

# LA FUNCIÓN ACTUAL DEL SENADO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Ricardo J. SEPÚLVEDA I.

SUMARIO: I. *Las coordenadas actuales del sistema político mexicano.* II. *Razones del bicameralismo.* III. *El bicameralismo en México.* IV. *El rol parlamentario del Senado mexicano.* V. *La reforma institucional del Senado en México.*

## I. LAS COORDENADAS ACTUALES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional es, en cada una de sus ediciones, una oportunidad siempre idónea para plantear las cuestiones más relevantes en el devenir histórico-constitucional de las organizaciones y los sistemas políticos. Son las Constituciones textos legales que por un lado plasman la realidad social e histórica, y por otra documentos dirigidos a conducir a las comunidades políticas. Bajo este tamiz es sobre el que se intentará plantear una cuestión constitucional —el papel del Senado— enfocada a la particular coyuntura por la que atraviesa el sistema político mexicano.

Los recientes cambios que han ocurrido en México han llevado al país a enfrentar un proceso de transición política y constitucional, que por su envergadura y por sus dimensiones ha tomado carta de naturalización como la *reforma del Estado*. Este proceso tiene su reflejo en las propuestas de reforma institucional que se plantean y se refiere particularmente a las relaciones de poder intraestatales. De una manera ignota, al menos en nuestra historia reciente, se propone con singular fuerza la necesidad de llevar a cabo una revisión integral de la Constitución de 1917 como el medio adecuado para realizar esta reforma del Estado.

No es de nuestro propósito abordar la cuestión de si esta revisión constitucional no debería en realidad traducirse en la expedición de una nueva Constitución, ya que se trata de un planteamiento genérico que excede los alcances de este estudio, amén de que no es éste el punto en el que se centra la discusión en los foros académicos y políticos. El debate, hoy por hoy, se centra en diseñar el nuevo sistema político mexicano y plasmarlo dentro del marco de nuestra actual Constitución.

La reforma del Estado se dirige, en consecuencia, a procurar una organización institucional que posibilite el adecuado funcionamiento del régimen constitucional en el nuevo entorno democrático pluripartidista.

Para estar en condiciones de entender el verdadero contexto de la reforma del Estado en México es necesario hacer al menos una breve referencia a cuál es el cambio político ocurrido por el que se plantea la necesidad de hacer un ajuste constitucional.

En los últimos años, el sistema de partido hegemónico, que fue un factor esencial y una constante dentro del sistema político, ha ido cediendo paso a un sistema de pluripartidismo moderado. Inevitablemente, ese cambio ha tenido consecuencias de gran calado en toda la política nacional, sin exceptuar, por supuesto, al sistema de división de poderes, a la organización federal del Estado, y al rol de cada uno de los órganos de poder.

Temporalmente este proceso se materializó en el curso de una década (1988-2000), en la cual se diluyó el sistema de partido hegemónico y se transitó hacia una pluralidad política. Esta nueva realidad reclama que a través de una revisión constitucional se construya un diseño institucional capaz de armonizar las reglas formales de distribución del poder que la Constitución y las leyes establecen, con la dispersión de poder que ha producido la transición a la democracia en México. Dicho en otros términos, el reto de los últimos años fue democratizar la política mexicana, el reto del presente es hacer eficaz y gobernable la democracia.

Esta explicación de la dinámica político-constitucional que experimenta México requiere una precisión más: la necesidad de llevar a cabo esta adaptación (la reforma del Estado) no es un mero reclamo partidario o una bandera de un sector determinado, se trata en realidad de una necesidad vital, es un asunto de funcionalidad constitucional, o dicho en términos de ejercicio del poder: un asunto de gobernabilidad democrática. La razón es palmaria, porque dado el diseño institucional actual, las con-

diciones pueden degenerar en una parálisis constitucional, ya que el sistema actual no está diseñado para producir mayorías legislativas que apoyen la gestión del presidente, lo que puede derivar en un entrampamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, e *in extremis* en una crisis de estas relaciones.<sup>1</sup>

Los retos que enfrenta el marco institucional plantean la transformación de la democracia con el objeto de llegar a la gobernabilidad bajo las actuales condiciones de distribución mayoritaria del poder hacia un modelo de alta dispersión del poder pero fuertes demandas de consenso, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también en las diferentes instancias de poder: Ejecutivos locales-Congresos estatales; federación-estados; estados-municipios; Cámaras de Diputados-Cámara de Senadores; Congresos locales y Congreso de la Unión en reformas constitucionales, etcétera.

Siguiendo esta línea de discurso queda por referir la particular coyuntura política a la función del Senado mexicano. Es indudable que cualquier alteración a las condiciones políticas de una sociedad afecta a todas y cada una de sus instituciones, y por lo tanto, en este tenor, cabría concluir que es necesario hacer un análisis del Senado, sin embargo el asunto aquí es de mayor acento, ya que el núcleo de la transformación política se encuadra en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y esto toca diametralmente a la Cámara de Senadores, en cuanto a su composición, su simetría, sus facultades exclusivas, etcétera.

La pregunta podría cifrarse en lo siguiente: ¿qué reforma institucional al Senado puede contribuir a la reforma del Estado, en los términos que la hemos planteado?; o bien, ¿qué modificaciones deben hacerse a la composición formal y a las facultades constitucionales del Senado con el objeto de mejorar las condiciones del sistema político mexicano?

Resultaría ocioso entrar más en el detalle de este planteamiento, y referirse a cada una de sus funciones, ya que a reserva de hacer men-

<sup>1</sup> En estas circunstancias es fácil derivar algunas consecuencias de conflictos políticos meramente estructurales, ya que los incentivos actuales favorecen al bloqueo más que al consenso, y esto le impide al Ejecutivo asumir un papel más activo en el procedimiento legislativo, y abre la posibilidad de que coaliciones coyunturales de minorías bloqueen su propuestas, las modifiquen de manera ilimitada o retarden su decisión para obtener ganancias políticas colaterales.

ciones específicas en su momento, lo que se pretende analizar no son cada una de sus funciones, sino su función constitucional.<sup>2</sup>

Ahora bien, un aspecto que sí merece considerarse por un momento es el relativo al enfoque con el que se hará el presente análisis: en el plano del equilibrio de órganos de poder hay dos cuestiones particularmente relevantes: primeramente el carácter de representación territorial que se le ha pretendido otorgar a la Cámara de Senadores, y, en segundo lugar, su interrelación con la Cámara de Diputados. El primer aspecto mira al fortalecimiento de las relaciones federativas, con su consiguiente efecto de gobernabilidad nacional, y el segundo responde a la necesidad de lograr la mayor funcionalidad posible en el Congreso federal. En estos dos puntos resulta importante detenerse porque inciden en los aspectos medulares de la Cámara de Senadores, y deben, por ende, ser directamente atendidos en un análisis de reforma institucional.

Podemos concluir este primer apartado subrayando la importancia que tiene entrar al análisis del Senado de la República dentro del proceso de reforma del Estado, ya que ésta se encuentra especialmente dirigida a la revisión de las relaciones entre el órgano Legislativo y Ejecutivo, y aunque en el análisis que se suele hacer del Congreso acostumbre tener especial preponderancia la Cámara de Diputados,<sup>3</sup> no deben desdenarse los efectos que traerá consigo el adecuado arreglo institucional en la Cámara de Senadores.

<sup>2</sup> El Senado mexicano data de 1824 y a lo largo de los años, salvo la época de su desaparición (1857-1874), ha cumplido diversas funciones. Dentro de ellas destaca fundamentalmente la de ser vigía de la política internacional. Además de ésta se menciona la de intervenir en los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y la de actuar en la vida interna de los estados. Existe otro campo de facultades, que son las llamadas facultades de emergencia, dentro de las que se encuadran, por ejemplo, la de dirimir los conflictos políticos. Frente a este cúmulo de facultades no debe olvidarse, sin embargo, que su principal función es la legislativa: “Vemos pues, que en este cuerpo tan singular de nuestra vida constitucional, cumple, claro, las funciones ordinarias de dictar, juntamente con la Cámara de Diputados, las leyes como uno de los dos órganos colegiados que integran el Poder Legislativo, en plano de igualdad, salvo que ciertas leyes deben discutirse primeramente en la Cámara de Diputados”. Carrillo Flores, Antonio, “El Senado en el sistema constitucional mexicano”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 177.

<sup>3</sup> Dentro de las propuestas que se presentaron por parte de la llamada *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, sólo existe una respecto a la Cámara de Senadores, y ésta se refiere a devolverle su carácter territorial y a suprimir la figura de los senadores de representación proporcional; *cfr. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, p. 144.

Es oportuno señalar que cualquier revisión que se haga del Senado de la República debe estar circunscrito al estudio del Congreso de la Unión y dentro del bicameralismo, ya que el Senado no es más que una cámara dentro del Congreso, y debe tenerse como premisa *a priori* nuestro sistema presidencialista, ya que de otra forma perderíamos el punto de partida.

Una vez hecho este planteamiento general podemos irnos adentrando al tema propio de este estudio y que es el referente al Senado, para lo cual iniciaremos deteniéndonos someramente en la justificación del bicameralismo y sus antecedentes en México, ya que esto nos puede aportar los elementos necesarios para plantear, en los dos últimos apartados, las propuestas del rol que debe desempeñar el Senado en la actualidad mexicana.

## II. RAZONES DEL BICAMERALISMO

Para poder adentrarnos en el análisis del Senado mexicano es necesario, antes, agotar dos presupuestos: ¿cuáles son las razones del bicameralismo? y ¿cuáles son las razones del Senado mexicano? En este apartado trataremos lo referente a la primer interrogante, y en el siguiente haremos lo propio con la segunda.

Las legislaturas bicamerales son aquellas en las que las dos asambleas distintas desempeñan, interactuando entre sí, la tarea legislativa. Ciertamente, en los sistemas presidenciales el bicameralismo tiene un doble efecto en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Primero, rompe la unidad del poder que contrapesa al presidente y, segundo, lo obliga a negociar con dos instancias separadas, al menos en lo formal, y en donde los partidos políticos se constituyen como vasos comunicantes entre una y otra cámaras, y el presidente puede, entonces, negociar a través de ellos.

No obstante las razones benéficas del bicameralismo es conveniente advertir que este sistema ofrece ventajas y desventajas: en la doctrina constitucional, conforme al principio de división de poderes,<sup>4</sup> se consi-

<sup>4</sup> De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, el sistema bicameral propicia el equilibrio de poderes, al fragmentarse el órgano Legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes, como ha sucedido cuando la asamblea se vuelve incontrolable. Véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 640.

dera que la existencia de una segunda cámara o cámara alta es esencial pues permite la mezcla de dos principios de representación, uno orientado a los intereses populares, que se cumple en la Cámara de Diputados, y otro cuya finalidad se actualiza en el Senado, que representa la unidad territorial y los intereses de los estados, a la vez que garantiza la participación de éstos en la formación del gobierno federal. Otra de las virtudes del bicameralismo consiste en que permite la doble discusión. En los debates constitucionales de la Convención de Filadelfia se

...definió al Senado como el verdadero freno frente a la furia democrática que veían implícita en la cámara baja. Los miembros de la Convención percibieron a la cámara baja como propensa a legislar demasiado, a legislar precipitadamente y a violentar los derechos de las minorías. Los padres fundadores no pensaban que cada cámara debía corregir a la otra. Ambas debían estar dotadas de poder, pero era el Senado la Cámara que debía iluminar, a partir de su asumida sabiduría y reposo, a la otra.<sup>5</sup>

Además, la presencia de dos cámaras incide de manera fundamental sobre el procedimiento legislativo: disminuye las probabilidades de que pueda cambiarse el *statu quo*; canaliza el desacuerdo entre legisladores y/o partidos políticos hacia dos instancias distintas pero dentro de una misma dimensión política; altera los resultados del procedimiento legislativo, independientemente de la simetría o asimetría que existe entre las cámaras; crea toda una serie de instituciones para la resolución de conflictos que también incide sobre la producción legislativa y abre más espacios para la negociación.

Como consecuencia de su influencia sobre el procedimiento legislativo, el bicameralismo también afecta las estrategias de los legisladores, toda vez que lo que en un sistema unicameral puede considerarse como legislar, en otro bicameral puede convertirse en un acto de posicionamiento político o de evasión de costos, pues una cámara puede aprobar una mala propuesta muy popular a sabiendas de que la otra se verá obligada a rechazarla.

De esta forma podríamos mencionar, a modo enunciativo, las ventajas que ofrece el bicameralismo:

<sup>5</sup> Gargarella, Roberto, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995, pp. 75-79.

- 1) Es una garantía a los abusos de una sola cámara.
- 2) Es una garantía contra el riesgo de una legislación precipitada.
- 3) Permite la diversificación de la representación.
- 4) Resuelve los conflictos que puedan presentarse entre el Ejecutivo y una de las cámaras.<sup>6</sup>

Por otro lado, encontramos ventajas del sistema unicameral, que se traducen necesariamente en desventajas del bicameralismo.<sup>7</sup>

- a) Carácter unitario de la representación política.
- b) Evita complicación y lentitud en el procedimiento legislativo.
- c) No se requiere procedimiento de conciliación entre las cámaras.
- d) Sólo existe un criterio de representación (por partidos).
- e) Disminuyen los riesgos de dispersión en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Una vez expuestas las ventajas y desventajas del sistema bicameral, es conveniente referirse al rol que, dentro de este sistema, le corresponde a la segunda cámara.

En la mayoría de los casos, la segunda cámara ha sido creada para representar los intereses de las provincias de determinado país. La designación de los miembros de estas cámaras puede ser de dos tipos: directa (por el pueblo) o indirecta (por los delegados o los gobiernos).<sup>8</sup> Sin embargo, es de reconocerse que en la realidad la fuerza de los par-

<sup>6</sup> El sistema bicameral permite que en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra pueda intervenir a manera de contrapeso como mediadora, permitiendo que ambas cámaras se complementen y estimulen su vigilancia.

<sup>7</sup> El unicamerismo ha sido preferido por muchos países porque es una fórmula relativamente sencilla, en cuanto a que en una sola asamblea se hacen recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones a que haya lugar. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 4, p. 636.

<sup>8</sup> “*The distinction between the two methods of choosing members of the second house is that in systems with an indirect system of elections, the second house members tend to be more linked to provincial structures. This tie is strengthened in countries like Russia and Namibia , where members of national second houses are not only drawn from provincial or regional bodies but retain their seats in those bodies as well*”.

*Cfr. A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries*, National Democratic Institute, octubre de 1996, p. 7.

tidos hace que respondan más a una representación partidista que a una territorial.<sup>9</sup>

En los Estados federales el bicameralismo le es connatural, ya que precisamente la cámara alta se instaura para tutelar los intereses de las partes componentes que decidieron unirse al ente federal.<sup>10</sup>

El poder de aceptar, reformar o rechazar reformas legislativas en la segunda cámara es un factor fundamental para evaluar la legitimación y poder de la Cámara de Senadores. Entre las cámaras más fuertes, en este sentido, encontramos el *Bundesrat* alemán y el Senado australiano.<sup>11</sup> Por su parte, el *Bundesrat* alemán concentra su fuerza en la facultad que tiene de vetar cualquier reforma que afecte el interés de los estados, incluyendo la materia fiscal.

Otro aspecto fundamental para determinar la legitimad y fuerza de las segundas cámaras radica en su facultad de iniciar leyes. El tipo de legislación que estas cámaras pueden iniciar es un factor determinante de su peso en un sistema bicameral. Las segundas cámaras de países como Argentina, Brasil, Rusia, India, Malasia, Canadá y Australia están facultadas para iniciar leyes pero con ciertas restricciones.

El método de composición de la segunda cámara determina, en gran medida, la relación entre la federación y los estados. Los países con mayor relación entre los miembros de la segunda cámara y los estados son Rusia y Alemania; en ellos, los miembros de esta cámara son di-

<sup>9</sup> “Most of the delegations are elected indirectly through the provincial or state legislatures, but there are several exceptions among the nations surveyed here, notably Germanys Bundesrat, where the state delegation is chosen by executive rather than the legislature and the regional governor from each of the 89 regions. Canada, Brazil and Australia choose their second house through direct election from the voters”. *Idem*.

<sup>10</sup> Las segundas cámaras federales son la consecuencia normal de la estructura de un Estado federal. Por un lado, el Estado federal se presenta como un bloque unido, como una sola nación; por el otro, aparece formado por estados miembros que conservan amplia autonomía. En el Parlamento federal se encuentran normalmente dos cámaras. Una es la imagen de la unidad del Estado federal: representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; se elige en proporción a la población de cada estado miembro. La otra, por el contrario, es la representación de cada estado, sin tener en cuenta la importancia de su población. Véase Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel, 1980, p. 134.

<sup>11</sup> Otro ejemplo a referir es el del Senado en Australia: “In Australia, the Senate must provide its assent to a bill before it can become a law; all legislation faces this strict requirement”. Véase *A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries*, cit., nota 8.

rectamente responsables de representar los intereses regionales. En países como Argentina y Austria, por ejemplo, los miembros de la segunda cámara se relacionan con las provincias en función de una estructura partidista, más que territorial.

Una vez expuesto el tema de la legitimidad y justificación de la segunda cámara, es pertinente detenernos en los aspectos formales de su composición. Básicamente, existen cuatro variables que definen las características de todo sistema bicameral: la simetría o asimetría entre las cámaras; su tamaño; su congruencia o incongruencia en lo relativo a sus métodos de elección y/o designación, y los mecanismos de resolución de conflictos entre ambas.<sup>12</sup>

### 1. Simetría

En el bicameralismo, la simetría se define en función de las facultades que las cámaras comparten o que son exclusivas de una u otra. Es decir, mientras que la cantidad de los poderes o facultades que ambas cámaras tienen en común define cuán simétricas son, la desigualdad es muestra de su asimetría.

En lo relativo a la dinámica interna dentro del Poder Legislativo, el bicameralismo es más fuerte en la medida en que existe simetría de facultades, pues el desacuerdo entre las cámaras tiene mayores consecuencias, por lo general en términos de la permanencia del *statu quo*. La asimetría, en cambio, disminuye los efectos que el bicameralismo tiene a ese respecto.

En cuanto a la influencia que los grados de simetría ejercen sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, es preciso observar que a mayor simetría el presidente tiende a ser más débil, pues: *a*) debe negociar con dos instancias distintas que tienen igual capacidad para bloquearlo, y *b*) en la medida en que el presidente negocia con urgencia, el factor tiempo opera en su contra. Por el contrario, a menor simetría, es decir, a mayor asimetría, el presidente tiende a ser más fuerte.

En la actualidad, en nuestro sistema constitucional las dos cámaras del Congreso de la Unión son bastante simétricas. Sin embargo, también existe cierto grado de asimetría. La Cámara de Diputados tiene facultades

<sup>12</sup> En el presente estudio solo se ahondará en lo relativo a las dos primeras: simetría y tamaño.

exclusivas en cuanto a la expedición del bando solemne sobre la declaración de presidente electo, función que a partir de 1996 se ha vuelto meramente simbólica. También designa al titular de la entidad de fiscalización, coordina y evalúa el desempeño de esta institución y, apoyado en ésta, revisa la cuenta pública. A partir de 1874, gracias a una decisión exclusivamente política, aprueba el presupuesto de egresos que le turna el Poder Ejecutivo. Finalmente, emite la declaración de procedencia de juicio penal contra servidores públicos, y da cauce a las imputaciones que se hagan a los servidores públicos sujetos de responsabilidad como jurado de acusación en el juicio político.

Por su parte, el Senado aprueba de manera exclusiva las designaciones del gobernador del Banco central, ratifica el nombramiento del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. También interviene en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a través de una terna que presenta el presidente de la República, así como en la elección de los magistrados electorales. En los términos que señala la misma Constitución, nombra y remueve al jefe de gobierno del Distrito Federal. Por último, en cuanto a las facultades de designación que posee el Senado se encuentra la elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

También el Senado tiene facultades exclusivas en cuanto al análisis que hace de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, y a la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscribe el presidente. De manera similar, autoriza al gobierno para la salida del país de tropas nacionales. Derivado de lo anterior, la cámara alta tiene facultades exclusivas en su carácter de representante de los estados, como el dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados. En este mismo sentido, tiene la facultad de declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado y nombrar al gobernador provisional. Finalmente, el Senado actúa como jurado de sentencia en el procedimiento de juicio político.

Con lo anterior se puede observar y concluir que tenemos un bicameralismo con una simetría matizada o relativa.

## 2. *Tamaño*

El tamaño de las cámaras se refiere a su composición en cuanto al número de miembros. En los sistemas bicamerales, la cámara alta suele ser más pequeña que la cámara baja. No obstante, la diferencia en cuanto al número de sus integrantes varía considerablemente.

En principio, en cuanto a la dinámica interna dentro del Poder Legislativo, el tamaño de las cámaras no tiene mayor relevancia, salvo en lo referente a los índices de sub o sobrerepresentación. Asimismo, tampoco influye de manera directa en las relaciones entre el Congreso y el presidente. De entrada, podría pensarse que a mayor número de legisladores más difícil se torna la negociación, tanto entre una cámara y otra como entre el Legislativo y el Ejecutivo; sin embargo, ello no sería del todo exacto, toda vez que en ese sentido las dificultades de la negociación están mucho más relacionadas con la cantidad de partidos con representación en cada cámara y con la disciplina interna de los mismos que con el número absoluto de legisladores.

En todo caso, las variaciones en el tamaño de las cámaras importan, además de por los costos económicos, en la medida en que determinan cuántos legisladores son electos por cada principio: mayoría relativa o representación proporcional. En ese aspecto, la diferencia estriba en que a mayor número de legisladores por representación proporcional y menor por mayoría relativa: 1) mayores posibilidades de participación tienen los partidos minoritarios; 2) más difícil se torna la constitución de mayorías legislativas, y 3) más fuertes se hacen los partidos pequeños o de presencia sólo regional. En cambio, a mayor número de legisladores por mayoría relativa y menor por representación proporcional: *a*) menos representación de los partidos minoritarios; *b*) más fácil la constitución de mayorías legislativas, y *c*) más fuertes se hacen los partidos grandes o con presencia nacional.

Sobre su integración, si bien difieren significativamente en tamaño, a partir de 1996 se adoptó un sistema mixto para la designación tanto de diputados como de senadores, y la única diferencia entre ambas reside en la figura de legisladores de primera minoría, que solo existe en la cámara alta. Además, de entre los requisitos para ser diputado o senador se distinguen las edades mínimas: para los diputados es de 21 años y de 25 años para los senadores.

### III. EL BICAMERALISMO EN MÉXICO

En México, la Constitución Federal de 1824 consagró el bicamerismo o bicameralismo al establecer que la Cámara de Diputados se elegiría sobre la base de representación proporcional, partiendo del número de habitantes, y el Senado estaría compuesto por dos representantes de cada uno de los estados.<sup>13</sup> Esto significa que la elección de los diputados se hacía por los ciudadanos y la de los senadores, en cambio, por las legislaturas de los estados.<sup>14</sup> En este tenor, se concibió al Senado como un órgano de supervisión de los estados hacia el gobierno central. Sin embargo carecía de facultades de control efectivo, como la que supone ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado.

Bajo ese diseño, los senadores se elegían por las legislaturas de los estados en votación popular para un periodo de cuatro años, disfrutaban de funciones y privilegios similares a la de su colegisladora, excepto en lo que hace a legislar sobre contribuciones e impuestos y actuar como *gran jurado*, facultad exclusiva de la de diputados.<sup>15</sup>

La Constitución centralista de 1836 mantuvo el esquema bicameral, pero limitó las atribuciones del Senado, ya que solamente la Cámara de Diputados estaba facultada para iniciar leyes, mientras se concedió a la de Senadores la facultad revisora, consistente en aprobar o desaprobar, pero sin tener la facultad de modificar los proyectos de leyes o decretos que se le presentaran.<sup>16</sup> Al desaparecer los estados de la federación el Senado naturalmente no tuvo ya la función de representar a los estados. De esta forma quedó desnaturalizado y encajonado en una vieja estructura constitucional hasta convertirse aparentemente en un cuerpo colegiado francamente aristocrático.<sup>17</sup> El Senado redujo sus miembros del

<sup>13</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 270.

<sup>14</sup> El artículo 8o. de la Constitución de 1824 establecía: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados”. Por su parte, el artículo 25 de este mismo ordenamiento establecía que el Senado de la República se compondría de dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas.

<sup>15</sup> Cfr. Romero Vargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República mexicana*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, p. 75.

<sup>16</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991. p. 57.

<sup>17</sup> En la opinión de Felipe Tena Ramírez, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados por la elección indirecta

número previsto en la Constitución de 1824, integrado por dos senadores para cada uno de los 19 estados y cuatro correspondientes a los territorios, hasta sumar 42, a solamente 24 integrantes.<sup>18</sup>

El centralismo y sus Constituciones erosionaron severamente las atribuciones constitucionales del Senado, despojándolo de su facultad de iniciar leyes o decretos, limitándose a fungir como órgano revisor de la cámara baja.

El diseño institucional adoptado por el Constituyente de 1857 suprimió la cámara alta y depositó el Poder Legislativo en una sola cámara. Paradójicamente la vuelta al federalismo coincidía con la desaparición del Senado, trastocando el equilibrio de los poderes al aumentar el poder de la cámara unitaria y al privar a los estados de su representación.<sup>19</sup> El presidente Juárez intentó desde 1867 acelerar la creación de una cámara colegisladora que moderara el poder de la única cámara, ante la que se encontraba imposibilitado para actuar.<sup>20</sup> Después de ocho años de debate, en septiembre de 1875 se instaló el primer Senado. Sin embargo, es de advertir que las razones que llevaron a retornar al sistema bicameral no fueron de naturaleza doctrinal o jurídica, sino política.

En la Constitución de 1917, aunque ya con un sistema bicameral, el Senado fue desprovisto del instrumento constitucional más efectivo para contribuir a la participación de los estados en la orientación de políticas del gobierno federal: la facultad de intervenir en la aprobación del presupuesto de egresos, que desde 1874 era exclusiva de la Cámara de

de sus miembros, que debían hacer las juntas departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas por la Cámara de Diputados.

<sup>18</sup> El artículo 8o. de la Constitución de 1836 establecía: “La Cámara de Senadores se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera siguiente: En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno de la junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios y remitidas a las juntas departamentales. Cada una de estas elegirá... el número que se debe nombrar de senadores...”.

<sup>19</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 141.

<sup>20</sup> El 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicameralismo, fundándose en que propicia la combinación en el Poder Legislativo del elemento popular y el elemento federativo, en que representa un criterio de ponderación por la mayor edad exigida a los senadores, y en que dicha experiencia y práctica modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra cámara. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13.

Diputados; también le fue negada su atribución para la ratificación de los nombramientos de los secretarios de Estado.

Aquí dejamos el somero análisis del bicamerismo en México, ya que lo ocurrido en la vigencia de nuestra actual Constitución será referido en el siguiente apartado.

#### IV. EL ROL PARLAMENTARIO DEL SENADO MEXICANO

Se puede considerar que el bicameralismo tiene carta de naturalización en México, y que queda fuera de cualquier discusión cualquier planteamiento dirigido a proponer el unicamerismo, esto obedece, en parte, a la experiencia histórica que, aunque corta, resultó muy ilustrativa cuando en nuestro país desapareció el Senado y depositó el Poder Legislativo en asamblea única. Otra de las razones que han hecho prevalecer el bicameralismo es el carácter federal de nuestro sistema y la función concreta que ha desempeñado el Senado dentro del rol parlamentario.<sup>21</sup>

Antes de referirnos a la evolución que han tenido estas características que le dan razón de existencia al Senado, es pertinente advertir que en la experiencia comparada existe un gran debate acerca de la conformación que debe tener la segunda cámara (*second house or second chamber*) en atención a los argumentos actuales de justificación. La especial representación, así como su linaje aristocrático o sus funciones de consejo, han caído en desuso y dejado paso a otras razones más conformes a la evolución democrática del Estado moderno.

De manera somera nos referiremos a tales argumentos. La primera y más clara justificación de una segunda cámara en la actualidad proviene del federalismo. En este punto no hay excepción, en todos los Estados democráticos federales existe una segunda cámara.<sup>22</sup> Las otras razones

<sup>21</sup> No es posible ignorar el movimiento unicameralista que existe en el derecho comparado, ya que desde el punto de vista numérico son más los países con legislaturas unicamerales que los que mantienen una segunda cámara; la siguiente trascipción nos da una orientación: “*Bicameralism remains relatively widespread in the modern world. Of countries listed in the 1996 edition of Whitaker's 25 appeared to have no national legislature, 112 had unicameral legislature and 55 had bicameral legislature*”. Shell, Donald, *Bicameralism Reconsidered*, University of Bristol, paper prepared for third workshop of Parliamentary Schoolars and Parliamentarians, agosto de 1998.

<sup>22</sup> *Idem*, “*Second chambers can provide representation for the constituent units of the federation as opposed to the entire electorate*”.

se refieren a que la segunda cámara permite tener un segundo criterio de representación, con lo que ésta se amplía a diferentes sectores de la sociedad, se menciona también al control constitucional que ofrece esta segunda cámara,<sup>23</sup> a la capacidad de revisión legislativa, a la amplitud del debate parlamentario, y a la mayor flexibilidad que aporta en el cabildero interno del Congreso.

Encontramos, pues, en esta argumentación dos tipos de razones: las que se refieren a la representación y las que benefician al trabajo legislativo.

Sobre estos dos aspectos, refiriéndonos al Senado mexicano, podemos advertir que enfrentamos una clara evolución.

En primer lugar, respecto a su carácter territorial, es decir al criterio de representación, hemos de admitir que no obstante que la Constitución de 1917 les quiso dar ese carácter al establecer que habría dos senadores por entidad federativa y dos por el Distrito Federal, en realidad esto nunca ocurrió, ya que como bien lo afirmaba Antonio Carrillo Flores,

...los senadores no representan a los estados —es decir a los gobiernos de los estados— que no tienen ninguna autoridad sobre ellos. Los senadores actúan de acuerdo con su criterio y en el marco de la Constitución. Si la quebrantan son responsables, pero la responsabilidad no les es exigida por los gobiernos locales, sino por el gobierno federal mediante juicio político que regula el artículo 108.<sup>24</sup>

De estas opiniones ha derivado el poco aprecio en defender el carácter territorial del Senado, como si no se perdiera nada al quitarle esto que se considera una mera connotación. De ahí se explica que en las reformas constitucionales de 1993 y 1996<sup>25</sup> al artículo 56, por la cual se amplió el número de senadores de 64 a 128, prevalecieran los criterios de proporcionalidad en la representación por encima de los de territorialidad.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Se trata obviamente de un control político y no de un control jurisdiccional.

<sup>24</sup> Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 177.

<sup>25</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, y el 22 de agosto de 1996.

<sup>26</sup> Resultan interesantes las palabras del senador Juan Antonio García Villa, presidente de la Comisión de Gobernación Segunda de la LVII Legislatura, en su trabajo *El Senado mexicano. Estructura y funciones*, en el cual afirmaba: “Es claro que la elección de estos 32 legisladores conforme al principio de representación proporcional, producto de la reforma política de 1996, rompe la igualdad en la representación de las entidades fede-

A lo largo de nuestra historia poco se ha creído en el carácter territorial de la Cámara de Senadores, muy posiblemente por lo endeble que ha sido nuestro federalismo.<sup>27</sup>

Sin objetar lo anterior, y sin pronunciarnos, nos parece que resulta un sofisma concluir que porque la Cámara de Senadores no ha tenido en la práctica una función de representación territorial, entonces debe buscarse otro tipo de representación para el Senado.<sup>28</sup> En realidad consideramos que el planteamiento debe ser al revés, partiendo de que desde el punto de vista de su conformación el Senado ya no es —de ninguna manera— una cámara territorial, en aras de perseguir la reforma del Estado, replanteemos el tema del carácter territorial del Senado, teniendo como alternativa no solamente volver las cosas a como se encontraban antes de 1993, sino buscando mejores formas de vinculación con los estados.

tivas en la integración del Senado de la República, pues nada garantiza que la asignación de los 32 senadores resulte hecha de tal manera que, al final de cuentas, cada entidad federativa cuente con una representación de cuatro senadores... Tal igualdad resulta prácticamente imposible, en virtud de que ni la Constitución ni la ley electoral obligan a los partidos a formar su lista nacional de candidatos al Senado estrictamente a razón de uno por entidad. Y en el supuesto de que así fuera, tampoco se daría necesariamente la paridad en la representación por que el orden de preferencia que en la elaboración de listas de candidatos que establezca cada partido y, por otro lado, la proporción que de la votación nacional obtenga cada partido en la elección, son factores que hacen imposible que subsista tal paridad, a razón de cuatro senadores por entidad... Sin embargo se advierte que con la reforma de 1996 el constituyente permanente quiso propiciar la integración de un Senado plural, en el que tuvieran cabida por la vía de representación proporcional todos los partidos políticos con tan solo obtener 3.125% de la votación nacional, coeficiente que resulta de dividir la votación total entre los 32 senadores a repartir, requisito relativamente fácil de cumplir... Sin embargo, el constituyente permanente no sólo se equivocó en la fórmula, sino que terminó con el principio de igualdad en la representación senatorial de todas las entidades".

27 El carácter de cámara territorial propia del Senado es correspondiente con las funciones de intervención estatal que le son asignadas por la Constitución, como son las referentes a la desaparición de poderes y a la resolución de conflictos políticos entre los poderes de un estado (artículo 76, fracciones V y VI de la Constitución), al tener un sistema federal débil, resultan ser —a contrario sensu— instrumentos para la imposición de los poderes centrales sobre los de los estados.

28 En el mismo sentido se expresaba Miguel de la Madrid Hurtado en su obra *Elementos de derecho constitucional*: "El Senado nunca ha sido un cuerpo acorde con el imperativo federal, pues los estados no han hallado en él una verdadera representación y suelen encontrar a sus defensores en los diputados federales".

En cuanto a las facultades de la Cámara de Senadores, encontramos también una evolución. Primeramente fueron las facultades de índole internacional, incluyendo las de materia militar y las de nombramientos, las que singularizaban las actividades del Senado. En cuanto a su actividad legislativa debe señalarse que funcionó primordialmente como cámara revisora, dejando a la Cámara de Diputados ser la de origen.

Cualquier análisis que se haga respecto a la actividad del Senado, durante el periodo del más ferviente presidencialismo en México, debe estar tamizado por la concreta situación de pasividad y sujeción que le correspondió al Congreso frente al Ejecutivo. Es dentro de ese margen en el que deben hacer cualquier razonamiento de comparación entre la función que le correspondió al Senado y a la Cámara de Diputados.

La mayoría de los estudiosos de la política mexicana coinciden en señalar que el Congreso y el Senado en particular ocupan un papel marginal en el proceso legislativo y en la toma de decisiones públicas. Si atendemos a su papel en la proposición, enmienda y aprobación de leyes, la evidencia empírica sugiere que ha sido mayor la importancia relativa de la Cámara de Diputados.<sup>29</sup>

Por varias razones, en los años recientes hemos visto incrementarse el número de proyectos de ley que tienen como cámara de origen al Senado. Un ejemplo: del total de las 81 iniciativas presidenciales aprobadas en la LVI Legislatura, 24 tuvieron como cámara de origen al Senado. En ella se discutió y aprobó el paquete de reformas constitucionales en materia de procuración de justicia, así como la reforma al artículo 28 constitucional que abrió la inversión privada en comunicación ferroviaria. Recientemente podemos advertir una tendencia a que las iniciativas de reforma constitucional se presenten en el Senado de la República.<sup>30</sup>

El incremento de su actividad legislativa ordinaria y la pérdida de carácter territorial, con un criterio de representación muy similar a la de la Cámara de Diputados, ha traído consigo un fortalecimiento del

<sup>29</sup> Un estudio del periodo 1979-1982 informaba que de las 164 iniciativas de ley y decreto enviadas por el Ejecutivo Federal, tan solo 32 fueron enviadas al Senado, las 132 restantes se iniciaron en la Cámara de Diputados. Por otro lado, mientras los diputados presentaron 178 iniciativas, el Senado únicamente 10.

<sup>30</sup> Dos reformas de especial trascendencia, que fueron presentadas al Senado como cámara de origen, la reforma al Poder Judicial presentada el 5 de diciembre de 1994, y la reforma en materia de derechos y cultura indígena del 5 de diciembre de 2000.

bicameralismo, pero una sensible pérdida de la asimetría en cuanto a sus facultades. Esto tiene diversas consecuencias respecto al proceso de reforma institucional que hemos mencionado, y en ello queremos detenernos.

El bicameralismo al interior del Congreso es un medio para obtener el equilibrio de poder (*checks and balance*), y respecto al Ejecutivo es un medio para evitar el predominio del Legislativo. En este sentido podemos advertir que se da un avance respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sin embargo en el segundo punto, es decir en cuanto a la menor asimetría, esto trae consigo un debilitamiento del Congreso, pero no en ventaja del Ejecutivo sino en desventaja del funcionamiento del Congreso, ya que las cámaras al tener similares criterios de representación funcionan como cámaras competitadoras en cuanto a la labor legislativa ordinaria.

Como se mencionó al principio, la reforma institucional del Senado debe estar dirigida a un doble objetivo: conseguir la mejor funcionalidad del Congreso, a su interior, y contribuir a establecer las bases para una fluida relación con el Ejecutivo. A partir del análisis presentado, se puede observar que la actual conformación del Senado provoca conflictos internos y no incentiva las relaciones de consenso con el Ejecutivo.

Digamos una cosa más: como hemos observado, la simetría de facultades en las cámaras es la regla, y sin embargo podemos encontrar campos amplios de asimetría. Por ejemplo la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos (artículo 74, fracción I) y la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para aprobar los tratados internacionales, tomando en cuenta que son ordenamientos jurídicos que tienen jerarquía de ley. Esta asimetría supone un debilitamiento en el Congreso. Respecto a la similitud en cuanto a los criterios de representación, el efecto que esto produce es el enfrentamiento en la actividad legislativa ordinaria, y por ende el debilitamiento del Congreso. En cuanto al Ejecutivo, en ambos casos, no existen incentivos que propicien la formación de acuerdos, sino que se generan procesos de negociación autónomos y diferentes (como si fuera un interlocutor distinto) ante cada cámara.

Antes de concluir este apartado es conveniente apuntar un último aspecto referente al tamaño de la Cámara de Senadores. El tamaño de las cámaras no tiene mayor relevancia en cuanto a las relaciones entre el

Congreso y el presidente, ya que la negociación se lleva mucho más con fracciones parlamentarias y menos con legisladores en lo singular. Tampoco impacta directamente en la dinámica interna del Poder Legislativo, salvo en los índices de sub y sobrerepresentación.

El único aspecto que nos parece relevante respecto al tamaño son los efectos sobre la visibilidad, que es uno de los factores que más influye en la capacidad deliberativa de una cámara. Una asamblea grande y visible propiciará la oratoria como dramatización, una pequeña y poco visible ofrecerá posibilidades al intercambio de argumentos. Desde esta perspectiva, la menor visibilidad del Senado en México representa una oportunidad para su desempeño deliberativo, y esto explica porqué se le elige como cámara de origen para proyectos de especial envergadura.

Una vez expuesto lo anterior nos corresponde abordar el último apartado, que es el referente a las conclusiones, y que aunque se denomina de la reforma institucional no pretende llegar a los aspectos más concretos, sino simplemente señalar cuáles son las áreas en las que han de ubicarse estas propuestas.

## V. LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SENADO EN MÉXICO

Los razonamientos anteriores nos sirven de piedra de toque para hacer un planteamiento general sobre la inaplazable reforma institucional a la que se enfrenta el Senado en México, como una de las reformas que se ubican dentro del órgano Legislativo, y que a su vez es parte de la reforma del Estado.

Cabe hacer la aclaración de que al modificar al órgano Legislativo, inevitablemente se alteran las relaciones con el Poder Ejecutivo, sin embargo, habiendo analizado con mayor detalle cuáles son estas modificaciones planteadas, podemos advertir que en realidad estamos circunscribiendo el campo de las propuestas a los aspectos de composición interna del Senado y a la distribución de facultades con la Cámara de Diputados, por lo que en estricto sentido no hacemos referencia a las relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara de Senadores.

Queremos subrayar que no es nuestro propósito hacer una explicación detallada de las posibles soluciones o propuestas, que de alguna manera se han esbozado en las páginas anteriores, sino presentar el planteamiento general de reforma institucional del Senado como algo que se desprende

de las problemáticas planteadas, y finalmente vincularlo con los propósitos y objetivos de la reforma del Estado.

Retomando la explicación de J. Colomer, el desarrollo del multipartidismo y la democratización en México han creado nuevas condiciones para la *gobernanza (sic)* en México, la que requiere dos componentes: primero, la adecuada representación del pluralismo político a través del sistema electoral, y segundo, la toma de decisiones efectivas y satisfactorias por los representantes políticos en las instituciones.<sup>31</sup> En la misma línea de este autor, coincidimos en que la reforma que se haga al Senado debe moverse en estas dos coordenadas: la representación y la eficacia, que son finalmente los pilares de la gobernabilidad democrática.

Por lo que hemos analizado en líneas anteriores la reforma institucional del Senado se centra fundamentalmente en el tema de su composición, donde radican dos dilemas centrales: fortalecer su carácter territorial y establecer una diferencia clara con la Cámara de Diputados en el principio de representación. De manera complementaria se presenta el tema de fortalecer la simetría en las facultades de las cámaras y el de aprobar la reelección legislativa —indefinida o acotada a un plazo—.

Estos dilemas responden o tratan de responder a propósitos semejantes en parte y diferentes en parte. El fortalecimiento del carácter territorial tiene más que ver con el principio federal que con el funcionamiento de las cámaras, y aunque no se le puede considerar como la panacea del federalismo, tampoco puede negarse que respetar el principio de representación territorial es un medio que puede servir para crear las bases de un auténtico federalismo.

En este punto juega también la posibilidad de encontrar un sistema de verdadera vinculación con los distritos electorales, es decir los estados, a lo que nos hemos referido en el apartado anterior, en cuanto a las diferentes formas de composición de la segunda Cámara en el derecho comparado. Un ejemplo claro que tenemos en nuestra historia constitucional es el que se estableció en la Constitución de 1824.

La modificación al principio de representación en la elección de senadores busca tener dos principios para cada una de las cámaras, con lo que consigue que cada una de ellas desarrolle un papel específico de representación. Es patente que el actual sistema —mixto en ambas cá-

<sup>31</sup> Colomer, Joseph, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, documento de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2001.

maras— reduce la capacidad del Congreso de desarrollar iniciativas propias, y fomenta la confrontación entre ambas cámaras.

La mayor asimetría en los principios de representación y un avance en cuanto a la simetría de funciones propiciaría el mejor funcionamiento interno del Congreso, y como consecuencia se provocarían otros efectos benéficos: la mayor amplitud en la representación social, factor de indudable beneficio social y político, y las condiciones favorables para una relación más clara del Ejecutivo con el Congreso y con cada una de sus cámaras.

Queremos hacer énfasis en que es difícil entender la verdadera dimensión de una reforma institucional como la que aquí se plantea, si no se tiene todo el espectro del diseño institucional completo, ya que las distintas reformas a cada institución causan un efecto en las demás que da como resultado final una suma exponencial. Es por eso que la revisión que se haga del Senado, y sus propuestas de revisión institucional, deben estar encuadradas dentro del conjunto de la reforma del Estado.

México enfrenta su proceso de reforma del Estado sirviéndose de todas las herramientas que le aporta lo que bien se puede llamar los elementos constitucionales del Estado contemporáneo, en los cuáles, sin duda alguna, presenciamos y experimentamos la transformación política y constitucional del Estado moderno. En este contexto se escriben estas páginas, que, como muchas otras, son aportaciones parciales para el avance en la consolidación de un Estado de derecho moderno en México.