

# Enfoque / Reforma

## La Herencia: un Senado Limitado

**Enrique Ochoa Reza**  
**4 de febrero de 2007**

Hace 150 años, el constituyente de 1857 tomó la decisión histórica de acabar con el bicameralismo en México y a partir de una cerrada votación de 44 votos a favor y 38 en contra decidió de un plumazo desaparecer el Senado de la República. No hay otra constitución mexicana, ni antes, ni después, que haya establecido un sistema legislativo de una sola cámara a nivel federal. Siglo y medio más tarde, la Cámara de Senadores todavía no recupera la totalidad de sus facultades originales y los ciudadanos heredamos las consecuencias de un momento particular de nuestra historia que valdría la pena dejar atrás.

Si bien en 1874, después de cinco años de discusión, el Congreso accedió a la restauración del Senado, al momento de asignarle sus facultades constitucionales, convenientemente lo excluyó de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y de revisar la Cuenta Pública.

Esta peculiaridad no fue corregida por el constituyente de 1917. Tampoco se atendió en ninguna de las 117 reformas constitucionales que se realizaron durante las etapas post-revolucionaria y de partido dominante, ni en las 52 reformas a la constitución acordadas bajo el sistema multipartidista vigente de septiembre de 1988 a la fecha. Así, el Senado de México es una Cámara federal con funciones incompletas.

Por un lado, la Cámara de Senadores participa cada año en la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos a través de la cual establece el cobro de impuestos a los ciudadanos. Sin embargo, por el otro lado, no participa en la discusión directa de cómo se deben gastar dichos recursos, ni tampoco verifica año con año que efectivamente se hayan utilizado bien. Desde 1857, la aprobación del Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. No hay justificación técnica para tal asimetría.

El golpe histórico en contra del Senado es casi perfecto y consiste de dos mecanismos constitucionales complementarios entre sí. Primero, tanto en 1874 como en 1917, se estableció un artículo en la constitución dándole la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por el otro lado, los constituyentes de 1857 y 1917 establecieron que para cambiar los artículos de la Constitución se necesita, entre otros requisitos, que dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente voten a favor de dicha reforma. Así, irónicamente, para corregir la asimetría que tiene el Senado se necesita el voto de una super-mayoría de los Diputados, mismos que difícilmente tendrán alguna razón para ceder la cuota de poder monopólico presupuestal que tienen hoy.

¿Cuáles fueron las razones para que el Constituyente de 1857 desapareciera al Senado de la República? ¿Acaso siguen vigentes esas razones 150 años más tarde? ¿Cuáles fueron las razones para que el Constituyente de 1917 excluyera al Senado de aprobar el Presupuesto de Egresos y de revisar la Cuenta Pública? ¿Son vigentes esas razones 90 años después?

## **Eliminar el Senado en 1857: ¿tiene la culpa Otero?**

La historia del centralismo y el federalismo en las constituciones de México ha sido pendular. Como respuesta a la colonia centralista se aprobó la primera constitución federal en 1824. A partir de entonces, de levantamiento en levantamiento, se aprobaron dos constituciones centralistas (1836 y 1843) y se restableció el federalismo a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Este último texto es el antecedente directo de la Constitución de 1857. Su contenido es fundamental, pues sirvió como uno de los referentes institucionales sobre lo que debería tener o no tener la nueva constitución.<sup>1</sup>

El objetivo del constituyente de 1847 era reestablecer la Constitución de 1824. Si se hubiera limitado a ello, a partir de 1847 el Senado de la República se habría conformado de nuevo por dos senadores por cada estado, electos por las legislaturas de los estados. Asimismo, los requisitos para ser senador hubieran sido los que establecía la Constitución de 1824, es decir los mismos que para ser diputado, con la única diferencia de tener 30 años de edad cumplidos al día de la elección, mientras que los diputados podían tener 25 años.

Sin embargo, durante los debates constitucionales de 1847, Mariano Otero no estuvo de acuerdo con el proyecto de la mayoría y propuso un texto alternativo, con modificaciones precisas a la Constitución de 1824, el cual se conoce históricamente como su “voto particular”. Los argumentos de Otero convencieron a los constituyentes, quienes optaron por desechar el proyecto anterior y adoptaron, para su análisis, el del joven diputado de Jalisco.<sup>2</sup>

Así, modificando brevemente el “voto particular” de Otero, el constituyente de 1847 estableció que cada estado elegiría a dos senadores, pero que habría un número de senadores adicionales, en número equivalente al número de estados -23 en ese entonces- pero que no representarían a ningún estado en particular.

Para elegir a esos 23 senadores se requería el voto de la Suprema Corte de Justicia, del Senado y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que obtuvieran los tres votos serían senadores; la Cámara de Diputados, votando individualmente, elegiría a los faltantes de entre las personas que ya habían recibido algún voto. Así, los 23 senadores tampoco representaban a nadie en particular.

Finalmente, y aquí viene el asunto que a la larga fue el más grave, los requisitos para ser senador cambiaron. Ahora se requería haber sido antes presidente o vicepresidente; o bien secretario de estado o gobernador o dos veces diputado o senador; o bien ministro de la suprema corte o general efectivo, etc. En suma, el constituyente de 1847 confirmó al Senado como una cámara aristocrática; o como la calificaría Francisco Zarco en el constituyente de 1857 como el “cuartel de invierno para todas nuestras nulidades políticas”.<sup>3</sup>

## **La Razón de Fondo en 1857: ¿aprobar las Leyes de Reforma?**

Las discusiones para eliminar el Senado se llevaron a cabo el 10 de septiembre de 1856, precisamente un día después de que el constituyente aprobara, por unanimidad, mantener el federalismo como forma de gobierno. La consecuencia legislativa inmediata debería de haber sido aprobar el sistema bicameral, pero no fue así. Durante el debate del día 10, los constituyentes pronto se organizaron en dos bandos. Unos querían modificar el Senado como funcionaba desde 1847 y otros querían simplemente desaparecerlo.

Cada bando tuvo oradores de gran nivel. Por un lado, Isidoro Olvera, diputado por el Estado de México, presentó un “voto particular” para mantener el Senado pero con modificaciones en su número y forma de elección. Francisco Zarco, diputado por Durango, apoyó el voto de Olvera y defendió al Senado como un contrapeso necesario para revisar las decisiones de la Cámara de Diputados: “Se dice que con dos Cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura”.<sup>4</sup>

Por el otro lado, los ataques en contra del Senado fueron múltiples y de meritos intelectuales variados. Espiridión Moreno de Jalisco dijo estar en contra del Senado pues “no hay que imitar servilmente a los Estados Unidos”. Casi de la mano, José Antonio Gamboa de Oaxaca se manifestó en contra pues “la institución no se aclimata entre nosotros”.

Ya con más merito, Francisco de Paula Cendejas, del Distrito Federal, recuenta que históricamente “el Senado no ha representado más que los intereses de ciertas clases sociales reconocidas por el gobierno colonial”. Punto seguido, el diputado por Sinaloa Ignacio Ramírez cierra la discusión afirmando que “el Senado no es más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de leyes ... la idea del Senado debe desecharse a ciegas, como contraria a la democracia”. Con la votación subsiguiente la historia del Senado cambió para siempre.

En suma, el Constituyente de 1857 desapareció el Senado alegando dos razones diferentes. La primera, que era una cámara aristocrática; y la segunda, que como contrapeso entorpecía los trabajos de la cámara democrática, la de diputados. Sí bien las razones pueden ser atendibles, el hecho de que tan sólo diez años más tarde la misma generación de mexicanos propusiera reestablecer el Senado, despierta una interrogante sobre la intención de la decisión primera.

¿Cuál fue la razón de fondo para eliminar en 1857 el contrapeso legislativo de la Cámara de Diputados? La respuesta la da tiempo después Benito Juárez, quien fuera constituyente en 1847, y que en 1870, como Presidente de la República, envía la siguiente carta a los gobernadores del país para impulsar el reestablecimiento del Senado.

“Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en un Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejercito, que fueron en otros días los enemigos mas poderosos del progreso y de la libertad”.<sup>5</sup>

En la tribuna de 1857, Francisco Zarco propuso una cámara revisora que sirviera como contrapeso legislativo; Juárez reconoce esa función pero considera que en aquel momento histórico se necesitaba lo opuesto. Se eliminó al Senado para dar paso a las Leyes de Reforma. Años después, Juárez y los liberales de su tiempo se proponían restablecer el Senado precisamente para protegerlas.

### **Reestablecer el Senado, quitándole funciones: 1867 – 1874**

En 1867 comienza la larga marcha para reestablecer la Cámara de Senadores. En un acto sin precedentes, el Presidente Juárez convocó a un referéndum, a celebrarse durante las elecciones presidenciales, para que los ciudadanos opinaran sobre una propuesta para reformar cinco aspectos de la Constitución de 1857. Siendo el primero de ellos, que el poder

legislativo se depositara en dos cámaras. Poco después, ya como presidente reelecto, Juárez envió la iniciativa de reforma constitucional para el análisis del Congreso.

Los debates consecuentes se pueden dividir en dos etapas. La primera, entre 1869 y 1870, sobre el reestablecimiento del Senado. La segunda, entre 1871 y 1874, sobre las facultades constitucionales de ambas cámaras en su conjunto y sobre aquellas que serían materia exclusiva de cada una en lo individual. Los debates fueron intensos, prolongados, pero en el fondo desiguales. En la primera etapa, un reducido número de diputados se oponían al reestablecimiento del Senado, que se veía ya como garante de la estabilidad futura del gobierno. En la segunda, pocos diputados defendían los intereses de la cámara recién reestablecida y por lo mismo no hubo objeción a reservar para la de Diputados el ejercicio de las facultades presupuestales y de cuenta pública.<sup>6</sup>

El antecedente histórico marcaba un camino distinto. Tanto la Constitución de 1824, como el Acta de Reformas de 1847, establecieron que la Cámara de Diputados y la de Senadores compartirían la responsabilidad de fijar los impuestos, de determinar el presupuesto nacional y de revisar las cuentas de los estados. En su lugar, el constituyente en 1873 decidió innovar.

La Comisión de Puntos Constitucionales propuso que la Cámara de Diputados, como representante del pueblo y no de los territorios, debería revisar de manera exclusiva la cuenta pública, aprobar el presupuesto e iniciar los impuestos necesarios para cubrir aquel. Al entrar al estudio del tema, ambos bandos, que habían discutido apasionadamente en sesiones anteriores, estuvieron simplemente de acuerdo. De tal suerte que el 20 de octubre de 1873 se votó, sin discusión, el contenido del nuevo artículo 72, apartado A.

Un año después, el 13 de noviembre de 1874, se aprobó el paquete completo de reformas constitucionales para reestablecer el Senado. El cual reiniciaría actividades el 16 de septiembre de 1875, justamente dos años después de que las Leyes de Reforma se incorporaron también a la Constitución. Así, el Senado reingresa a la vida institucional del país, pero lo hace en una condición de desventaja en materia de finanzas públicas con respecto a la Cámara de Diputados y perdiendo funciones que históricamente le pertenecían desde su creación en 1824.<sup>7</sup>

### **Contradicciones y una Oportunidad Perdida**

Tiempo después, el Constituyente de 1917 tuvo la oportunidad de corregir la desigualdad existente entre las dos cámaras. A primera vista, esa parecía ser la intención original. El Proyecto de Reformas que entregó el Presidente Venustiano Carranza al constituyente proponía una nueva redacción del artículo 65 en donde le daba al Congreso, y no sólo a la Cámara de Diputados, la facultad de revisar la Cuenta Pública y de aprobar el Presupuesto.

Sin embargo, en un acto de incongruencia legislativa, el proyecto de Carranza también incluía el artículo 74 constitucional, idéntico al artículo 72, apartado A de la constitución anterior, que le daba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva en materia presupuestal.

Ya en los trabajos del constituyente, la segunda Comisión de Constitución explicó esta contradicción en la sesión del 11 de enero de 1917, inclinando la balanza a favor de la Cámara de Diputados: “aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 1857, deja tal cosa o facultad a la Cámara de Diputados”.<sup>8</sup>

En cuanto a la Cuenta Pública, la contradicción fue mayor. El proyecto de Carranza deja los mismos artículos en conflicto, pero en esta ocasión la segunda Comisión de Constitución interpreta la redacción a favor del Senado: “la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73”.

La Comisión no aclaró que el artículo 74 le daba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, es decir el control sobre la oficina encargada de revisar la Cuenta Pública. Esto por supuesto limitaba la posibilidad del Senado de ejercer su nueva función constitucional. A pesar de ello, los artículos fueron aprobados pocos días después, sin discusión de fondo y con correcciones menores de estilo.<sup>9</sup>

### **Corregir para Avanzar**

La redacción aprobada por el constituyente de 1917 tuvo como resultado que la Cámara de Senadores no haya participado en la aprobación del Presupuesto, ni en la revisión de la Cuenta Pública, en los últimos noventa años. Esto a pesar del texto original de la Constitución de 1824 y de la intención confesa del propio constituyente de 1917 en cuanto a la Cuenta Pública.

Por otro lado, la Constitución no ha sido inamovible en estas materias. De hecho, el artículo 74 de la constitución se ha reformado trece veces, de 1917 a la fecha, ninguna de ellas para reestablecer al Senado como cámara corresponsable. Más aun, las versiones originales de los artículos 65 y 73 han dejado de existir y en el camino se eliminaron las pocas, si bien frágiles, facultades del Senado en materia de Cuenta Pública.<sup>10</sup> En suma, desde 1857, la tendencia ha sido favorable para la Cámara de Diputados aun cuando la Cámara de Senadores tiene actualmente la misma legitimidad democrática.

Esta realidad no obedece a un diseño institucional premeditado para balancear el ejercicio del poder. Es más bien producto de un conjunto de decisiones coyunturales, cuyas consecuencias se arrastran ya por 150 años. En un país con tremendas disparidades entre regiones y con gran necesidad de supervisar el uso adecuado del gasto público, valdría la pena reestablecer las funciones originales del Senado en materia de Presupuesto y Cuenta Pública. Es momento de honrar a los constituyentes de 1857 y de 1917 entendiendo sus razones históricas, pero enmendando sus errores de diseño constitucional. Irónicamente, la responsabilidad de fortalecer al Senado está hoy, al igual que en 1857, en la Cámara de Diputados.

Enrique Ochoa Reza es profesor de Derecho y Teoría Constitucional de la UNAM ([www.enriqueochoareza.com](http://www.enriqueochoareza.com))

---

<sup>1</sup> Para un análisis de la evolución constitucional de México ver el libro de Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México: 1994).

<sup>2</sup> Una copia del Voto Particular de Mariano Otero del 5 de abril de 1847 se encuentra en el libro *La Suprema Corte de Justicia, sus Leyes y sus Hombres* (México, D.F.: Poder Judicial de la Federación, 1985), pp. 127 – 141, ver <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=842>

---

<sup>3</sup> Francisco Zarco, *Obras Completas, Debate en el Congreso Constituyente 1856 – 1857, Legislación* (México, D.F.: Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1991), tomo IX, p. 154.

<sup>4</sup> El debate completo sobre el artículo 53 (que corresponde al art. 51 de la Constitución aprobada) se puede leer en Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857* (México, D.F.: El Colegio de México: 1957), pp. 577 – 586. De ahí se toman las citas siguientes.

<sup>5</sup> “Circular de Juárez a los Gobernadores proponiendo la Creación del Senado, 3 de marzo de 1870” en Roberto Casillas, comp., *La Restauración del Senado: 1867 – 1875* (México, D.F.: Senado de la República, 1985), pp. 31 - 33, la cita es de la p. 33.

<sup>6</sup> Para las discusiones consecuentes con la primera etapa del debate ver las pp. 37 a 267 del libro de Roberto Casillas, comp., *La Restauración del Senado: 1867 – 1875* (México, D.F.: Senado de la República, 1985). Para las discusiones de la segunda etapa ver las pp. 269 a 450.

<sup>7</sup> Ver el libro de Miguel Carbonell y Diego Valadés, coords., *El Proceso Constituyente Mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917* (México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007). En especial los capítulos de Imer B. Flores y Cecilia Mora - Donatto.

<sup>8</sup> Ver el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916–1917*, pp. 227, en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=771>

<sup>9</sup> *Idem*, para el artículo 65 ver las sesiones del 14 y 25 de enero de 1917, pp. 277 y 676 respectivamente. Para el artículo 74 ver las sesiones del 15 y 27 de enero de 1917, pp. 324 y 733 respectivamente.

<sup>10</sup> Las 169 reformas a la Constitución de 1917, por orden cronológico o artículo en particular, están en la página de internet de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>