanto en la teoría parlamentaria o constitucional como en las experiencias y hechos políticos concretos, que se registraron a lo largo de décadas, en torno a la limitación que tuvo el Ejecutivo federal y el predominio sobre éste por parte del Congreso.

Para todos ellos, resultó fundamental moderar el poder extraordinario de la Cámara de Diputados con la finalidad de sentar las bases de un gobierno eficaz, racional, moderado, equilibrado y seguro, que permitiera, a través de ello, la gobernabilidad nacional.

⁷²⁸ *Ibidem*, p. 153 (énfasis en el original).

⁷²⁹ *Ibidem*, p. 283.