



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

TÍTULO: LA INSTALACIÓN DEL SENADO EN MÉXICO  
1857-1875.

Que para obtener el Título de Licenciado en Historia presenta:

ROCÍO HERNÁNDEZ RAMOS

ASESOR: DR. RICCARDO FORTE VERONESE

LECTORAS: DRA. SONIA PÉREZ TOLEDO

DRA. LUZ MARÍA UHTHOFF LÓPEZ

27 de mayo de 2003

## ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
INTRODUCCIÓN. ....	4
<b>1.- EL SENADO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1857.</b>	
1.1.- <i>El Senado y la cuestión de la representación en el Federalismo mexicano. 1824-1853.</i> .....	39
1.2.- <i>Implantación y conformación del Congreso constituyente de 1856. Integrantes y tendencias.</i> .....	50
1.3.- <i>Funciones del Congreso constituyente. Metas fijadas.</i> .....	57
1.4.- <i>La pugna alrededor del Senado.</i> .....	61
<b>2.- EL SENADO Y LA CONVOCATORIA A ELECCIONES DE 1867.</b>	
2.1.- <i>Situación del país tras la restauración de la República. El gobierno interino de Juárez.</i> .....	77
2.2.- <i>La Convocatoria a elecciones de 1867. Su propuesta de reformas constitucionales y el plebiscito propuesto.</i> .....	79
2.3.- <i>Reacciones entorno a la Convocatoria. Cuestionamientos en la prensa y enfrentamientos de Benito Juárez con gobernadores estatales.</i> .....	83
2.4.- <i>El fracaso del plebiscito y derrota de Juárez.</i> .....	89

### **3.- EL SENADO EN CAMINO A SU IMPLANTACIÓN: 1870**

3.1.- <i>1870: Resurge la propuesta a favor del Senado. La insistencia de Juárez por las reformas.</i> .....	93
3.2.- <i>V Congreso constitucional. Inician los debates: El dictamen de reformas constitucionales.</i> .....	95
3.3.- <i>El Senado y sus detractores.</i> .....	98
3.4.- <i>La defensa del Senado.</i> .....	107
3.5.- <i>El triunfo del Senado.</i> .....	113

### **4. EL SENADO EN CAMINO A SU IMPLANTACIÓN: 1872-1875**

4.1.- <i>Las atribuciones y facultades del Senado. El proyecto de reformas constitucionales.</i> .....	118
4.2.- <i>Los miembros del Senado. Su elección.</i> .....	128
4.3.- <i>1875: La reapertura del Senado.</i> .....	131

<b>CONCLUSIONES.</b> .....	136
----------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	158
----------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Tras diez años de luchas, pugnas políticas y militares tanto internas como externas a causa del enfrentamiento de los diversos intereses e ideas políticas entre los dos grupos políticos más importantes en el México de la segunda mitad del siglo XIX: Los conservadores y los liberales -quienes estaban divididos a su vez entre radicales y moderados-, en 1867 México se encontraba listo para instaurar de nueva cuenta el sistema federal como forma de gobierno, después de varios intentos por aplicar otro tipo de régimen (centralismo o monarquía).

En esta investigación, el tema principal será la cuestión de la instalación de la segunda cámara (el Senado) en el poder Legislativo. Este tema se considera de una gran relevancia ya que demuestra algunas peculiaridades del Federalismo en México durante la segunda mitad del siglo XIX, pues es el único país latinoamericano que para este momento decide depositar el poder Legislativo en una sola cámara, ignorando al Senado por considerarlo inútil, pernicioso, incapaz de colaborar con el bienestar del país, etc.; ideas que habían estado influenciadas por la actuación de dicha cámara en años anteriores, sobre todo durante los gobiernos centralistas de la primera mitad del siglo XIX.

Así, partiendo de la hipótesis de que Benito Juárez, al buscar debilitar el papel preponderante que la Constitución de 1857 había otorgado al poder Legislativo y acabar con la subordinación que el Ejecutivo sufría a manos de dicho poder, además de tratar de complementar el sistema federal al buscar dar a los estados de la Federación una verdadera representación en la legislación, recurrió a la medida de proponer en 1867 una serie de reformas entre las que se encontraban las referentes a la reinstalación de la segunda cámara (el Senado). En base a esto, se desea cumplir con los siguientes objetivos: *OBJETIVO*

*GENERAL:* Se pretende demostrar cómo la cuestión de la introducción del Senado avivó la tensión entre dos ámbitos de la política mexicana: Ejecutivo federal-Legislativo y Federación-estados, durante los años que duró dicho proceso (1867-1875), en el momento en que el país logró una paz y estabilidad en la llamada República restaurada, después de diez años de pugnas internas y externas.

Igualmente pretendo: 1.1.- Determinar, a partir de la revisión de los debates del Congreso constituyente de 1856, qué fue lo que orilló a los congresistas a tomar la decisión de excluir al Senado de su participación en el Legislativo. 1.2.- Determinar los motivos que orillaron a Benito Juárez a promover la reforma que buscaba dividir al Legislativo, así como presentar algunas de las reacciones en torno a la misma. 1.3.- Analizar las posturas de los diputados en los Congresos constitucionales para presentar los argumentos a los que recurrieron para abogar, ya sea a favor o en contra de la reinstalación del Senado. 1.4.- Ubicar qué fue lo que finalmente convenció a la mayoría de los diputados para que aprobasen la reinstalación del Senado. 1.5.- Presentar que estados de la Federación apoyaron esta reforma y precisar si consideraban al Senado como una institución que les garantizaría la igualdad en la representación dentro del Legislativo y de la misma Federación. 1.6.- Exponer las facultades y atribuciones que el Senado ostentará y las que compartirá con la cámara de diputados.

El triunfo de la República restaurada, forma institucionalizada de la Revolución liberal que había iniciado en la década de 1840 y que, como señala Alicia Hernández Chávez, se trató de un movimiento que involucró tanto al pueblo<sup>1</sup> como a la élite; es decir,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con varios autores, el término pueblo remite, para el momento analizado, tanto a hacendados y mineros como a arrendatarios, profesionales y artesanos, etc. En palabras de Erika Pani, el pueblo se

que fue una empresa colectiva en la que jefes de familia, vecinos y ciudadanos de pueblos, villas y ciudades reaccionaron ante la rigidez de la sociedad durante los años anteriores, y que hicieron posible con su obra, la transformación más trascendente de la historia moderna mexicana: el dar vida a la República federal liberal de 1867.<sup>2</sup>

En 1867 Benito Juárez, en su calidad de Presidente provisional y siguiendo lo que dictaba la Constitución de 1857, llamó a elecciones para nombrar a los funcionarios que integrarían los poderes de la federación, cosa que para muchos autores significó el inicio del declive de Juárez y de la división del sector de la tendencia liberal (el radical) que lo había apoyado en todo momento.

Así, un texto como el de José Fuentes Mares “*La Convocatoria de 1867*”, analiza la convocatoria que Juárez emitió, en la que se hacía un llamado para llevar a cabo las elecciones de los funcionarios que conformarían los poderes de la federación, convocatoria que además incluía una serie de novedades, como la de proponer al pueblo una lista de reformas constitucionales, entre las que se encontraba la división del poder Legislativo en dos cámaras (ya que hay que recordar que la Constitución de 1857 había establecido que el

---

componía de individuos autónomos, libres, miembros de la entidad soberana (nación) y, por lo tanto, eran ciudadanos. Estos últimos habían adquirido este rango gracias a los cambios tanto económicos como sociales y políticos que se habían dado en el país durante la primera mitad del siglo XIX; cambios que los habían motivado a exigir una mejor representación tanto en el ámbito local, como estatal y nacional, representación que podían obtener a partir de su derecho al voto directo, práctica inédita que aceleró el proceso de expansión de la ciudadanía al ampliar los deberes y derechos políticos a todo varón entre 21 y 50 años, lo que generó un “fenómeno positivo”, tal y como lo denominan Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, esto entre los años de 1861 y 1875. Véanse los siguientes textos: Hernández Chávez, Alicia, **La Tradición republicana del buen gobierno**, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp. 43-84; Carmagnani, Marcello y Ruggero Romano “*Componentes sociales: siglos XIX y XX*”, en Ruggero Romano, Alicia Hernández Chávez y Marcello Carmagnani (Coord.) **Para una Historia de América**, Tomo I *Las Estructuras*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, pp. 363-403; Hernández Chávez, Alicia y Marcello Carmagnani “*La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910*”, en Hilda Sabato (Coord.), **Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, pp. 33-61; Pani, Erika, **Para mexicanizar el segundo imperio: el imaginario político de los imperialistas**, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos-Instituto Mora, 2001, p. 27.

<sup>2</sup> Hernández Chávez, Alicia, **La Tradición...**, op cit, pp. 46-47.

poder Legislativo estaría depositado solamente en la Cámara de diputados).<sup>3</sup> Este autor analiza la manera como dicha convocatoria ocasionó un conflicto tanto entre los diputados con Juárez así como de éste con algunos gobernadores que no estuvieron de acuerdo con el proceder del mismo.<sup>4</sup>

De acuerdo con este autor, la intención de Juárez respecto a pretender reformar la Constitución y dividir al Legislativo sí hubiese encontrado un buen respaldo por parte de los diputados y gobernadores, siempre y cuando dicha propuesta su hubiese apegado a lo que la misma Constitución establecía en torno a ser modificada.<sup>5</sup> Por el contrario, Juárez llamó a la población para que fuera ésta, como depositaria de la soberanía según lo estipulado por la Constitución en su artículo 39, la que decidiera si estaba de acuerdo con las reformas propuestas y emitiese un voto a favor de éstas en el plebiscito que estaba contemplado para dicho fin.

Esto molestó ampliamente tanto a los diputados del Congreso como a varios gobernadores estatales, ya que atribuían esta decisión de Juárez a se deseo de pasar por encima del Legislativo e ignorar la Constitución a pesar de que aseguraba defenderla y respetarla. Además, los diputados aseguraban que lo que realmente buscaba Juárez era fortalecer al Ejecutivo Federal en detrimento del Legislativo, tratando de disminuir el amplio papel, facultades y poder que la Constitución de 1857 le había otorgado a la cámara

---

<sup>3</sup> La Constitución de 1857 estableció esto en su artículo 51, a pesar de las posturas que se presentaron en el constituyente a favor de la división del Legislativo, Tena Ramírez, Felipe, **Leves fundamentales de México (1808-1979)**, México, Porrúa, Décima edición, 1981, p. 614; **Documentos para la historia del México independiente: Reforma y República Restaurada (1823-1877)**, México, Banco Internacional, 1987. (Estudio histórico y selección de Horacio Labastida), p. 224.

<sup>4</sup> Fuentes Mares, José, “*La convocatoria de 1867*”, en **Historia Mexicana**, Vol. XIV, Enero-Marzo, 1965, México, El Colegio de México, pp. 423-444.

<sup>5</sup> “Para hacerse efectiva una modificación, esta requería la aprobación de dos tercios de los diputados presentes en la cámara y la subsiguiente aprobación por la mayoría de las legislaturas estatales”, Artículo 127 constitucional, en Casillas, Roberto, et al, **La restauración del Senado. 1867-1875**, México, Senado de la República, 1985, p. 26; **Documentos para la historia...**, op cit, p. 233.

de diputados.<sup>6</sup> En fin, todos veían que con esta actitud Juárez atacaba la Constitución, la que, ahora, al haberse restaurado la República, era vista como la bandera que todos decían y pretendían haber defendido, por lo que no permitirían que fuese reformada (“mutilada”) ni adicionada con artículos que, en su opinión, en nada contribuirían al bienestar de la nación.<sup>7</sup>

Otra obra que analiza esta cuestión es la de Daniel Cosío Villegas dedicada a la vida política durante la República restaurada, y en ella aborda de manera amplia el asunto de la convocatoria. Incluso este autor denomina al momento en que se emitió la convocatoria y debido a las consecuencias que ésta trajo, como la “Primera tormenta política de la República restaurada”.<sup>8</sup> Para él, esta tormenta haría irreconciliable la división del partido liberal, ya que Juárez perdió el apoyo de antiguos aliados, simpatizantes y colaboradores, además de que la oposición a él encontró la clave propicia para organizar un ataque en su contra, ataque que haría que éste se retractase y aceptase que la manera como había actuado no había sido la correcta, opinión también compartida por Fuentes Mares, ya que ambos

---

<sup>6</sup> Fuentes Mares, op cit, p. 426. Recuérdese que la Constitución de 1857, como resultado del movimiento de Ayutla en contra de la dictadura de Santa Anna, le confirió amplios poderes y facultades al Legislativo, con el deseo de evitar nuevas extralimitaciones del Ejecutivo, como había ocurrido en experiencias pasadas. Entre las principales facultades estaban, por ejemplo: -Crear nuevos estados para incorporarlos a la Nación, siempre y cuando los territorios candidatos cumplieren con los requisitos necesarios (tener una población de 80 000 habitantes y los recursos necesarios para auto sostenerse políticamente); -Dirimir conflictos entre estados en torno a cuestiones de límites geográficos; -Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación; -Aprobar el presupuesto de los gastos de la federación; -Expedir aranceles de comercio externo e interno; -Crear o suprimir empleos públicos de la federación; -Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del ejército y la armada nacional; -Levantar y sostener al ejército y la armada de la Nación y reglamentar su organización y servicio; -Establecer casas de moneda; -Aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas que el Ejecutivo celebre, entre otras. *Constitución política de 1857*, Artículo 72, Fracciones 1 a 30, **Documentos para la historia...**, op cit, pp. 226-227. Si se revisa la Constitución de 1824, se observará que varias de estas facultades estaban depositadas en ambas cámaras (denominadas en conjunto Congreso general), lo que hacía que las mismas compartieran el mismo número de facultades, que después de 1857, estarán depositadas en una sola cámara, de ahí el temor del Ejecutivo respecto a esta concentración de tantas facultades, por lo que esta será una de las principales justificaciones de su iniciativa para reinstalar el Senado. Para conocer las facultades del Congreso tanto de 1824 como en 1857, véase el texto de Tena Ramírez, **Leves fundamentales...**, op cit, pp. 173-176 y 617-619.

<sup>7</sup> Entiéndase por Nación, la entidad jurídica formada por el conjunto de habitantes de un país, regidos por una misma Constitución, unida por lazos históricos, lingüísticos, religiosos o económicos. García-Pelayo y Gross, Ramón, **Diccionario Larousse**, México, SAMRA, 1989, Tomo 15, p. 991.

<sup>8</sup> Cosío Villegas, Daniel, **Historia Moderna de México**, México, Hermes, 1973, Vol. 1 “*La vida política en la República restaurada*”, pp. 141-142.



autores presentan dicha retractación.<sup>9</sup>

Otro texto que aborda este tema, aunque no de forma particular, sino que está inmerso en el estudio y análisis sobre el Liberalismo es el libro de Charles Hale.<sup>10</sup> Este autor, para sustentar su análisis, retoma muchos de los escritos del periódico “*La Libertad*”, dirigido por Justo Sierra y Telésforo García, en el que estos escritores pretendían criticar al régimen recién iniciado por Díaz, además de que al proponer reformas para mejorar la Constitución y el gobierno, los mismos citaron en varias ocasiones la Convocatoria de 1867 y la reinstalación del Senado en 1875. Para Hale, Justo Sierra y sus colegas reconocían que las iniciativas de 1867 habían sido parte de un programa de reformas constitucionales que no ayudarían a debilitar al Legislativo sino que, por el contrario, permitirían acabar con el autoritarismo del Ejecutivo que, según ellos, a pesar de que estaba supeditado al Legislativo, en la realidad algunos presidentes como Juárez y Lerdo de Tejada se habían extralimitado en sus funciones e incluso, habían contravenido tanto a la Constitución como al mismo Legislativo.<sup>11</sup>

Por el contrario, para Cosío Villegas el objetivo de dichas reformas había sido el de fortalecer al Ejecutivo para equipararlo con el Legislativo y ampliar así sus facultades, además de evitar, según lo dicho por Juárez y Lerdo al momento de justificar su actitud, que una cámara única, con grandes facultades, ejerciese una dictadura y dañase el bienestar nacional, cosa que se evitaría, según ellos, con una segunda cámara. Tanto Juárez como Lerdo afirmaban que desde 1857, tras la promulgación de la Constitución, los Congresos

---

<sup>9</sup> Fuentes Mares, op cit, pp. 439-442. Este autor afirma que para esquivar las opiniones adversas y evitar que éstas influyeran en el resultado de las elecciones, Juárez da marcha atrás a su propuesta y para conciliar sus intereses con los de la cámara de diputados es que propone que las reformas iniciaran en el Legislativo y que sólo éste considerase la pertinencia de las mismas.

<sup>10</sup>Hale, Charles, **La Transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX**, México, Vuelta, 1991.

<sup>11</sup> IBID, p. 122.

que se habían reunido habían creado una especie de dictadura del Legislativo, la cual sólo había impedido un buen funcionamiento y apoyo entre los poderes de la Federación, ya que el Legislativo trataba de impedir cualquier acción emprendida por el Ejecutivo que, en su consideración, no respondiera a las necesidades del país.

Para el mismo Cosío Villegas, el hecho de que Juárez acudiese a apelar directamente a la población para que fuese ésta, como detentadora de la soberanía, la que decidiese sobre las reformas constitucionales, fue simplemente porque Juárez no quería dejar pasar una preciosa coyuntura histórica.<sup>12</sup> Es decir, que Juárez sabía de la gran popularidad que tenía entre la población, lo que le daba cierta seguridad para creer que cualquier acción que él iniciará iba a ser aprobada enseguida por ésta.

Al igual que otros autores, Cosío Villegas y Hale presentan las críticas que se emitieron en contra de dicha convocatoria, sobre todo en los periódicos “*El Globo*”, “*El Siglo XIX*” y “*El Monitor Republicano*”, críticas que se enfocan no tanto a las reformas como tales, sino más bien a la manera en como se llamaba a hacerlas. Aseguraban que el hecho de no obedecer lo establecido por la Constitución en su artículo 127, era un atentado: “Juárez protestó solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución y es el primero en quebrantar ese compromiso”, opinión que comparte Jorge Sayeg Helú,<sup>13</sup> quien además presenta las reacciones de Juárez ante dichas críticas, el cual decía encontrarse muy sorprendido por el alboroto que se había armado tras la convocatoria, ya que él aseguraba que lo único que lo motivó a sugerir las reformas y dirigirse al pueblo para que fuese éste el que aprobase que el Congreso las discutiera, fue por el simple hecho de guardar y fortalecer

---

<sup>12</sup> Cosío Villegas, op cit, pp. 144-145.

<sup>13</sup> Sayeg Helú, Jorge, **El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

las instituciones y la paz conquistadas tras 10 años de lucha.<sup>14</sup>

Hale, al retomar algunas de las posturas de estos mismos periódicos, asegura que la prensa calificó a la convocatoria como un complot en contra de la soberanía de la nación, un atentado contra la misma Constitución y las instituciones del país (de estos periódicos, “*El Globo*” y “*El Siglo XIX*” fueron los más adversos a dicha convocatoria).<sup>15</sup>

Como ya se ha indicado antes, el periodo de guerra civil y de intervención en México había hecho que la Constitución hubiese sido “alzada”, tomada como bandera en la lucha, por lo que, al término de los conflictos, se deseaba que fuera aplicada tal y como había sido escrita en 1857, pues era necesario dejarla funcionar y no comenzar a “mutilarla” con cambios que en nada la beneficiarían y que, para muchos, eran por el contrario un ataque en contra de la misma e incluso hasta para la misma Federación.

Así, se puede observar que por todos estos factores (críticas de la prensa, destitución de gobernadores, total defensa de la Constitución por parte del Legislativo, etc.), el entusiasmo de Juárez decayó, por lo que éste se vio en la necesidad de dar marcha atrás a su idea, tomando así la decisión que ya se señaló líneas atrás, de pedir al Congreso que no se consideraran como válidos los votos emitidos para las reformas, proponiendo además que fuera ahora sí el Congreso quien decidiese sobre la idoneidad de las mismas (tal y como lo establecía la Constitución).<sup>16</sup>

Antes de pasar a analizar los libros que abordan el tema de la reinstalación del Senado, quisiera presentar un análisis de otros que abordan la Constitución de 1857, ya que es en ella donde se ubica el origen de la cuestión del sistema unicameral, al haber establecido ésta, en su artículo 51, que el poder Legislativo estaría depositado en una sola

---

<sup>14</sup> IBID, pp. 372-373; Cosío Villegas, op cit, pp. 150; 156-158; 161-162.

<sup>15</sup> Hale, op cit, p. 123.

<sup>16</sup> Fuentes Mares, op cit, p. 440.

cámara (la de diputados).

Así, textos como los de Jorge Sayeg Helú y Manuel González Oropeza<sup>17</sup> coinciden en la afirmación de que uno de los motivos que condujeron a los constituyentes de 1856 a tomar la decisión de suprimir la cámara senatorial fue por el hecho de que ésta era considerada como una de las culpables, junto con algunos presidentes como Antonio López de Santa Anna, de algunos de los grandes males que el país había padecido en años inmediatamente anteriores, por lo que dichos constituyentes trataron de acabar con esta preponderancia del Ejecutivo federal dándole al Legislativo, a través de los diputados federales, un poder capacitado para regular el interés general, además de conferirle un mayor margen de acción, facultades y atribuciones amplias, pero eliminando al Senado para evitar que éste llevara al país a nuevas penurias y conflictos.<sup>18</sup>

Sayeg Helú, en el primero de sus textos antes citados muestra, al retomar algunos de los debates del Congreso constituyente, como muchos diputados caracterizaban al Senado como una cámara aristocrática que, por su propia naturaleza, ocasionaría rémoras en la legislación, lo que los llevó a considerar a la cámara de diputados como la única genuinamente popular, la que realmente lucharía por el bienestar de la población y de la nación en general, y que no defendería los intereses particulares de las clases pudientes, cosa que aseguraban haría el Senado.<sup>19</sup>

Sin embargo, para este autor, el cual coincide con Emilio Rabasa,<sup>20</sup> el hecho de que el Senado hubiese sido suprimido y confiado todo el poder del Legislativo a una sola cámara, fue uno de los grandes errores de los constituyentes, ya que estos autores afirman

---

<sup>17</sup> Sayeg Helú, Jorge, **El Poder Legislativo Mexicano**, México, Trillas, 1991 y **Breve estudio sobre la Constitución mexicana de 1857**, México, UNAM, 1957; González Oropeza, Manuel, **El Senado mexicano, por la razón de las leyes**, México, Senado de la República, 1987, Libro dos.

<sup>18</sup> Hernández Chávez, **La Tradición...**, op cit, p. 58.

<sup>19</sup> Sayeg Helú, **El Poder...**, op cit, pp. 66-67.

<sup>20</sup> Rabasa, Emilio, **La Constitución y la dictadura**, México, Porrúa, 1998 (1912).

que lo que se consiguió con esta decisión, fue la de crear una cámara muy poderosa, con amplias facultades y con un poder mucho mayor que el del Ejecutivo federal lo que ocasionó que más adelante, en 1867, tras el inicio de una etapa de paz con el gobierno de Juárez, éste buscara disminuir ese gran poder del Legislativo, pretextando querer dar forma a un verdadero Federalismo, en el que tanto la nación como los estados estuviesen realmente representados.<sup>21</sup>

Para el caso de Norteamérica, Gordon S. Wood, al hacer un análisis de cada una de las fases que se dieron en el proceso de la creación de los Estados Unidos, sustenta una perspectiva análoga. En relación con este proceso, que comprende desde 1776, año en que dicha nación obtuvo su independencia, hasta 1787, momento en que se implantó el Federalismo, Wood afirma que cuando ha existido una legislatura única (cámara de diputados), ésta ha sido un peligro para la libertad tanto del pueblo como de la nación, precisamente porque esta cámara tenía libertad para actuar sin obstáculos, lo que podría ocasionar que ostentara un poder arbitrario. Retomando lo dicho por James Wilson, congresista estadounidense, Wood afirma que cuando el Legislativo está compuesto de una cámara de diputados y una de senadores, mutuamente controladas entre sí, es más equilibrado (que cuando existe sólo una cámara) ya que ambas asambleas fueron diseñadas para prevenir precipitaciones, acciones impetuosas tanto de las mismas como del gobierno federal.<sup>22</sup>

Si bien como afirman Rabasa y Sayeg Helú, la formulación de la Constitución de 1857 estuvo influenciada por los factores inmediatamente anteriores que se habían vivido en el país (Agitación revolucionaria -Revolución de Ayutla-, poder dictatorial personificado

---

<sup>21</sup> Sayeg Helú, **El Poder...**, op cit, p. 72.

<sup>22</sup> Wood, Gordon S., **The creation of the American Republic, 1776-1787**, New York, W. W. Norton & Company, 1993, pp. 247-250.

por Santa Anna, subordinación de los Congresos a éste, etc.), éstos también rescatan la afirmación de Juárez quien aseguraba que dicha decisión ya no era válida para el año de 1867, ya que para ese momento era necesario fortalecer o dar forma a la República y de que mejor manera que completando el sistema federal con las dos cámaras en el Legislativo.

Rabasa, al retomar algunos de los aspectos de la Constitución de 1857, hace un análisis interesante respecto a los poderes y atribuciones del poder Ejecutivo y del Legislativo, aceptando que este último tiene una preponderancia constitucional sobre el primero al ser quien crea y dicta las leyes a las que la nación y el propio Ejecutivo deben someterse,<sup>23</sup> pero que dicha preponderancia ocasionó que en su momento Juárez buscara acabar con esta situación y pretendiese dividir al Legislativo para poder evitar un desequilibrio y mayores tensiones entre ambos poderes que pondrían tal vez en peligro la paz recientemente adquirida al tratar, cada uno por su parte, ampliar su esfera de acción e incluso de control respecto al otro.<sup>24</sup>

En torno a la complicación de crear un verdadero sistema federal en México, Rabasa afirma que en el país hay un elemento que complicó aún más el poder equilibrar los intereses y poderes de la nación: los estados soberanos, quienes tenían libertad de actuar como mejor conviniera a sus propios intereses, ya que el poder federal sólo se limitaba a los intereses de la nación, dejando a los gobiernos de los estados su legislación y cuidado de sus propios intereses. Para Rabasa, esta personalidad de los estados se vio manifestada en el

---

<sup>23</sup> Hay que recordar que si bien el artículo 70 constitucional, en sus párrafos cuarto al séptimo, afirmaba que cualquier iniciativa o proyecto de ley, después de haber sido discutido en el Congreso, debía ser turnado al Ejecutivo para su revisión y si el mismo era de su agrado, inmediatamente pasaría a votación y si no era aprobado por el Ejecutivo, el proyecto debería de regresar al Congreso para una nueva reformulación, el artículo 71 de la misma Constitución autorizaba al Congreso, si lo consideraba necesario, no acatar lo anterior, es decir, no escuchar la opinión del Ejecutivo y simplemente aprobar cualquier proyecto de ley sólo con la votación de la mayoría de los diputados del Legislativo. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*” en **Documentos para la historia...**, op cit, p. 226.

<sup>24</sup> Rabasa, op cit, pp. 141-142.

momento en que se consideró necesaria la creación de una cámara (el Senado), en la que cada estado tuviese una representación igual, así como el derecho de votar como unidades leyes y decretos que pudieran modificar la Constitución y llevar al país a un mejor desarrollo.<sup>25</sup>

Es decir, para Rabasa el deseo de la reinstalación del Senado fue producto de la necesidad que los estados tenían de sentirse realmente representados en el Legislativo federal y no como aseguraban los diputados del IV Congreso constitucional, por la idea de Juárez de fortalecer al Ejecutivo y, en específico, a sí mismo.

Un autor que analiza también la cuestión del Senado, pero trasladando su estudio al caso argentino es Natalio R. Botana, quien caracteriza a esta cámara como una institución que preservaría la igualdad de los estados que integraban la Federación argentina, sin importar tanto su tamaño o ubicación geográfica, tal y como se deseaba que hiciera el Senado en México.<sup>26</sup> Si bien Botana ubica su análisis a partir del año 1880 cuando finalmente Buenos Aires se federaliza; es decir, pasa a formar parte de la Federación Argentina como su capital, su análisis muestra lo importante que era garantizar esta unidad entre las diferentes provincias, por lo que era necesario asegurar a cada una de ellas una igualdad en la representación, igualdad que se vería manifestada con el Senado. Estos argumentos también son presentados por Rabasa y, antes, por aquellos diputados que hablarán a favor de la reapertura del Senado en México, siempre recurriendo al ejemplo norteamericano.

Por el contrario, para el caso brasileño, Joseph L. Love afirma que cuando finalmente logró instalarse definitivamente el Federalismo en 1891, tras la aprobación de la

---

<sup>25</sup> IBID, pp. 143-149.

<sup>26</sup> Botana, Natalio R. **El orden conservador. La política argentina entre 1880-1916**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1997, p. 99.

Constitución, se observa una gran desigualdad entre los diversos estados de la Federación brasileña. Sao Paulo, Minas Gerais y Río Grande acaparaban la preferencia tanto del Ejecutivo como del Legislativo federal. Tenían más prerrogativas económicas, mejor representación en el Legislativo, etc. Sin embargo, y según lo expuesto por Love, a diferencia de México y Argentina, en Brasil no se daba la discusión tan abierta entre la igualdad de los estados ya que en el seno de cada uno de ellos (pobres o ricos, grandes o pequeños), las oligarquías locales dominaban y hasta cierto punto les favorecía la desatención del centro respecto de lo que ocurría al interior de cada provincia.<sup>27</sup>

En cierta manera y por el hecho de que en su libro *La Constitución de 1857 y sus críticos* retoma al mismo Rabasa y también a Justo Sierra, Daniel Cosío Villegas expone en el mismo muchas de las ideas antes citadas por el primero de sus autores analizados, y asegura que éstas son muy similares a las expuestas años antes por Sierra en varios de sus escritos.

Cosío Villegas, a pesar de ser uno de los grandes defensores de los constituyentes de 1856-1857 así como de la obra de éstos, asegura que si bien esta Constitución fue importante para la modernización del país, no logró ser una realidad sino tan sólo hasta el triunfo de la llamada República restaurada, triunfo encabezado por Benito Juárez. Al criticar a los críticos de dicha Constitución (en específico a Justo Sierra y Emilio Rabasa), Cosío Villegas pretende demostrar que si ésta no funcionó en algún momento, fue no porque fuera errónea en sus preceptos sino que las condiciones en las que pretendió regir fueron adversas (Guerra de Reforma, Intervención francesa, etc.), encontrando, según él, su

---

<sup>27</sup> Love, Joseph L., “*Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937*”, en Marcello Carmagnani (coord.) **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1993, pp. 180-223.



mayor esplendor durante los años de 1867 a 1874-76.<sup>28</sup>

De hecho, Charles Hale asegura que fueron estos factores adversos para el país los que lograron mantener con vida a la Constitución al haber sido tomada ésta como bandera en contra de los invasores y traidores a la patria.<sup>29</sup> Es decir, que si la Constitución hubiera regido normalmente si no se hubiese dado la guerra civil y de intervención, probablemente la misma no hubiese funcionado por mucho tiempo, y si bien la Constitución fue utilizada ampliamente durante la República restaurada fue por el entusiasmo constitucional que para esos momentos se tenía, tal y como señala Sayeg Helú; pero hay que aceptar que todavía tuvieron que pasar algunos años para que se pudiesen emitir todas las leyes orgánicas necesarias para el completo funcionamiento de dicha Constitución, de ahí que algunos afirmasen que ésta no servía o no correspondía a la realidad de aquel momento, como lo afirma Sierra en varios escritos, quien decía que los preceptos establecidos en la Constitución eran viejos y no aptos para la realidad del país, además de criticar a los constituyentes por pretender que lo que ellos habían escrito era “eterno”, válido para cualquier época, sin aceptar que el país iría cambiando y, por consiguiente, las leyes deberían de irse adecuando a dichos cambios,<sup>30</sup> tema también citado por Charles Hale, quien asegura que para los redactores de “*La Libertad*”, esta Constitución “se basaba en abstracciones y no en los hechos”.<sup>31</sup>

Si bien Sierra escribe años después de la reforma que dio origen al Senado, la afirmación antes presentada, ésta bien puede ser válida para el momento que yo abarco en mi investigación ya que, como se ha señalado antes, el principal motivo que se tuvo para

---

<sup>28</sup> Cosío Villegas, Daniel, **La Constitución de 1857 y sus críticos**, México, Clío-El Colegio de México, 1997, p. 17.

<sup>29</sup> Hale, op cit, p 156.

<sup>30</sup> Cosío Villegas, **La Constitución...**, op cit, pp. 36-38.

<sup>31</sup> Hale, op cit, pp. 89-90.

subordinar al Ejecutivo y depositar el poder Legislativo en una sola cámara estuvo condicionado por el temor de que volvieran a repetirse las acciones funestas de Santa Anna y de los Congresos a él subordinados, pero para 1867 se vivía otro momento y era necesario conformar un régimen en el que la nación y los estados como unidades políticas dieran forma a un Federalismo real en el que si bien se respetara la autonomía de los estados, a su vez éstos tuvieran una verdadera representación en los poderes de la Federación para crear un Estado soberano, estable y fuerte.

Es decir, Sierra reconocía que si bien “en la historia mexicana habían sido frecuentes los gobiernos absolutos y opresores que habían corrompido la ley, lo que explica la desconfianza de los constituyentes en el poder Ejecutivo y su decisión de rebajar sus facultades”, ahora era necesario reformular esta idea y actualizarla en beneficio del desarrollo y madurez del país.<sup>32</sup> Por eso Sierra, en su momento, estuvo de acuerdo con Juárez al intentar reformar la Constitución en 1857, al afirmar que esta acción fue “la más seria y profunda observación que hayan hecho los estadistas mexicanos de las necesidades del país”.<sup>33</sup>

Compartiendo esta idea, Cosío Villegas afirma que las dos primeras personas que emitieron críticas a la Constitución del 57 fueron Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, el primero en la “Convocatoria a elecciones generales” de agosto de 1867, ya citada líneas atrás, y el segundo en la circular que acompañó a aquella al momento de ser enviada a los gobernadores de los estados. Incluso, Cosío Villegas las compara con cualquiera de las críticas formuladas por Rabasa o Sierra, aunque los primeros (Juárez y Lerdo) lo hicieron en busca de acabar con el desequilibrio de los poderes públicos y no como una

---

<sup>32</sup> Cosío Villegas, **La Constitución...**, op cit, pp. 31-34.

<sup>33</sup> IBID, p. 44.

crítica en forma, pero Cosío Villegas las apoya porque demuestran que los que vieron funcionar la Constitución sabían de los defectos que tenía y como podían remediarlos.<sup>34</sup> Es decir, a pesar de que este autor es uno de los defensores más fehacientes de esta Constitución, reconoce que ésta tenía algunos preceptos que fue necesario modificar para que respondieran de mejor manera a las necesidades que el país había ido adquiriendo posteriormente, en específico, tras el triunfo de la República en 1867.

Retomando nuevamente a Rabasa, Cosío Villegas nos presenta la estructura del constituyente, con la idea de encontrar los motivos del porqué de algunas de las decisiones importantes al interior del mismo y que después se vieron reflejadas en la Constitución. Es importante destacar que de lo escrito por Rabasa y formulado por Cosío Villegas, se demuestra que si bien el Congreso constituyente del 56 fue liberal, en su mayoría éste estuvo integrado por liberales del sector moderado. Esta influencia de los moderados, junto con el desprestigio de la ley escrita (constantes promulgaciones de leyes, decretos, Constituciones, derogaciones de las mismas desde 1822 y hasta la fecha del Congreso), la influencia adversa de la Iglesia en contra de todo lo liberal, etc., fueron unos de los grandes obstáculos que impidieron el buen funcionamiento del constituyente, aunados a otros factores al interior del mismo.

El hecho de que este Congreso tuviese fines muy heterogéneos impidió un mejor funcionamiento. Como lo presenta el texto de Sayeg Helú, el Congreso del 56 no era exclusivamente constituyente, sino que el plan de Ayutla le confió enderezar los agravios y daños de la dictadura de Santa Anna, así como revisar los actos del Presidente interino Ignacio Comonfort. Según Rabasa, la primera de estas tareas lo distrajo de la tarea que debió haber sido la única (formular la Constitución) y, la segunda, lo condujo a chocar con

---

<sup>34</sup> IBID, p. 126; p. 44.

Comonfort, a debilitar el movimiento liberal y a hacerlo más vulnerable a los ataques clericales.<sup>35</sup> Es decir, desde el principio, el Congreso se metió en problemas y, como consecuencia, poco tiempo después de acabados sus trabajos y promulgada la Constitución, ésta fue ignorada por Comonfort, lo que generó una nueva etapa de conflicto para el país (la Guerra de los 3 años o de Reforma).

Además de estos factores, Rabasa atribuye uno más: el tiempo excesivo que tomó a la comisión de Constitución elaborar su proyecto, lo que acarreó a su vez que el tiempo para las discusiones del mismo fuese muy corto y, por consiguiente, que la Constitución no fuese tan perfecta como debía de ser, de ahí la necesidad, de acuerdo a Juárez, de reformarla para remediar sus errores.

Como se ha escrito anteriormente, la cámara de diputados (o Congreso de la Unión) fue dotada de una gran amplitud de facultades<sup>36</sup> que, para Cosío Villegas, fue lo que motivó que Juárez pretendiese rebajar ese poder excesivo y una de las formas de hacerlo fue sugerir la creación del Senado para que éste compartiera las facultades del Legislativo con la cámara de diputados. Sin embargo, el hecho de que de su iniciativa de reforma en 1867 a 1875 (el año de la reinstalación del Senado) hubiesen transcurrido ocho años, demuestra la gran lentitud con que, según estos autores, laboraba la cámara de diputados, sobre todo al tratarse de una reforma constitucional.<sup>37</sup>

Otra de las necesidades atribuidas al Senado, agilidad en la legislación, fue expuesta por el hecho de que, como es sabido, toda Constitución debe complementarse con una serie de leyes orgánicas para que entrara verdaderamente en funciones, leyes orgánicas que durante los 10 años que duró la llamada República restaurada no fueron emitidas por los

---

<sup>35</sup> IBID, p. 69; Sayeg Helú, **El Constitucionalismo...**, op cit, pp. 272-275.

<sup>36</sup> Ya señalas en la nota 6.

<sup>37</sup> Sayeg Helú, **El Constitucionalismo...**, op cit, p. 120.

Congresos de dicho período (tan sólo fueron emitidas dos: sobre la libertad de prensa y sobre el recurso de amparo), quedando sin reglamentar artículos tan importantes como el 116 (concerniente al auxilio federal que el Ejecutivo debía prestar a los estados cuando alguno de éstos entraba en conflicto en su interior), por lo que Juárez y Lerdo recurrieron a otras medidas que atentaban a su vez contra la libertad y soberanía de los estados y del pueblo en general: Suspensión de garantías individuales y declarar en estado de sitio al estado en conflicto.<sup>38</sup> Es decir, a causa de que el Ejecutivo tenía pocas facultades en comparación a las del Congreso, por momentos aquel tuvo que recurrir a pedir facultades extraordinarias como las antes citadas, ya sea para intervenir libremente en algún estado o para controlar los poderes del mismo.

Para finalizar con el texto de Cosío Villegas y de lo que analiza el autor, se puede observar que tanto Sierra como Rabasa coinciden en que la Constitución del 57 había demostrado, para los años en que ellos escribieron (1878-1880 y 1910-1912, respectivamente) que era algo ineficiente a causa de la mala formulación con que fue concebida por los constituyentes y que para su actualidad ya no representaba una realidad como en la República restaurada y que, por consiguiente, era necesario reformarla para adecuarla al momento y a las necesidades del país en aquellos años y aunque ambos escribieron en el seno del porfiriato (Sierra al iniciarse éste y Rabasa al término del mismo), buscaron adecuar dichas reformas a su propia época, por lo que aprobaron las reformas conseguidas años antes, en específico, la del Senado; la cual, según ellos, vino a sanar en parte ese gran desequilibrio de poderes que la Constitución creó entre el Ejecutivo y el Legislativo, al hacer que las facultades de la cámara de diputados fueran ahora compartidas con el Senado, evitando así una gran concentración de atribuciones en la primera.

---

<sup>38</sup> IBID, p. 122.

Retomando el texto de Jorge Sayeg Helú, este autor rescata un aspecto muy importante que dio forma al México decimonónico: el Federalismo, forma de organización política que México abrazó para dar forma a la nación desde 1824 y que alcanzó su definitiva consolidación en 1857 en la Constitución y en 1867 con la República restaurada.<sup>39</sup> Para este autor, el Federalismo mexicano, en específico el de 1824, no debe ser considerado como una mera imitación del estadounidense sino que “fue producto de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide, y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa”<sup>40</sup> y como lo señalan José Barragán y Jesús Reyes Heróles,<sup>41</sup> fue también un intento por evitar la separación de algunos estados (Jalisco y Zacatecas, por ejemplo), por lo que se recurrió en 1824 a un Federalismo que satisficiera los intereses de cada provincia o estado (respeto a su autonomía y soberanía) y, a su vez, que cohesionara y fortaleciera el territorio mexicano. En pocas palabras, Barragán afirma que dicha forma de gobierno era la única que podía satisfacer y defender tanto los intereses de la nación como de las provincias.

En lo concerniente al Federalismo que se estableció en 1857, Reyes Heróles afirma que éste representó la forma o instrumento ideal para integrar la nación después de las experiencias centralistas. Este autor, después de hacer un análisis de los Federalismos de 1824 y de 1847, afirma que el de 1857 fue sustentado por los congresistas del 56 en una plena conjugación de ideas de varios autores que habían analizado esta forma de gobierno a partir del ejemplo norteamericano, autores como Alexander Hamilton, John Madison y

---

<sup>39</sup> (Tema también abordado por el mismo autor en su libro *El Constitucionalismo...* ya citado, pp. 310-314).

<sup>40</sup> Sayeg Helú, **Breve estudio...**, op cit, p. 193.

<sup>41</sup> Barragán Barragán, José, **Introducción al Federalismo: La formación de los poderes en 1824**, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, pp. 169-208. Reyes Heróles, Jesús, **El Liberalismo Mexicano**, Tomo III, “*La integración de las ideas*”, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, Segunda reimpresión, p. 340.

Alexis de Tocqueville.<sup>42</sup>

Para un autor como Carmagnani, este Federalismo fue visto por estos mismos congresistas como el régimen de gobierno que podía garantizar la soberanía y autonomía de los estados (a partir de la defensa de los derechos del hombre y del ciudadano), pero unidos éstos a su vez en una nación.<sup>43</sup> El principio fundamental (o polo, como lo llama este autor) que fungió como la base en la que se sustentó este Federalismo fue el de la libertad, ya que se deseaba que con esta forma de gobierno se defendiese la libertad de cada estado, además de contener los excesos ya sea del poder federal (Ejecutivo y Judicial) o el de los propios estados. Para el mismo Carmagnani, a causa de los factores desfavorables, tanto internos como externos que el país vivió durante 10 años (Guerra Civil, intervención extranjera), este régimen y sus defensores (los liberales) se dieron a la tarea de convencer sobre la idoneidad del mismo para el país, por lo que logrará imponerse sobre otras formas de gobierno (monarquía, centralismo, etc.) en 1867 tras el triunfo de la República o como el mismo autor lo denomina, “el triunfo del Federalismo Liberal”.<sup>44</sup>

Se observa entonces que esta forma de organización fue vista como la que podía mantener unida a la nación mexicana y, a la vez, para dar a los estados que la componían

---

<sup>42</sup> IBID, pp. 395; 339. Hamilton y Madison exponen sus ideas en **El Federalista** mientras que Tocqueville en su libro **La democracia en América del Norte**.

<sup>43</sup> Otra experiencia similar en el continente americano fue el federalismo argentino, el cual para un autor como José Carlos Chiaramonte, sobre todo a partir de 1853, se logró implantar gracias a que en este país se llegó finalmente a la idea de considerar a las provincias del Río de la Plata como estados independientes y soberanos, pero ahora unidos en torno a una Constitución que tendría como meta conformar a la nación argentina. El convenio que permitió implantar el Federalismo en Argentina fue el llamado Acuerdo de San Nicolás de 1852. Este Federalismo fue visto como la forma de gobierno que podría permitir el acceso a una mayor unidad nacional argentina, tal y como se pensaba que lo haría el Federalismo en México. Chiaramonte, José Carlos, “*El Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX*”, en Carmagnani, **Federalismos...**, op cit, pp. 122-127. De igual manera, para Natalio R. Botana, este Federalismo, al igual que en México, tuvo como designio constituir un Estado nacional y un régimen capaz de subordinar a las provincias dentro de un orden que las contuviera y las controlara eficazmente, esto a partir del respeto a una Constitución federal que, tal y como lo establecía la de México en 1857, adoptaba la forma republicana federal como régimen de gobierno. Botana, Natalio R. “*El Federalismo liberal en Argentina: 1852-1930*”, en IBID, p. 224.

<sup>44</sup> Carmagnani, Marcello, “*El Federalismo Liberal*”, en IBID, pp. 144-151.

soberanía y libertad para gobernarse en su interior, pero unidos con el poder central, pero también desde entonces se desea consolidarla como la forma de gobierno capaz de afianzar la unidad, el desarrollo y el progreso de México.

Ya que, como lo había mencionado Rabasa, en el sistema federal hay dos elementos que le dan forma (el pueblo y los estados), la Constitución de 1824, consecuente con el sistema federal que había adoptado como forma de gobierno, dividía al Legislativo en dos cámaras, pero para 1856, en el seno del Congreso constituyente y a pesar de que se retomaba de nueva cuenta como forma de gobierno al Federalismo, ahora no se dio cabida en él al Senado y, por consiguiente, según algunos de los defensores de esta cámara, los estados tampoco estaban bien representados, aunque otros aseguraban que con el voto por diputación (un voto por estado) habría igualdad en la representación de cada estado, opinión que, como se ve, ayudó a tomar la decisión de suprimir al Senado.

Sayeg Helú retoma algunas de las posturas de uno de los principales sostenedores del Senado: Isidoro Olvera, quien aseguraba que esta cámara “era una necesidad del Federalismo, era una institución representativa, inherente al mismo, además de que evitaba la desigualdad en la representación de las entidades federativas y era un medio que servía para frenar la precipitación y corregir los posibles errores de la cámara de diputados”.<sup>45</sup>

En opinión de Sayeg Helú, la necesidad del cuerpo senatorial para el pleno funcionamiento de la organización federal derivó en la posterior reinstalación del Senado y como lo dijo Francisco Zarco “la existencia de la cámara de senadores en el régimen federal era necesaria”, ya que el Congreso constituyente declaraba a los estados libres, soberanos e iguales, y si tomáramos la frase de Rabasa, por la “personalidad” de cada estado, éstos en

---

<sup>45</sup> Sayeg Helú, **Breve estudio...**, op cit, pp. 195-196; Moreno Manuel, **Orígenes y significado del Senado de la República**, México, Nuevo Mundo, 1965, pp. 9-10.



su momento buscaron estar realmente representados en el Legislativo, de una manera igualitaria y no sólo por una representación en base a su tamaño o número de población.

Un texto muy importante es el de Francois Xavier Guerra, quien analiza el gobierno de Porfirio Díaz para entender muchas de las cosas que acontecen al interior del mismo, como surge y se legitima; así, este autor analiza, en el primero de sus dos tomos, a la Constitución de 1857. Guerra afirma que si bien esta Constitución representó los ideales del grupo liberal y buscó ser la respuesta para la solución de la ingobernabilidad e inestabilidad política que el país había padecido desde su Independencia, la misma fue una Constitución parcial que no representaba a toda la nación, ya que fue un compromiso entre los liberales puros y moderados. Es decir, esta Constitución representaba el triunfo de las ideas liberales mexicanas de la primera mitad del siglo XIX.<sup>46</sup>

Al igual que otros autores, Guerra alude al tema del Federalismo que, como se señaló antes, fue la forma de gobierno que de nueva cuenta se adoptó para conformar la nación en 1857. Así, el país pasó a ser una República compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida por la Constitución, de ahí que esta ley máxima sea el sustento del Federalismo.

De igual manera, Guerra afirma que el desequilibrio de los poderes, estipulado en la Constitución de 1857 fue uno de los grandes errores de la misma, además de que este autor agrega que el mismo desequilibrio fue una de las causas que hacían inevitable la dictadura, no sólo de Díaz, sino también de Juárez y Lerdo, ya que éstos, en compensación a la falta de facultades, recurrieron a la suspensión de garantías constitucionales o a la solicitud de facultades extraordinarias, lo que hacía que gobernaran con mayor libertad y en una especie

---

<sup>46</sup> Guerra, Francois Xavier, **México. Del Antiguo Régimen a la Revolución**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, Tomo I, p. 31.

de dictadura. Así, Guerra afirma además que por el hecho de haber dotado a una sola cámara (diputados) de atribuciones amplísimas, ésta también podía ejercer una dictadura, lo que propició que se propusiera la reforma para dividir al Legislativo y la posterior reinstalación del Senado en 1875.<sup>47</sup>

De esta manera, Guerra atribuye a la misma Constitución, a sus errores y defectos, el que Juárez y Lerdo, en su momento, tuviesen que desconocerla con la intención de ejercer un mejor control sobre los gobiernos estatales y que después ellos mismos iniciasen las reformas de ésta para volver a tener un equilibrio entre los poderes y poder así ampliar la representación de los estados y hacer una mejor utilización de la Constitución. Es decir, coincide en esto con Rabasa y Cosío Villegas, quienes afirmaban que el único fin de la reapertura del Senado, según Juárez, fue acabar con el dominio del Legislativo y equilibrar el funcionamiento de ambos poderes. En fin, la más afortunada de las propuestas de reforma constitucional y que luego defenderían con mayor empeño los escritores de "*La Libertad*" fue la concerniente a la reinstalación del Senado.

Charles Hale y Jorge Sayeg Helú, autores citados anteriormente, retoman muchos de los debates del Congreso (el V constitucional) de 1870 en el que se debatió dicha cuestión. En estos debates, según lo expuesto por ambos autores, se observa la ambivalencia de algunos diputados que si bien aceptaban que la Constitución podía tener errores que sería necesario sanar, no aprobaban la propuesta de Juárez de dividir al Legislativo, ya que la veían simplemente como el deseo por parte de éste de socavar el papel del Legislativo, cosa que no iba a ser aceptada tan fácilmente por ellos mismos.

En fin, para Hale la adopción del Senado en México fue claramente una señal de los nuevos tiempos que corrían en el país de fines del siglo XIX y en el mundo en general, ya

---

<sup>47</sup> Ibid, pp. 51-53.

que tanto en Francia como en España se había adoptado también la legislatura bicameral y los legisladores mexicanos buscaban de esta manera acercarse a las grandes naciones, incluidos los Estados Unidos de América, referencia de los mismos en muchas de sus posturas a favor del Senado, ya que afirmaban que si en estas naciones el Senado había prosperado y ayudado al desarrollo de las mismas, en México ocurriría lo mismo.<sup>48</sup>

Los años posteriores a la reforma, de hecho todo el periodo de la República restaurada y el porfiriato son vistos por Hale como una época de consenso en la que se buscaba llegar, mantener y legitimarse en el poder, por lo que los actores políticos recurrían a acuerdos para lograrlo. Otro autor que retoma esta idea del consenso entre los diversos grupos políticos es Marcello Carmagnani quien, en uno de sus textos antes citados, asegura que el momento en el que se dio el proceso de reinstalación del Senado así como los primeros años del Porfiriato, puede ser caracterizado como un Federalismo de compromiso.<sup>49</sup>

En este texto, Carmagnani asegura que la reforma constitucional que dio vida al Senado, tras una amplia y acalorada discusión en el seno del V Congreso constitucional de 1870, ilustra muy bien cómo a partir de pretender defender el principio federal, se podían desarrollar prácticas de consenso, de compromiso entre la Federación y los estados (la primera afirmando su razón de ser, mientras que los segundos se sentían, ahora sí, realmente representados en la misma Federación).<sup>50</sup>

Un texto que retoma la hipótesis de que al verse el Ejecutivo subordinado por el Legislativo y al tratar el primero de ampliar sus facultades al proponer la creación del Senado, es el de María Luna Argudín “*Entre la convención y el consenso: El Presidente, el*

---

<sup>48</sup> Hale, op cit, p. 143.

<sup>49</sup> Carmagnani, “*El Federalismo Liberal*”, op cit, pp. 156-157.

<sup>50</sup> IBID, p. 157.

*Congreso de la Unión y la intervención federal en los Estados (1867-1917)*”. Según esta autora, una de las facultades que el Ejecutivo buscaba ampliar era la concerniente a la de poder intervenir en los estados de la Federación cuando él lo considerara necesario, recurriendo en ocasiones a cuatro mecanismos de intervención federal: 1) Declarar suspendidas las garantías individuales; 2) Que el Ejecutivo solicitará al Congreso que reglamentará el auxilio federal para dar apoyo a los estados que así lo requirieran (artículo 116 constitucional. Petición que no prosperó); 3) Declarar el estado de sitio y 4) Recurrir a la facultad senatorial para declarar la desaparición de los poderes, mecanismo que requería la reapertura del Senado.<sup>51</sup> Según la autora, este último instrumento o mecanismo de control estaba íntimamente ligado a las tentativas de Juárez por reestablecer el Senado, tentativas que venían desde 1867 durante el gobierno provisional del mismo, tras haber expedido la convocatoria antes señalada.

La autora, al retomar también algunas de las posturas de los diputados del V Congreso constitucional de 1870 en el que se debatió la cuestión del Senado, coincide con Rabasa y asegura que si bien la Constitución de 1857 consignó dos principios fundamentales: el pueblo o nación y los estados de la federación, además de aseverar que esta doble representación era el sustento del modelo federal, el mismo estaba incompleto en el México de aquella época, ya que uno de los dos principios (los estados), no estaba representado en el Legislativo,<sup>52</sup> por lo que éste será uno de los principales argumentos de los sostenedores de la reinstalación del Senado durante todos los debates en los que se abordó dicha cuestión: Implantar en México un verdadero Federalismo.

---

<sup>51</sup> Luna Argudín, María, “Entre la convención y el consenso: El Presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)”, en Forte Riccardo y Guillermo Guajardo, **Consenso y coacción, estado e instrumentos de control político en América Latina (siglos XIX y XX)**, México, El Colegio de México-El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 392-396.

<sup>52</sup> IBID, p. 393.

Otro aspecto que la autora retoma de estos debates es la cuestión sobre si era o no idóneo disminuir el papel del Legislativo y aumentar el del Ejecutivo. Así, la autora asegura que lo que permitió que los diputados finalmente aprobaran las reformas, en específico la de la división del Legislativo, fue que creyeron que la cámara de diputados con la ayuda del Senado podría ejercer una mejor vigilancia sobre el Ejecutivo para impedir así que éste extendiera su esfera de acción.<sup>53</sup>

Sin embargo, tanto para esta misma autora como para Laurens Ballard Perry,<sup>54</sup> la función que se atribuyó al Senado (decretar la desaparición de poderes en los estados que así lo requirieran y nombrar a un gobernador sustituto)<sup>55</sup> no logró cumplirse ya que con el paso del tiempo -en específico durante el Porfiriato- esto ya no le concernía al Senado, sino que ahora esta atribución se le delegó al Presidente quien decidía estas cuestiones a partir de compromisos extra constitucionales que el Senado sólo ratificaba.<sup>56</sup> Es decir, estos autores retoman la vieja idea de que el Legislativo y sus dos cámaras sufrieron una subordinación al Ejecutivo, situación contraria a lo pensado por los diputados que apoyaron la reinstalación del Senado, ya que éstos pensaban que sería muy difícil, casi imposible, que el Ejecutivo pudiese ejercer un control sobre un Congreso dividido (pero fuerte para ellos), idea que al parecer, no se pudo cumplir.

El texto de Manuel Moreno<sup>57</sup> retoma mucho de lo dicho anteriormente y presenta, además, para sustentar su discurso a favor del Senado, su funcionalidad. Para él, esta segunda cámara dentro del Congreso de la Unión y que compartió el poder Legislativo con

---

<sup>53</sup> IBID, p. 395.

<sup>54</sup> Perry, Laurens Ballard, **Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política mexicana**, México, UAM-Ediciones Era, 1996.

<sup>55</sup> Después de la reforma que dio vida al Senado, la Constitución estableció esto en su artículo 72, fracción séptima, Letra B, apartado II, Tena Ramírez, **Leyes fundamentales**, op cit, p. 703.

<sup>56</sup> Luna Argudín, op cit, p. 400.

<sup>57</sup> Moreno Manuel, **Orígenes y significado del Senado de la República**, México, Nuevo Mundo, 1965.

la cámara de diputados, era una garantía para el buen funcionamiento de los regímenes gubernamentales, además de asegurar los intereses de la población porque su existencia daría margen a la participación de dos cuerpos legislativos en la creación, aprobación o rechazo de las iniciativas de ley. Al ser relativamente reducido el número de sus integrantes, el Senado garantizaría un estudio más juicioso de los asuntos sometidos a su conocimiento, ya que este autor asegura que una cámara numerosa (la de diputados) suele ser muy heterogénea y, por lo mismo, sus miembros no coinciden fácilmente en sus opiniones, retrasando así la labor legislativa,<sup>58</sup> argumento retomado, como ya se señaló, por los diputados que abogaron por la reapertura del Senado.

En lo referente al restablecimiento del Senado, Sayeg Helú, al igual que otros autores citados anteriormente, retoma las posturas de los defensores del mismo en el Congreso constituyente de 1856 así como de sus detractores, aunque el proceso que va de 1870 a 1875 (año en el que se inicia la discusión y año en el que se llega a la reinstalación, respectivamente) no es analizado ampliamente por este autor y tan sólo se limita a presentar los decretos que dieron origen a la segunda cámara.

Otros textos que abordan de manera aislada el asunto de la convocatoria de Juárez, así como sus consecuencias son el de Walter Vinton Scholes,<sup>59</sup> el de Ralph Roeder,<sup>60</sup> el de Manuel González Oropeza,<sup>61</sup> una publicación del Senado titulada *El Senado de la República. Su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años*,<sup>62</sup> texto que

---

<sup>58</sup> Moreno, op cit, p. 11.

<sup>59</sup> Scholes, Walter V. **Política mexicana durante el régimen de Juárez**, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 160-166.

<sup>60</sup> Roeder, Ralph, **Juárez y su México**, México, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, 1995, pp. 993-1007.

<sup>61</sup> González Oropeza, Manuel, **La intervención federal en la desaparición de poderes**, México, UNAM, 1982, segunda edición, pp. 41-51.

<sup>62</sup> **El Senado de la República, su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años**, México, Senado de la República, 1995.

puede ser caracterizado como fuente primaria publicada, al igual que el de Roberto Casilla citado anteriormente, ya que sólo se limita a presentar textualmente la iniciativa que Juárez presentó ante el Congreso para poner a consideración el restablecimiento del Senado (13 de diciembre de 1867), el Dictamen de la Comisión que se creó para elaborar el Proyecto de reformas a la Constitución, el Dictamen que declaró la reinstalación del Senado y la aprobación de dicha reforma por la mayoría de las legislaturas. Es decir, este texto no ahonda en los debates en torno a dicha cuestión y sólo presenta documentos claves sobre la reinstalación de la segunda cámara.

Un texto más que al tratar de presentar la importancia que el Senado ha tenido y tiene para México desde el siglo XIX, es el de David Pantoja Morán, quien hace además un análisis interesante sobre el origen del bicameralismo, que, según él, es consustancial al Liberalismo ya que este autor asegura que un poder Legislativo en donde una cámara modere a la otra, corresponde a una de las principales teorías de esta ideología: La separación de poderes.<sup>63</sup> Es decir, la división del Legislativo es imprescindible tanto para el buen cumplimiento de dicho precepto, como para el buen funcionamiento del régimen federal liberal.

También este autor recurre al análisis del Federalismo en México desde sus orígenes en 1824 hasta su reformulación en 1857. Presenta, al igual que otros textos citados,<sup>64</sup> las causas que originaron el desprestigio del Senado al alejarlo los gobiernos centralistas de sus obligaciones iniciales (defender los intereses estatales y de la nación) para desviarlas hacía la defensa de los intereses de las clases privilegiadas. También David Pantoja presenta el

---

<sup>63</sup> Pantoja Morán, David, **El Senado en México. Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México**, México, Coordinación de la formación básica común, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987, p. 6.

<sup>64</sup> Véanse los textos de Sayeg Helú, Rabasa, Cosío Villegas, Guerra.

proceso de restauración del Senado y, aunque lo hace de manera breve, presenta los momentos claves de dicho proceso: Convocatoria de 1867, Circular de Lerdo de Tejada que apoyaba a la misma, Dictamen que aprobaba la reforma así como el dictamen que presentaba cuáles serían las facultades de dicha cámara entre las que se encontraba la de poder declarar la desaparición de poderes en algún estado<sup>65</sup> que, como se observó en los textos ya analizados antes {en específico, el de María Luna Argudín, el de Laurens B. Perry y el de Manuel González Oropeza (*La Intervención federal...*)}, no fue cumplida del todo y tras la llegada de Díaz al poder, esta facultad y obligación fue asumida por él con la aprobación de dicha cámara.

Es así que tras haber hecho esta revisión bibliográfica, pude constatar que la mayoría de dichos textos sólo se refería a esta cuestión ya sea para complementar algún análisis sobre la República restaurada, sobre los gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada e incluso de Porfirio Díaz, pero sin hacer o presentar una explicación profunda del debate que se originó a causa de la propuesta de Juárez para reformar la Constitución y, en específico, reinstalar la segunda cámara.

Ya que varios textos revisados afirman que durante el gobierno porfirista el Legislativo sufrió una subordinación o sometimiento al Ejecutivo federal, los mismos, al analizar este periodo, sólo mencionan la reinstalación del Senado como un antecedente que llevó a este sometimiento, pero otros textos más actuales afirman que dicha subordinación no fue tanta y también se remiten a esta reinstalación, a las atribuciones de dicha cámara, etc., para fundamentar sus posturas.

Pero como ya señale, la gran mayoría de estos textos sólo se remiten a presentar algunas cuestiones o momentos claves en dicho proceso (que va de 1867 a 1875), pero no

---

<sup>65</sup> Pantoja, op cit, pp. 36-38.



analizan ampliamente ni los debates del Congreso constituyente de 1856 en torno a la supresión de la segunda cámara, ni los que se dieron al interior de los Congresos constitucionales en los que se abordó dicha cuestión, y, como se señaló al principio de esta investigación, ese será precisamente mi objetivo, exponerlos, además de presentar el antecedente que originó estos debates: la convocatoria a elecciones y plebiscito sobre reformas constitucionales de 1867, emitida por Juárez.

Así, pretendo analizar algunas fuentes que considero idóneas, pero serán principalmente tres sobre las que me basaré para tratar de responder a mis objetivos. En primer lugar, la fuente o texto que será la base de la que rescataré los debates en torno al Senado en el constituyente de 1856 es el de Francisco Zarco,<sup>66</sup> diputado del mismo y que se preocupó por recopilar todo lo discutido en este Congreso, no sólo lo concerniente al tema de mi investigación, sino todos los debates referentes a la formulación de la Constitución. El interés por revisar este texto se basa en ubicar cuáles fueron las posturas que se dieron al interior de dicho Congreso que llevaron a la decisión de excluir al Senado del Legislativo en México, ver cuáles fueron los argumentos a los que recurrieron los congresistas para depositar en una sola cámara (la de diputados) el ejercicio del poder Legislativo y precisar si dicha decisión fue unánime o fue objeto de amplias discusiones.

Como este texto presenta de manera íntegra cada una de las exposiciones que los diputados hicieron en cada debate del Congreso constituyente, el mismo es de gran importancia, ya que se accede a las ideas de cada diputado de manera directa, sin interpretaciones que las presentan de forma parcial o diferente, a veces alejada de lo que realmente cada expositor quiso decir. Así, en lo concerniente a la discusión en torno a la

---

<sup>66</sup> Zarco, Francisco, **Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856-1857)**, México, El Colegio de México, 1956.

composición del Legislativo, los debates del constituyente muestran, en primer lugar, los argumentos presentados tanto por la comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución, así como por algunos diputados que no comulgaban con lo establecido en el mismo.

Uno de los más fehacientes defensores del Senado fue uno de los integrantes de la comisión de proyecto constitucional: Isidoro Olvera, quién no concordaba con algunos puntos del proyecto, en específico en lo referente a depositar el poder Legislativo en una sola cámara.

Después de haber presentado su proyecto en la sesión del 4 de junio de 1856, la comisión trató de justificar su decisión de retirar al Senado de toda participación en la labor legislativa. Por lo expuesto por Zarco, se observa que al interior de esta comisión, al formular el artículo concerniente al Legislativo (53 del proyecto), se presentaron argumentos a favor del Senado que hicieron que dicho artículo, aún antes de ser presentado a todos los diputados, fuese uno de los más discutidos al interior de la misma comisión, pero que, sin embargo, los argumentos que se presentaron en contra de la segunda cámara fueron más convincentes para los miembros de dicha comisión.<sup>67</sup>

Como lo mencioné antes, cuando revisé los textos para ubicar la manera cómo había sido aprobada la supresión del Senado, los mismos no exponían ampliamente los debates en torno a dicha cuestión e, incluso, afirmaban que antes de la celebración del Congreso constituyente ya se había tomado esta decisión, cosa que el texto de Zarco desmiente, de ahí la importancia de revisar dicho texto para ubicar no sólo los debates que llevaron a la supresión del Senado, sino también para situar todos los relacionados con los demás artículos del proyecto constitucional, para ubicar la composición y tendencias del Congreso

---

<sup>67</sup> IBID, p. 320.

y hacer una buena caracterización del mismo.

Sobre el tema del Senado, Zarco muestra que esta cuestión se retomó en varias sesiones, antes de la del 10 de septiembre en que se aprobó la supresión de esta cámara. Después de todos estos debates, se procedió a hacer la votación, en la que 44 diputados votaron a favor de la supresión del Senado y en contra 38 votos (sólo 82 diputados estuvieron presentes en esta sesión y otros 41 faltaron ya sea por enfermedad, por tener licencia o por atender otros asuntos). Se observa que tan sólo por 6 votos de diferencia se decidió implantar el unicamarismo en México. Tal vez esta escasa diferencia se debió a que a pesar de que tan sólo tres diputados hablaron a favor del Senado (Olvera, Zarco y Prieto), los argumentos de éstos fueron fuertes, valientes y bien sustentados, mientras que sus impugnadores parecían no estar muy seguros de sus ideas e incluso las repetían constantemente; sin embargo, era una mayoría la que estaba influenciada por las ideas poco favorables en contra del Senado, de ahí que hubiese sido aprobada su supresión.

Será hasta el año de 1867 cuando de nueva cuenta se retome la cuestión de la división del Legislativo, a partir de la iniciativa de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, analizaré en segundo lugar la famosa convocatoria a elecciones que Benito Juárez emitió en 1867, así como las posturas que se crearon en torno a la misma, basándome en un texto que recopila cartas y documentos de Benito Juárez,<sup>68</sup> además de que pretendo ubicar algunos de los motivos que llevaron a Juárez a considerar necesaria la reinstalación del Senado.

Como es sabido, en 1867 se logró restaurar el régimen republicano federal encabezado por Benito Juárez. Como éste ejercía el gobierno de manera provisional, tuvo

---

<sup>68</sup> Juárez, Benito, **Documentos, discursos y correspondencia**, México, Editorial Libros de México, segunda edición, 1974, Tomo 12, (Selección y notas de Jorge L. Tamayo).

que convocar a elecciones, tal y como lo estipulaba la Constitución. Sin embargo, en dicha convocatoria, emitida el 14 de agosto de 1867, no sólo se hacía un llamado para elegir a los miembros del Congreso, al Presidente de la República y al Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, sino que además pretendía hacer una consulta directa al pueblo para que éste, en un plebiscito, aprobase que el futuro Congreso discutiera la idoneidad de algunas reformas a la Constitución, entre las que se encontraba la referente a la división del Legislativo.

De igual manera, la convocatoria, al momento de ser dirigida a cada gobernador estatal, iba acompañada por una circular de Sebastián Lerdo de Tejada en la que además de invitar a estos gobernadores a publicar dicha convocatoria en sus estados, explicaba los motivos que se tuvieron para proponer las reformas antes expuestas. Afirmaba que tras diez años de guerras internas y externas que el país padeció, el gobierno que él y Benito Juárez encabezaban consideraba necesario hacerlas para asegurar un equilibrio entre los poderes públicos de la Federación. Lerdo de Tejada, tratando de convencer sobre la idoneidad y justificación de cada uno de estos puntos, afirmaba que ninguno era nuevo en los gobiernos federales, ya que aseguraba que éstos ya habían sido consignados en la Constitución de 1824 y que además también estaban en las instituciones de los Estados Unidos de América, cosa que demostraba que los mismos eran adaptables y necesarios para el buen funcionamiento del régimen federal que se había establecido de nueva cuenta en el país.

En este mismo texto se presenta un manifiesto de Benito Juárez en el que éste se empeñó en demostrar la conveniencia de reformar la Constitución, pero, sobre todo, lo que trató de hacer Juárez fue justificar el hecho de haber consultado directamente al pueblo para que el mismo votase en un plebiscito dicha cuestión.

En esta recopilación de documentos y correspondencia de Benito Juárez, se

presentan además varias cartas que algunos personajes, como gobernadores o generales, enviaban al Presidente ya sea para felicitarlo por su iniciativa, pero las más de las veces para recriminarle este hecho, proponerle que se retractara, que reconsiderara su postura, etc.; cartas a las que Juárez contestaba casi con las mismas palabras del manifiesto antes señalado, afirmando que él estaba seguro de lo que hacía y que no daría marcha atrás al plebiscito contemplado para votar por las reformas.

Después de toda esta serie de cartas y documentos, este texto llega al mes de diciembre de 1867, en el que Juárez, ya electo Presidente de la República, pronunció el discurso de apertura de las sesiones del IV Congreso constitucional el día 8 de dicho mes, en el que de forma hábil defendió el plebiscito, pero anunció que ya no insistiría en que se hiciera el conteo de los votos emitidos al respecto, y que ahora presentaría al Congreso la propuesta de reformas, tal y como lo establecía la Constitución.<sup>69</sup>

La tercera de mis fuentes será el Diario de los Debates del Congreso, del que he revisado los años de 1867, 1870, 1872-1875,<sup>70</sup> periodo en el que se dio la discusión en torno a la división del Legislativo iniciada por Juárez en diciembre de 1867 y retomada posteriormente por la legislatura de Yucatán en 1870, hasta su final aprobación y la posterior reapertura del Senado en 1875. Decidí utilizar estos debates ya que muestran los antecedentes en que se dio la reinstalación del Senado, ya que en la investigación deseo vislumbrar que fue lo que finalmente convenció a los diputados a aceptar la reforma del artículo 51 constitucional.

---

<sup>69</sup> IBID, pp. 884-885.

<sup>70</sup> **Diario de Debates**, Cuarto Congreso Constitucional, Vol. 1, México, Imprenta de I. Cumplido, 1872; **Diario de Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1897; **Diario de Debates**, Sexto Congreso Constitucional, Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1872 y el Tomo III, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1873; **Diario de Debates**, Séptimo Congreso Constitucional, Tomo I, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1899 y el Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1874.

Es así que observé que en las sesiones del Congreso en 1870 en las que se abordó dicha discusión, varios diputados tomaron la palabra, ya sea para abogar por la citada reforma exponiendo los beneficios que la misma traería para el país, mientras que otros diputados hablarían pero para refutar todos estos argumentos a favor de la implantación del Senado y explicando el porqué de su negativa a las reformas.

En los debates de los años de 1872-1874 se observa, tras la aprobación de la reinstalación del Senado en 1870, la discusión en torno a la diferenciación en las facultades y atribuciones de esta cámara, su relación con la de diputados, con el Ejecutivo, así como la forma de elección de sus miembros, etc., para llegar finalmente al año de 1875 en que se da formalmente su reinstalación.

Por lo analizado anteriormente, se puede observar que la temática que he decidido abordar en mi investigación no ha sido muy privilegiada por la historiografía mexicana, ya que si bien en los textos que abordan de una u otra manera el periodo de la República restaurada y los diez años que van desde la promulgación de la Constitución de 1857 a 1867, presentan los errores de dicha Constitución, los deseos de reformarla, los problemas que esto ocasionó, etc., pero dichos textos no hacen un análisis amplio de los cinco años durante los cuales se debatió la cuestión de la reinstalación del Senado (1870-1875) al interior de los Congresos que se reunieron en este periodo y, cuando lo hacen, sólo presentan los dictámenes que se dan en dichos debates en torno a la creación de dicha cámara y a la posterior reinstalación en forma, de la misma el 16 de septiembre de 1875 en presencia de Sebastián Lerdo de Tejada en su calidad de Presidente de la República.

En fin, por eso considero pertinente esta temática, ya que me permitirá presentar un asunto que fue uno de los que, según varios autores como Cosío Villegas o Rabasa, originó la división del grupo liberal.

De esta manera en cada uno de los capítulos siguientes se esbozarán de manera detallada cada una de las etapas del proceso de reinstalación de la cámara senatorial. En primer lugar, se dará una visión general de cómo fueron concebidos los conceptos de representación, soberanía, Federalismo durante el siglo XIX y cómo éstos fueron siendo adaptados, de acuerdo a los intereses de cada uno de los diferentes tipos de gobierno que se sucedieron durante la primera mitad del siglo XIX. De igual forma, se expondrán las causas que dieron pie a la Revolución de Ayutla y a la posterior promulgación de la Constitución de 1857, exponiendo, además, los motivos que orillaron a los constituyentes a decidir suprimir al Senado. En segundo lugar se presentará la Convocatoria de 1867 como antecedente inmediato de la reinstalación del Senado así como los argumentos de Juárez para proponer las reformas a la Constitución. Finalmente se expondrán las discusiones en torno al Senado en los Congresos constitucionales del periodo de 1870 a 1875 para llegar a la decisión final, de introducir al Senado en el poder Legislativo.

### El Senado y la Constitución de 1857

#### 1.1.- *El Senado y la cuestión de la representación en el Federalismo mexicano. 1824-1853.*

Como se verá posteriormente, uno de los argumentos más recurrentes que se expondrán a favor de la implantación del Senado es el que se refiere a la necesidad, en el sistema federal, de garantizar la igualdad de los dos elementos que dan forma y sustento a este régimen de gobierno: El pueblo y los estados.

Así, el Federalismo puede ser definido como la forma de organización del Estado

marcada por la coexistencia de dos soberanías<sup>71</sup>: la de la unión que detenta el control y la ejecución de algunas funciones comunes y la de las unidades federadas que se ocupan del resto.<sup>72</sup> Es visto también como un proceso de asociación de comunidades humanas distintas que tienden a conciliar dos vertientes contradictorias: la de la autonomía que buscan las colectividades que la componen y la necesidad de su organización en una comunidad global.<sup>73</sup> Esta organización se establece a partir de la distribución de competencias constitucionales entre la unión y los estados; por la existencia de fuentes de recaudación propia, de control sobre el orden público y, finalmente, por las funciones ejecutivas y judiciales de la representación política a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel estatal y federal. Estas esferas de competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales permiten o favorecen la preeminencia y expansión del principio federal.<sup>74</sup>

En México, desde el momento mismo en que se decidió adoptar este régimen de gobierno como el que más le convenía para dar forma a la nación que estaba emergiendo tras el fin del dominio colonial gracias a la obtención de su independencia de España en 1821, surgió la necesidad de mantener la unidad de todo el territorio que durante la colonia fue conocido como la Nueva España.

Como señalan José Barragán y Josefina Vázquez, el Federalismo de 1824 fue

---

<sup>71</sup> Constituyente fundamental del Estado que se caracteriza por dos aspectos esenciales: La autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etc., y el respeto del mismo a la independencia y autonomía de cada una de las partes que lo conforman (estados). Hernández-Vela Salgado, Edmundo, **Diccionario de política internacional**, México, Porrúa, Cuarta edición, 1996, p. 520. Juan Bautista Alberdi afirma que la fórmula federal presenta un sistema de soberanía fragmentada entre, por un lado, el poder nacional y, por el otro, el poder reservado a las provincias o estados federados. Citado en Botana, **El orden...**, op cit, p. 57.

<sup>72</sup> Camargo, Aspasia, *“La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e Inestabilidad política”* en Carmagnani, **Federalismos...**, op cit, p. 300.

<sup>73</sup> Hernández-Vela Salgado, op cit, p. 257.

<sup>74</sup> Camargo, op cit, p. 301; Carmagnani, **Federalismos...**, op cit, pp. 9-10.



producto de la presión ejercida sobre el constituyente por parte de las provincias, las cuales desde fines del siglo XVIII habían ido experimentando una ampliación de su autonomía a partir de la implantación del llamado régimen de intendencias, inmerso en el programa de las Reformas Borbónicas efectuadas por la Corona española en territorio novo hispano, así como en todas sus posesiones coloniales y en la metrópoli. Este régimen buscaba dar a la metrópoli un mejor control y provecho de sus colonias, ya que antes de la implantación de este sistema, las regiones y provincias coloniales de la Nueva España, así como sus gobernantes, tenían que rendirle cuentas al Virrey de la ciudad de México directamente lo que, según la Corona española, había evitado el ejercicio de una administración y aprovechamiento más eficaz de la riqueza de la Nueva España por parte de la metrópoli. Pero con este nuevo régimen y tras la nueva división del territorio novo hispano en Intendencias (unidades territoriales), se buscaba que ahora los intendentes (cabeza de cada intendencia) le rindieran cuentas directamente al Rey español.<sup>75</sup>

Pero debido a la lejanía de éste y la metrópoli y a la dificultad de que ambos estuviesen al tanto de lo que ocurría en cada intendencia, cada una de éstas irá teniendo, en contraposición a la idea original, una mayor libertad de acción en todos los ámbitos de su vida interna, lo que les permitirá obtener día a día un papel cada vez más participativo e influyente en los asuntos de la Nueva España. Además, la subdivisión había dado paso también al fortalecimiento de ciertas regiones, como el Bajío o el centro del país, que con el paso del tiempo serán claves, por ejemplo, durante el proceso de Independencia en México.

---

<sup>75</sup> Para una visión más detallada de las Reformas Borbónicas y del régimen de Intendencias pueden consultarse, entre otros: Florescano, Enrique e Isabel Sánchez Gil, “*La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico. 1750-1808*” en **Historia General de México**, México, El Colegio de México, Tomo I, 1976, pp. 185-301; Pietschmann, Horts, **Las Reformas Borbónicas y el sistema de Intendencias en Nueva España. Un estudio político-administrativo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Vázquez, Josefina Zoraida (Coord.), **Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las Reformas Borbónicas**, México, Editorial Nueva Imagen, 1992.

Así, y debido a la gran autonomía que las provincias irán adquiriendo desde las citadas Reformas Borbónicas, cada una de aquellas se verá a sí misma como una parte muy importante para la conformación de un todo (el reino de la Nueva España y, después de la independencia, la nación mexicana), pero cada una también tendrá una personalidad propia y, por consiguiente, derechos e intereses particulares que deberán defender incluso en detrimento, por momentos, de la misma unidad. De esta manera, cada provincia o estado exigirá para sí el ser visto como un actor político y económico capaz de garantizar la unión política colonial y posteriormente federal, siempre y cuando sea respetada su autonomía y libertad.

Para 1823 esto quedó de manifiesto. Tras la experiencia imperial encabezada por Agustín de Iturbide, se convocó a un Congreso constituyente<sup>76</sup> que tuvo como misión definir la forma de gobierno más adecuada para el país así como formular la Constitución que regiría a la nueva nación. La forma de gobierno retomada por este Congreso fue el Federalismo, ya que consideraban que era el único que podría defender y garantizar los intereses tanto de la nación como los de las provincias que la integraban, pero, en especial, se buscaba que con este régimen se salvaguardara la unidad del país e independencia del mismo, amenazadas por intentos de reconquista por parte de España.<sup>77</sup>

Debido a que en ese momento algunas provincias expresaban su deseo de autonomía, separarse de la nación,<sup>78</sup> los congresistas del 24 se formularon ciertos

---

<sup>76</sup> Tercero si recordamos el de Chilpancingo de 1812 y el de 1822 que había sido disuelto por Iturbide.

<sup>77</sup> “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”, Artículo 4, “*Constitución política de 1824*”, en Tena Ramírez, **Leves fundamentales...**, op cit, p. 168. Vázquez, Josefina Z., “*El Federalismo mexicano, 1823-1847*” en Carmagnani, **Federalismos...**, op cit, p. 15.

<sup>78</sup> Por ejemplo, una de las provincias más radicales en este sentido era Jalisco, aunque también habría que mencionar a Yucatán, Zacatecas, San Luis, Oaxaca y Chiapas. Incluso Jalisco se había declarado como Estado libre y soberano, el día 16 de Junio de 1823, manifestación que servirá de ejemplo para otros, como Zacatecas quien también se declaraba libre, federado y “soberano de sí mismo”, pero a diferencia de Jalisco, Zacatecas subrayaba la importancia de mantener la unidad. Después de algunos convenios entre el gobierno central

propósitos o metas que después se verán expuestos tanto en el constituyente como en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución. Estos propósitos eran, básicamente, el deseo de resguardar la independencia de México, lograr la unión de una nación que, como ya se mencionó, para ese momento se encontraba casi disuelta a causa de los movimientos autónomos de las provincias. En una palabra, lo que buscaban era la unidad nacional. Pero esto no era nada fácil ya que, como se citó anteriormente, las provincias deseaban conservar su libertad, autonomía, etc., por lo que los debates en torno a conceptos como Federalismo, soberanía, representación, incluso sobre el concepto de nación, demuestran la gran fuerza política que dichas provincias tenían en ese momento.<sup>79</sup>

El tema de la soberanía, sumamente importante, fue uno de los más debatidos en el seno del constituyente, ya que si bien se aceptaba que la misma había sido reasumida por el pueblo, el debate giraba en torno a la idea de en quién depositaría el pueblo su soberanía. Hay que recordar que desde el momento mismo en que se estaba gestando la Revolución de Independencia en México, incluso años antes del inicio de la misma, tras la invasión de Napoleón Bonaparte a España y la abdicación forzada de los Reyes españoles a favor del hermano de éste, la cuestión de en quién se depositaría ahora la soberanía se presentaba como un asunto de gran relevancia.

En el siglo XVI se había formulado la llamada “Teoría de la soberanía popular”<sup>80</sup> que establecía que la soberanía residía en el pueblo. Esta concepción sirvió como base, en el siglo XVI, para configurar la idea de un nuevo Estado estamental en el que el pueblo

---

(integrado en ese momento por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria) y los estados disidentes, finalmente pudo consolidarse la unión. Para una revisión más detallada de esta situación, véase el texto de Josefina Vázquez, antes citado “*El Federalismo mexicano...*”, pp. 17-22.

<sup>79</sup> Barragán, op cit, pp. 169-172; 180-182.

<sup>80</sup> Entiéndase por Soberanía el derecho incontestable que tienen todos los pueblos para establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. **Diccionario de la lengua española**, Madrid, Espasa-Calpe, 1970, p. 1209.

reconoce la autoridad del Rey como un poder delegado de la soberanía popular a cambio de que éste preserve la unidad del reino y los privilegios de cada uno de estos grupos (comerciantes, agricultores, etc.).

Tras la invasión a España y el ascenso al trono de un Rey que para el pueblo español y el de las colonias no tenía un origen legal, ya que ellos sólo reconocían a los Borbones como los depositarios de la soberanía que el mismo pueblo les había cedido, se inició un proceso denominado como “la reasunción de la soberanía”, es decir a falta de la figura en quien el pueblo había depositado su soberanía, éste reasume para sí todos los preceptos de la misma en primer lugar, para atacar la invasión francesa y, después, tras el fin de ésta, las colonias la utilizarán para obtener su independencia de la metrópoli. Así, los países que emergerán durante la primera mitad del siglo XIX en la América hispana, basarán en la soberanía su derecho a conformarse como naciones. Concebirán a la nación como surgida no tanto de un contrato entre individuos, sino de un pacto entre pueblo quienes ceden parte de su soberanía a un poder central para garantizar la unidad, siempre y cuando se respete su libertad, su autonomía y su igualdad de representación en la nación.<sup>81</sup>

Así, en el constituyente del 24, para unos la soberanía debía depositarse o residir esencialmente en la nación, mientras que para otros aquella correspondía de modo exclusivo a cada uno de los estados. Los defensores de la soberanía nacional afirmaban que la nación, como garante de la unidad, era la única en la que debía ser depositada la soberanía, ya que, según las características de la misma, ésta era única, inalienable e imprescriptible (indivisible), por lo que no debía ser compartida con otros actores (incluso los estados). Mientras tanto, los defensores de la soberanía estatal alegaban que la misma

---

<sup>81</sup> Guerra, Francois Xavier, “*El Soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina*” en Sábato, **Ciudadanía política...**, op cit, pp. 33- 61.

no se oponía al concepto de soberanía nacional, ya que la población de cada estado depositaría en él su soberanía y éste cedería a su vez parte de la misma a la nación, siempre y cuando cada uno fuese libre, autónomo e independiente para solucionar los asuntos correspondientes a su régimen interior. Al igual que los otros, éstos diputados acuden a la indivisibilidad de la soberanía, pero una indivisibilidad a favor de cada uno de los estados.<sup>82</sup>

Finalmente, se llegó a un consenso en el cual se retomaban ambas tesis para dar forma a una concepción de la soberanía que convenciera a unos y a otros. De esta manera, se decidió que la Federación sería soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los estados y que éstos eran soberanos precisamente en su régimen interior. De aquí deriva el carácter mixto del gobierno, consolidado en la unidad de un régimen nacional, pero no precisamente indivisible, sino divisible y dividido en gobiernos estatales, limitados, como el gobierno central por la ley federal de la República: la Constitución.<sup>83</sup>

Gracias a este acuerdo, el principio federal pudo sostenerse y, como observa y señala Barragán, los estados fueron los que finalmente salieron ganando ya que eran declarados como soberanos y además como parte fundamental para garantizar y preservar la unidad nacional. De igual manera, esto quedó hasta cierto punto confirmado con la institución del Senado, ya que los constituyentes afirmaban que éste tiene como misión representar a los estados en cuanto libres y soberanos. Aún más, los miembros de esta cámara serían elegidos por las legislaturas estatales. Esto se decidió a partir de los argumentos expuestos en torno a la representación. La cámara de diputados es por esencia cámara de representación nacional, ya que sus miembros, electos en base a la población, representan a toda la nación y no exclusivamente al distrito o provincia que los elige. El

---

<sup>82</sup> Barragán, op cit, pp. 197-202.

<sup>83</sup> IBID, pp. 203-205; Vázquez, “*El Federalismo mexicano...*”, op cit, p. 23; Botana, **El orden**..., op cit, p. 47.

Senado, por el contrario, representa el interés particular de cada uno de los estados, de ahí que sean electos por el órgano más representativo de dicho estado: su legislatura.<sup>84</sup>

Como señala Natalio Botana, para el caso argentino, la designación de los senadores por las legislaturas era considerada como un método útil y positivo, ya que “lo recomienda la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquellos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos”. Así, el Senado es concebido además como “la institución adecuada para preservar la igualdad de los estados que intervienen en el pacto federal, cualquiera que fuese su dimensión geográfica o demográfica, ya que la igualdad de votos concedida a cada estado es el reconocimiento constitucional de la parte de la soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla.<sup>85</sup> La división del Legislativo y la debida representación y separación del poder central y los poderes estatales, por tanto, constituyen las limitaciones idóneas para cualquier intento de tiranía por parte de alguno de los poderes de la Federación.

La aparición generalizada del bicammarismo se sustenta en la idea de un poder Legislativo en donde una cámara modere a la otra, ya que esta noción corresponde, de acuerdo a David Pantoja, con la esencia del Liberalismo.<sup>86</sup> La adopción del bicammarismo significa, por tanto, que se niega a una asamblea única, que si bien emana directamente de la voluntad popular, la autoridad suficiente para hacer por sí sola la ley.

Si el Federalismo de 1824 hubiese adoptado el unicammarismo, en primer lugar las provincias que habían aceptado este sistema de gobierno, alegarían que con la idea de un

---

<sup>84</sup> Barragán, op cit, pp. 209-211.

<sup>85</sup> Botana, **El orden...**, op cit, p. 99.

<sup>86</sup> Pantoja, op cit, p. 6.

Congreso unicameral se estaría desconociendo la importancia y derecho a la representación que cada una tenía y, en segundo lugar, la división y separación de poderes no habría sido garantizada en uno de los mismos: el Legislativo, depositando en la cámara de diputados, como ocurrirá en 1857, todas las funciones legislativas y haciéndola, por tanto, superior a los otros poderes. Así, el Federalismo de 1824, contemplando y garantizando la igualdad de representación de los estados, pero a la vez fomentando la unidad de los mismos para dar forma a la nación mexicana, pudo mantenerse por once años, a pesar de los grandes problemas que enfrentaba, sobre todo de índole económico (deudas, impuestos y demás).

De 1835 a 1846 México experimenta un régimen de gobierno de corte centralista, señalando que en el inter se ubica la llamada primera dictadura de Antonio López de Santa Anna (1841-1843).<sup>87</sup> Si bien durante este periodo se mantuvo el sistema bicameral en el Legislativo, el Senado fue “desnaturalizado”, ya que si en 1824 fue implantado como garante de los principios federales, cuando el Federalismo es dejado de lado, ahora a esta cámara se le asignará, como señala David Pantoja, la defensa de los intereses de las clases privilegiadas. Es decir, si el argumento expuesto a favor del Senado en 1824 (y en 1870 durante el proceso para su reinstalación) fue que éste defendería y representaría de manera igualitaria a cada una de las entidades federativas que conformaban la nación, cuando el principio federal es abandonado durante el régimen centralista, el Senado dejó de cumplir la labor que se le había conferido y pasó a realizar otras funciones que lo alejaron de su espíritu inicial.

Si bien el centralismo, a partir de las llamadas *Siete Leyes constitucionales*, ponía fin a las soberanías locales, también reconocía la individualidad histórica de las provincias

---

<sup>87</sup> Sordo Cedeño Reynaldo, “El Congreso y la formación del Estado-Nación en México, 1821-1855” en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.) **La Fundación del Estado Mexicano**, México, Editorial Nueva Imagen, 1994, pp. 135-178.

y, como señala Edmundo O’Gorman, en la conservación de los estados, pese a todas las subdivisiones subsecuentes, se alojó y encontró abrigo el germen del Federalismo.<sup>88</sup> De esta manera, el principio federal, aún en el centralismo, se mantuvo latente, por lo que, incluso en el seno de este gobierno, en 1842 se dio un nuevo intento por reimplantar el Federalismo en México, ya que se llegó al grado de convocar a un Congreso constituyente que formuló una Constitución federal que es considerada como el emblema que muestra el reforzamiento de la opinión favorable a una organización política de tipo liberal y descentralizada.<sup>89</sup> A pesar de este acuerdo, finalmente la Constitución de 1842 no pudo ser sancionada ya que triunfa y persiste la opinión centralizadora por parte de algunos grupos, manifestada en la no adopción de esta Constitución y la aprobación de las llamadas “*Bases Orgánicas*” de 1843 que preservaron y ampliaron el régimen centralista.<sup>90</sup>

Tras el desconocimiento de Santa Anna como Presidente, el nombramiento de José Joaquín Herrera como Presidente interino de la República, el golpe de Estado en contra de éste a manos de Mariano Paredes y Arriaga el 12 de Junio de 1846, finalmente se logró instalar un nuevo Congreso extraordinario que tendrá como fin constituir a la nación y que permitirá el regreso de la misma al Federalismo.

---

<sup>88</sup> O’Gorman, Edmundo, **La supervivencia política novo hispana**, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, 1986, p. 26.

<sup>89</sup> Si bien se buscaba reimplantar el sistema federal, en el seno del debate constitucional de 1842, inmerso en la fuerte tensión entre centralización y descentralización, salieron a la luz 3 proyectos constitucionales que, cada uno por su parte, buscaba imponerse y ser el que diera sustento a la nueva Constitución. En el primer proyecto, denominado como “el de la mayoría”, se concebía al Federalismo como un sistema político, pero no como una forma de gobierno, es decir, es visto sólo como un instrumento para obtener una descentralización administrativa para los estados, mientras que en el segundo proyecto, conocido como “el de la minoría”, la Federación es concebida como el sistema en el que la administración interior de los estados será enteramente libre e independiente de los poderes supremos en todo aquello que no estén obligados por la Constitución para la conservación de la unión federal. Pero con lo expuesto en el tercer proyecto, llamado “de transacción”, se demuestra que tanto la mayoría como la minoría no estaban tan polarizadas, ya que ambas pudieron llegar a un proyecto de compromiso en el cual se integraron elementos de ambas tendencias. Así, en el proyecto de transacción se acoge la idea descentralizadora de la mayoría y la idea liberal de las garantías constitucionales de la minoría, dando como resultado la noción de una República unitaria (no centralista) y liberal. Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, pp. 138-142; Para leer y analizar ampliamente estos tres proyectos, puede revisarse el texto de Tena Ramírez, **Leyes fundamentales...**, op cit, pp. 304-402.

<sup>90</sup> Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 142; O’Gorman, op cit, p. 30.



Al igual que en 1842, el Federalismo de 1847 ha sido caracterizado como el régimen que permitiría mantener la unidad e independencia del país, amenazada en ese momento por la guerra que el mismo recién había comenzado a entablar contra los Estados Unidos de América. Pero a diferencia de aquel, el Federalismo de 1847 logró la definitiva conjugación entre el Liberalismo y el principio federal. Como señala Carmagnani, esto se manifestó en el hecho de que el Congreso de 1847 no decidió restablecer simple y llanamente la Constitución de 1824, sino que se decidió reformarla para adecuarla a la realidad y necesidades que en este momento imperaban en el país. De nueva cuenta, a los poderes federales se les asignó la función de garantizar la libertad política y la unidad de toda la República, además de reconocer la existencia de una esfera política y administrativa propia en cada estado.<sup>91</sup> Igualmente, el Senado aparece como el garante de la representación estatal en los poderes federales, específicamente en el Legislativo.

La segunda República federal logra preservarse hasta 1853 cuando sus opositores (centralistas, monarquistas) iniciaron una serie de embestidas contra este régimen al considerarlo como el que había acarreado todos los males que habían aquejado al país desde 1824. De esta manera, Mariano Arista (Presidente desde 1851) es obligado a renunciar por un golpe de Estado propiciado por una movilización que, si bien no afirmaba estar contra el sistema federal, si llamaba a Santa Anna para que fuese el nuevo Presidente del país. Tras la disolución de las cámaras, se convocaba a los estados para que nombraran a un Presidente, pero investido de amplísimas facultades. Es decir, esta movilización decía no atacar directamente al Federalismo, pero si proponía la instalación de una dictadura, ya que el nuevo Presidente gobernaría con facultades casi omnímodas y sin Congreso.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, pp. 143-144.

<sup>92</sup> O’Gorman, op cit, pp. 39-44.

De esta manera, el principio federal sufría un nuevo ataque al igual que el respeto a las soberanías estatales, ya que sin la existencia de un poder Legislativo real y, en específico, sin un Senado, los estados aceptaban al haber sido ellos quienes habían elegido a Santa Anna una subordinación de éstos al centro, aunque con esto no se garantizará ni una representación particular ni el respeto a su autonomía.

En fin, como se pudo observar, la cuestión de la representación estatal y nacional fue una de las cuestiones que, de una u otra manera, siempre estuvo latente en México durante toda la primera mitad del siglo XIX, e incluso antes (fines del siglo XVIII). A pesar de los constantes cambios en el régimen de gobierno y el abandono –forzado– del principio federal, los estados siempre defendieron su presencia en el país, siempre expresaron su deseo (en ocasiones exitoso, en otras no) de ser reconocidos como parte fundamental para la consolidación, unidad y desarrollo de México, sin importar si éste estaba gobernado por un régimen centralista o federal, tal y como se expuso líneas atrás.

### 1.2.- Implantación y conformación del Congreso constituyente de 1856. Integrantes y tendencias.

Es así como llegamos al último gobierno de Antonio López de Santa Anna, quien había ascendido al poder por enésima vez, ahora respaldado por el sector conservador. Después de un periodo de más o menos siete años (1846-1853) en el que se había implantado de nueva cuenta el sistema republicano federal,<sup>93</sup> tras otras experiencias ya sea de corte centralista o dictatorial, para 1853 el sector conservador, encabezado por Lucas Alamán logró convencer a Santa Anna para que regresara al país y encabezara el gobierno

---

<sup>93</sup> Entendido como la forma de gobierno basada en un orden constitucional republicano fundado en las garantías individuales, en la representación, en el contrato social jusnaturalista, en la libertad e igualdad de los estados, en la concepción de los mismos como soberanos e independientes, pero unidos a un todo: la nación. Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 147.

que ellos pretendían imponer en el país. Así, éste accedió a la presidencia y fue investido de sumos poderes con la idea de darle al país una estabilidad política, pero con la mira por parte de los conservadores de implantar en un futuro no muy lejano una monarquía con príncipe extranjero, idea que venía sustentándose desde 1841.<sup>94</sup>

Desde principios de 1853 varios periódicos, como *El Universal* (que se auto nombraba conservador), aseguraban que todos los males que aquejaban al país eran ocasionados por el sistema federal. Con éste, “cada nación [estado] se proclama soberana, cada una procuraba y nada más, su bienestar y engrandecimiento particular”. Por tanto, para proteger a todos los ciudadanos, según los conservadores, había que reforzar al gobierno central. Delegar en él la totalidad de la soberanía representaría una garantía para los derechos civiles de los ciudadanos.<sup>95</sup>

Como se sabe, uno de los gobiernos que antecedió al de Santa Anna, encabezado por Juan Bautista Ceballos (4 de enero-7 de febrero de 1853) había disuelto el Congreso, cosa que facilitó el ascenso y gobierno con carácter dictatorial del primero que, a pesar de conocer los planes de los conservadores respecto a la futura implantación de una monarquía extranjera, deseaba a su vez imponerse sobre estas elucubraciones y ser él la cabeza de esa forma de gobierno. La segunda dictadura de Santa Anna duró poco más de dos años: de abril de 1853 a agosto de 1855 (la primera se había dado entre 1841 y 1843), pero en el año de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla por el General Juan Álvarez, que expresaba una franca oposición al régimen santanista.

El plan fue proclamado el 1 de marzo de 1854 y reformado el 11 del mismo mes

---

<sup>94</sup> Sordo Cedeño, op cit, p. 178.

<sup>95</sup> *El Universal*, Enero 19 de 1853. Por el contrario, otros periódicos como *El Monitor Republicano* defendían la permanencia del sistema federal, ya que afirmaba que la conservación del mismo era imprescindible para asegurar la soberanía y bienestar de los estados. Por su parte, *El Siglo XIX* aseguraba que este sistema de gobierno “era el que más convenía al país por su posición geográfica, por las diversas necesidades de sus habitantes”. *El Siglo XIX*, Enero 25 de 1853. Citados en Pani, op cit, pp. 117-119.

en Acapulco; generalmente estableció que sus suscriptores estaban en contra de la tiranía de Santa Anna y que lo que ellos deseaban era establecer una República representativa y popular, además del reconocimiento de los estados y territorios como parte de la nación. Sin embargo, hay que destacar que si bien entre ambos planes hay muchas similitudes en torno a sus postulados, también se pueden encontrar algunas diferencias considerables que ponen de manifiesto que el grupo liberal que los formuló y defendía no era del todo homogéneo.

Por ejemplo, en el primer plan (1 de marzo) se afirmaba que eran “las instituciones republicanas las únicas que convenían al país”, mientras que en el plan de Acapulco (11 de marzo) se establecía que eran “las instituciones liberales las únicas que garantizarían el bienestar de la nación, con la exclusión de cualquier otra”.<sup>96</sup> Es decir, en el segundo plan (reformado por Ignacio Comonfort) se especificaba aún más el apego al Liberalismo por parte de algunos revolucionarios, pero sobre todo se nota muy bien la intención de alejar cualquier tipo de ambigüedad en cada punto del plan, ya que si se hubiese conservado el precepto de “instituciones republicanas”, las mismas bien podrían interpretarse como liberales, pero lo contrario podría caber también (es decir, centralistas) ya que el primer texto no era lo suficientemente explícito. Como menciona Carmagnani, se trataba de disparidades muy significativas, ya que en el plan reformado se distinguen mejor los elementos descentralizadores; dar vida a una República representativa, popular y liberal, además del reconocimiento de los departamentos (estados) y territorios dentro de la nación.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Plan de Ayutla, 1 de Marzo de 1854 y Plan de Acapulco, 11 de Marzo en **Documentos para la historia...**, pp. 159 y 163, respectivamente; Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 145, Villegas Revueltas, Silvestre, **El Liberalismo moderado en México, 1852-1864**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1997, p. 54.

<sup>97</sup> Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 145.

Un aspecto importante que hay que señalar y que confirma aún más la idea de la heterogeneidad del grupo liberal es que después de la promulgación de estos planes, algunos líderes importantes, al momento de levantarse en armas, lanzaron proclamas y planes paralelos a Ayutla que, o bien no lo mencionaban o distorsionaban su espíritu. Personajes como Santiago Vidaurri, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Manuel Doblado, etc., también afirmaban levantarse en contra del gobierno santanista, pero no expresaban abiertamente su apoyo o adhesión a Ayutla y, en algunos casos, incluso desconocían la autoridad o liderazgo de Juan Álvarez. Sin embargo, Ignacio Comonfort se dio a la tarea de acabar con estas diferencias, conciliar y reunir a las facciones en torno al plan de Ayutla (sobre todo al del 11 de marzo), ya que Comonfort afirmaba que éste era la única bandera de legalidad y con el prestigio del liderazgo en la lucha armada: “Enmudezcan todas las facciones y sólo se deje oír la voz de la nación. Este es el plan de Ayutla y es preciso que se cumpla”.<sup>98</sup>

Finalmente, esta nueva revolución liberal, logró que Santa Anna dimitiera de su cargo presidencial el día 8 de agosto de 1855, dejando como Presidente provisional a Martín Carrera (9 de agosto-12 de septiembre de 1855) y posteriormente Rómulo Díaz de la Vega (13 de septiembre-3 de octubre del mismo año) para llegar a la presidencia interina de Juan Álvarez, quien fue electo el 4 de octubre de 1855 por un consejo encabezado por Valentín Gómez Farías y Melchor Ocampo. Después de esta elección y siguiendo lo establecido tanto en el plan de Ayutla como en el de Acapulco que destacaban la necesidad de convocar a un Congreso extraordinario constituyente el cual tendría que elaborar una Constitución que representara los ideales liberales propugnados en la Revolución de Ayutla (y que convencieran a las diversas facciones actuantes en la

---

<sup>98</sup> Villegas Revueltas, op cit, pp. 68-70.

misma), en el gobierno de Álvarez se dieron los primeros pasos para la erección del Congreso.<sup>99</sup>

“A los quince días de haber entrado en sus funciones, el Presidente interino convocará al Congreso extraordinario [...] el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular“.<sup>100</sup>

Dicha convocatoria fue expedida el 17 de octubre de 1855 y su primer artículo estableció lo siguiente:

“Se convoca a un Congreso extraordinario para que constituya libremente a la nación bajo la forma de República democrática representativa”.<sup>101</sup>

De esta manera, se dio un paso fundamental para restablecer el orden republicano federal que garantizaría la paz y estabilidad política para el país. El sistema federal fue concebido por los constituyentes como el único capaz de tener en cuenta la inmensidad del territorio, la diversidad geográfica, racial, lingüística y económica que México tenía en esos momentos: “El Federalismo es el único sistema que permite conformar un estado eficazmente, preservar la unidad al mediar las relaciones entre los problemas comunes y particulares; permite paliar los inconvenientes de una gran diversidad económica”.<sup>102</sup>

Pero hay que recordar que al Congreso de 1856 no sólo se le dio la tarea de constituir a la nación, sino que además se señalaba que debería hacer una revisión de los actos del último gobierno de Santa Anna, así como los del Ejecutivo provisional que se elegiría al ser

---

<sup>99</sup> IBID, pp. 54-55.

<sup>100</sup> Carmagnani, “*El Federalismo Liberal*”, op cit, p. 145; Artículo 5, Plan de Ayutla, 1 de Marzo y Artículo 5, Plan de Acapulco, 11 de Marzo, en **Documentos para la historia...**, op cit, pp. 159 y 164.

<sup>101</sup> Zarco, op cit, p. 13.

<sup>102</sup> Covo, Jacqueline, **Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)**, México, UNAM, 1983, p. 137. Si bien los constituyentes aceptaban que este sistema no podía aplicarse tal y como se afirmaba en teoría (en los escritos de Madison y Tocqueville, tomando como ejemplo a los Estados Unidos de América) y aunque afirmaban en ocasiones que el país necesitaba, para esos momentos, un gobierno más fuerte, más central que le permitiera fortalecerlo, finalmente decidieron aplicar el Federalismo ya que era concebido como un sistema liberal, además de que era precisamente en contra del centralismo (dictadura de Santa Anna) por lo que ellos habían luchado y no iban a caer en el mismo problema. IBID, p. 145.

adoptado el Plan de Ayutla por la mayoría de la nación.

De acuerdo a la convocatoria para la reunión del Congreso constituyente, se establecía que la base de la elección sería la población, elecciones que para este momento todavía eran indirectas en tercer grado,<sup>103</sup> ya que por cada 500 personas se nombraría un elector primario; por cada 20 electores se elegiría un elector secundario y éstos nombrarían a su vez un diputado por cada 50 000 habitantes.<sup>104</sup> Así, después del período de elecciones, para el día 17 de febrero de 1856 se reunieron 78 de los 155 diputados electos, quienes hicieron el juramento de cumplir y llevar a buen término su encargo, siendo al día siguiente cuando se efectúe la apertura solemne de las sesiones del octavo Congreso constituyente celebrado en el país.<sup>105</sup>

Hay que destacar que al interior del Congreso constituyente se encontraban

---

<sup>103</sup> Como lo señala Jorge Sayeg Helú, dicha forma de elección era la usual en nuestro país, había sido introducida en nuestro medio por la Constitución de Cádiz de 1812. Antonio Annino afirma que los constituyentes de Cádiz optaron por el voto indirecto en tercer grado ya que este sistema permitiría estructurar y diferenciar a cada una de las “*ciudadanías diferentes*” (blanca e india) que componían a las sociedades en específico americanas de fines del siglo XVIII y principios del XIX. Como se recordará, antes de Cádiz el derecho de ciudadanía era reconocido sólo a los españoles y criollos, pero en la Constitución gaditana se estableció que también los indios podrían ser reconocidos como ciudadanos o vecinos, siempre y cuando cumplieran con los requisitos necesarios para obtener este derecho: ser padre de familia, tener un modo honesto de vivir, etc., mismos requisitos impuestos a los españoles e indios. Como las comunidades indias eran muy numerosas y varios de sus miembros podrían cumplir con estos requerimientos, también en Cádiz se previó que con el voto indirecto se podría controlar mejor este ascenso de los indios a sus derechos políticos e incluso a la posibilidad de acceder a puestos de elección, ya que si bien en el primer nivel de la votación, las juntas de parroquia, todos los vecinos o ciudadanos podían votar, estuviesen alfabetizados o no, en los dos siguientes niveles, juntas de partido y de provincia, el voto era secreto y por lo tanto era necesario saber leer y escribir, cosas que la mayoría de los indios no sabían hacer. Además, si deseaban ser elegidos como diputados a Cortes, los ciudadanos debían demostrar tener una renta o propiedad, cosa que también era difícil que la mayor parte de los indios tuvieran. Annino, Antonio, “*Ciudadanía `Versus` gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema*”, en Hilda Sabato, op cit, pp. 62-93. De esta manera el voto indirecto a partir de Cádiz tuvo la función de contener el probable avance político de las comunidades indígenas, y a pesar de los constantes cambios durante toda la primera mitad del siglo XIX, este sistema de votación fue preservado en todas nuestras ulteriores cartas fundamentales, incluso la Constitución de 1824. Sayeg Helú, **El constitucionalismo...**, op cit, p 269; “Para la elección de diputados, se elegirán juntas electorales de parroquia, partido y provincia”, Artículo 34, “*Constitución de Cádiz de 1812*”, en Tena Ramírez, **Leyes fundamentales...**, op cit, p. 64.

<sup>104</sup> Zarco, op cit, pp. 13-18.

<sup>105</sup> El primero fue en 1813 (Chilpancingo); El segundo en 1822; El tercero en 1823 (del que emerge la Constitución de 1824); El cuarto en 1835 (que promulga las 7 leyes); El quinto en 1842 (que promulga una Constitución que no se sancionó o ratificó); El sexto en 1843 (que emite las Bases orgánicas) y el séptimo en 1847 (que emite el Acta de reformas a la Constitución de 1824). Sordo Cedeño, op cit, pp. 142-143; Sayeg Helú, Jorge, **El Constitucionalismo...**, op cit, p. 284.

representantes de todas las tendencias políticas, desde conservadores hasta liberales radicales y moderados y, según lo expuesto por Emilio Rabasa, la influencia de estos últimos fue mayor y en algunos debates decisiva, opinión compartida por otros autores como Miguel Ángel Gallo, quien afirma que a pesar de la presencia de legisladores “puros” (liberales radicales) como Arriaga, Zarco, Ocampo, Vallarta, etc., la Constitución fue resultado de la influencia de los moderados.<sup>106</sup> Sin embargo, estudios recientes, como el de Jacqueline Covo, demuestran que esta afirmación no puede ser tan tajante, ya que si bien es cierto que al interior del Congreso había una gran presencia de liberales moderados, también había nombres importantes de liberales “puros” o radicales, como Isidoro Olvera, Ponciano Arriaga, León Guzmán o Melchor Ocampo, quienes tuvieron una gran participación en las discusiones que se dieron en torno, primero al proyecto de Constitución y, después, en la mayor parte de los debates que dieron vida a la Constitución.<sup>107</sup>

Ponciano Arriaga, Presidente del Congreso, también presidió la comisión

---

<sup>106</sup> Gallo T., Miguel Ángel, **Del México antiguo a la República restaurada**, México, Ediciones Quinto Sol, 1998, p. 292. Aunque hay que afirmar que las diferentes opiniones entre cada tendencia no necesariamente tenían que ser tan opuestas o polarizadas. Como se recordará, en el constituyente de 1842 también había divergencias entre los proyectos presentados por la mayoría y la minoría, pero finalmente con el proyecto de transacción se llegó a un consenso entre ambas tendencias, lo que demuestra que no necesariamente una tenía que ser la dominante ya que entre todas se podía llegar a una solución homogénea que complaciera a cada una de las facciones representadas en el Congreso (Véase nota 89). Por lo tanto, se puede afirmar que lo mismo ocurrió en 1856 y la Constitución fue producto de estos acuerdos entre liberales moderados y radicales, así como algunos conservadores presentes en el Congreso constituyente.

<sup>107</sup> Estos personajes fueron los que más intervenciones tuvieron en todas las sesiones del constituyente, sus opiniones fueron las que más se expusieron y escucharon en el Congreso y, en cierta medida, también fueron las que cimentaron el rumbo que se siguió para redactar la Constitución, aunque también hay que afirmar, de acuerdo a Covo, que los liberales “puros”, para mediar intereses y evitar conflictos tanto al interior del Congreso como en el futuro, tuvieron que hacer transacciones, concesiones y acuerdos con los moderados e, incluso, con los conservadores que se encontraban en el Congreso. Cada grupo tenía sus propias metas y opiniones, y en la realidad la conciliación entre las mismas fue la que dio origen a la Constitución, con sus aciertos, errores y ambigüedades. Covo, op cit, pp. 88-96.



encargada de elaborar el proyecto de Constitución.<sup>108</sup> Este proyecto suscitó en el seno del Congreso las más acaloradas discusiones, pero antes de pasar a las mismas, quisiera presentar las tres tareas fundamentales que el Plan de Ayutla asignó al Congreso.

### 1.3.- Funciones del Congreso constituyente. Metas fijadas.

El artículo 5 del Plan de Ayutla establecía las tareas fundamentales que el Congreso de 1856 debería desempeñar. La primera de estas ocupaciones sería la de constituir al Estado nacional; es decir, conformar el código político fundamental de la República, lo que le daba el carácter de asamblea constituyente. Como ya se mencionó antes, el primer paso del Congreso fue integrar una comisión que estaría encargada de formular el proyecto de Constitución, el cual fue presentado en la sesión del 4 de Junio de 1856, poco menos de 4 meses después del inicio de las sesiones y que, para autores como Rabasa, representó un tiempo excesivo que conllevaría a que el mismo no fuese discutido ampliamente debido a la premura con que trabajó el Congreso y que ocasionase que algunos puntos de la Constitución no fueran perfectos o acordes a la realidad del país en el momento de la promulgación de la misma y posteriormente.

Sin embargo, si se revisan bien los debates que se generaron en torno al proyecto, se puede afirmar que los diputados que hablaron ya sea para defender o atacar dicho proyecto, tenían un buen conocimiento de las necesidades del país y que sus argumentos estaban bien cimentados o sustentados históricamente.

Como sabemos, los principios fundamentales de la Constitución de 1857 eran,

---

<sup>108</sup> Comisión que estaba integrada además por León Guzmán, Melchor Ocampo, José María Castillo Velasco, José María Romero Díaz, Pedro Escudero y Echánove, Mariano Yañez, Joaquín Cardoso, José María Cortés Esparza, José María Mata e Isidoro Olvera. Sayeg Helú, El Constitucionalismo..., op cit, p. 268.

entre otros, la defensa de los derechos del hombre, la soberanía y representación popular, la división de poderes y la implantación y defensa del Federalismo como la forma de gobierno acorde a las necesidades y realidades de México.<sup>109</sup>

Como ya se señaló líneas atrás, para un autor como Marcello Carmagnani, este Federalismo fue visto por los congresistas como el régimen de gobierno que podía garantizar la soberanía y autonomía de los estados, pero unidos a su vez en una nación. El principio fundamental que sirvió de base para sustentar el Federalismo fue el de la libertad, ya que se deseaba que con esta forma de gobierno se defendiese la libertad de cada estado, además de contener los excesos ya sea del poder federal (Ejecutivo y Legislativo) o el de los estados.<sup>110</sup>

Debido a las experiencias poco gratas de algunos gobiernos centralistas, en especial los presididos por Santa Anna, los constituyentes de 1856 estuvieron influenciados por el deseo de contener ese papel tan poderoso del Ejecutivo federal, por lo que le dieron al Legislativo federal el papel preponderante en los poderes de la Federación, subordinando al Ejecutivo. Además, el poder Legislativo no estaría depositado en dos cámaras, como lo establecía la Constitución de 1824, sino que esta vez sólo la cámara de diputados sería la depositaria de este gran poder, ya que sus facultades y atribuciones eran muy amplias.<sup>111</sup>

En lo general, la Constitución de 1857 representó la victoria de los principios liberales, los cuales se verán perfeccionados durante la llamada Guerra de Reforma (1858-

---

<sup>109</sup> IBID, p. 274.

<sup>110</sup> Carmagnani, “*El Federalismo Liberal Mexicano*”, op cit, pp. 144-151.

<sup>111</sup> Véase la nota 6. Esta preeminencia del Legislativo fue característica del Federalismo mexicano, ya que en Argentina, por ejemplo, si bien también se había establecido el régimen federal, en éste se vio una inclinación más fuerte hacia el predominio del Ejecutivo, a pesar de que dicho país también había padecido una dictadura a manos de un caudillo como Juan Manuel de Rosas quien lo gobernó desde 1831 a 1852. Botana, “*El Federalismo Liberal en Argentina...*”, en Carmagnani, **Federalismos...**, op cit, p. 224.

1861) y la posterior adhesión de algunos otros principios reformistas, como la Ley Lerdo de desamortización, la Ley Juárez que suprimió los fueros eclesiásticos y militares (ambas de 1858), así como posteriormente la introducción del Senado, tema que me ocupa y del que hablaré más adelante.

La segunda tarea del Congreso fue la de revisar los actos del Ejecutivo provisional, encabezado en ese momento por Ignacio Comonfort. En el artículo segundo del Plan de Ayutla y el de Acapulco se establecía que al momento de que estos planes hubiesen sido adoptados por la mayoría de la nación, el jefe de la Revolución convocaría a un representante por cada estado y territorio para que, reunidos, eligieran al Presidente interino, el mismo al que, de acuerdo al artículo quinto de ambos planes, debían de revisársele sus acciones efectuadas hasta el momento de reunión del Congreso.<sup>112</sup> Mientras se esperaba el proyecto de Constitución, desde las primeras sesiones, los congresistas nombraron varias comisiones encargadas de revisar las acciones emprendidas hasta ese momento por Comonfort. Lo primero que se hizo fue examinar y después aprobar las elecciones que dieron el triunfo a Comonfort, se ratificaron algunas leyes como las señaladas anteriormente (Lerdo, Juárez, entre otras). Autores como Rabasa o Daniel Cosío Villegas afirman que esta tarea llevó necesariamente al Congreso a chocar con Comonfort (liberal moderado), a debilitar el movimiento liberal, dividirlo aún más y hacerlo más vulnerable a los ataques clericales.<sup>113</sup> Es decir, esta revisión trajo una serie de sinsabores entre el Ejecutivo y el Legislativo a lo largo de 1856-1857, que derivarán en la derogación de la Constitución por parte de Comonfort poco tiempo después de su promulgación. Además, en el Congreso constituyente se desechó la idea de que el

---

<sup>112</sup> Artículos 2 y 5 del Plan de Ayutla (1 de Marzo) y de Acapulco (11 de Marzo), en **Documentos para la historia...**, pp. 159 y 163-164; Villegas Revueltas, op cit, p. 55.

<sup>113</sup> Sayeg Helú, op cit, p. 273; Cosío Villegas, **La Constitución...**, op cit, p. 69.

Ejecutivo provisional pudiera objetar y hacer observaciones a los decretos y resoluciones de aquel. Es decir, desde este momento se observa el deseo por parte de los congresistas de evitar intromisión alguna del Ejecutivo en los trabajos del Legislativo.

La tercera y última tarea asignada al Congreso fue la de revisar los actos de la última administración santanista contra la que se había levantado la Revolución de Ayutla. Entre estos actos se discutieron algunos que se referían a abusos de poder por parte del dictador, a ascensos militares ilegales, pagos e indemnizaciones por la guerra con Estados Unidos a Generales, amigos de Santa Anna e incluso para sí mismo. En especial, el Congreso criticó y posteriormente derogó un decreto del mismo presidente que rehabilitaba a la Compañía de Jesús, decreto con fecha del 19 de septiembre de 1853 que, en lo general, señalaba la reapertura de las casas, colegios y templos pertenecientes a esta compañía, además de que se permitiría el regreso de los Jesuitas a territorio mexicano, se le devolverían todos sus bienes (fincas, rentas, etc.) y se les daba permiso otra vez para establecer nuevos colegios, iglesias, hospicios, conventos, etc.<sup>114</sup> Pero el acto de Santa Anna que más revisión y condena originó en el seno del Congreso fue el referente a la investidura de un poder ilimitado que el mismo Santa Anna había hecho para sí mismo y que incluso estipulaba que dicho poder sería hereditario. El Congreso invalidó este decreto, afirmando que era un atropello al principio de la división de poderes:

“El Congreso Nacional constituyente considera que nunca hubo derecho para alterar las leyes fundamentales de la nación, ni para disponer de la suerte de ésta; Que el decreto dado por Antonio López de Santa Anna para prorrogar indefinidamente la dictadura no se fundó en la voluntad nacional y por consiguiente dicha resolución es falsa. Por tanto, el Congreso declara lo siguiente: `La nación invalida el decreto de 16 de diciembre de 1853 [...] que prorrogó indefinidamente la dictadura

---

<sup>114</sup> Zarco, op cit, p. 266. Este decreto fue derogado el día 6 de junio de 1856, en el seno del Congreso, de manera unánime.

temporal que ejercía [Santa Anna] y se declaró autoridad para escoger sucesor”<sup>115</sup>

En fin, el hecho de que este Congreso tuviese fines muy heterogéneos, impidió un mejor funcionamiento del mismo, ya que estas dos últimas tareas lo distrajeron de la que debió haber sido la única: formular la Constitución. Por el hecho de ser el órgano encargado de elaborar la Constitución, este Congreso tuvo el carácter de constituyente, pero, además, por lo que se refiere a la revisión de los actos de los gobiernos de Santa Anna y de Comonfort, el Congreso pasó a ser una especie de organismo judicial.

#### 1.4.- La pugna alrededor del Senado.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el 4 de Junio de 1856 la comisión leyó su proyecto de Constitución, poniéndolo a consideración de los diputados presentes. Una de las cuestiones más debatidas en el seno del Constituyente fue sobre la desaparición del Senado y el establecimiento del unicamarismo en México. Se dieron una serie de debates entre los diputados que se mostraron a favor de la supresión del Senado y entre aquellos que lo defendieron argumentando los beneficios que había traído y que traería para el país. En la sesión del 16 de Junio de 1856, la comisión que elaboró el proyecto de Constitución presentó su dictamen en lo referente al poder Legislativo:

“El poder Legislativo de la Federación se deposita en una sola asamblea o Congreso de representantes”.<sup>116</sup>

Para sustentar esta declaración, dicha comisión hizo una reseña de lo que, según ellos, había sido el Senado en experiencias pasadas, afirmando que éste había sido (y

---

<sup>115</sup> IBID, pp. 408-420; Sayeg Helú, op cit, pp. 273-274.

<sup>116</sup> González Oropeza, op cit, p. 50; Zarco, op cit, p. 320.

sería) el freno más fuerte que podía ponerse a la labor legislativa ya que detendría o demoraría algunas leyes de gran importancia para la nación. Además, no por su existencia se mejoraron las leyes ni se perfeccionaron las instituciones:

“En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma [...] y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron las instituciones para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante [la de Santa Anna] que han sufrido los mexicanos”.<sup>117</sup>

Además, al iniciar su exposición, la comisión aseguraba no estar de acuerdo con las supuestas ventajas de esta segunda cámara que suponían que la misma evitaría la precipitación o irreflexión de la de diputados, asegurando además que la única cámara genuinamente popular era ésta y no la de senadores, ya que esta última era por naturaleza aristocrática. Este argumento se cimentaba en el ejemplo británico, ya que en Inglaterra mientras la cámara de diputados era denominada como la cámara baja o de representantes, al Senado se le conocía como la cámara alta o de los Lores (Lord era la manera como se llamaba a los miembros de la aristocracia británica). Es por esto que los detractores del Senado creían que si se preservaba a esta cámara en el Legislativo, sus miembros serían, si bien no nobles ya que en México no existía esta clase, si seguramente representantes de aquellos personajes con riqueza e influencias en el gobierno.

Uno de los participantes en este Congreso constituyente fue León Guzmán que, como se recordará, era uno de los miembros de la comisión, quién en su estudio sobre *“El sistema de las 2 cámaras y sus consecuencias”* nos muestra las razones que, a su parecer, llevaron al Congreso a la desaparición del Senado:

“En un régimen constitucional, toda impulsión fecunda, toda dirección eficaz debe venir de la

---

<sup>117</sup> Zarco, op cit, p. 321.

ley; por consiguiente para marchar con rapidez, es preciso desembarazar al poder Legislativo, hasta donde la prudencia lo permita, de toda traba, de toda rémora”.

Esta traba o rémora se veía personificada en el Senado ya que a él se enviaban los proyectos de ley que salían de la cámara de diputados para que los analizara, corrigiera y aprobara, lo que impedía en muchos casos que las leyes se emitieran de forma rápida.

“Se tuvo otra razón muy poderosa. El término señalado para que el Congreso concluyese sus trabajos apenas bastaba para decretar la Constitución y quedaba por expedir un número considerable de leyes orgánicas, sin las cuáles era imposible la observancia de diversos preceptos importantes. Confiar la expedición de esas leyes a Congresos compuestos por dos cámaras, era dilatarlas demasiado”.<sup>118</sup>

Entonces se observa, de acuerdo con lo expuesto por León Guzmán, que al establecerse el unicamarismo se buscó dar al Legislativo una acción pronta en sus funciones, acción que se vería obstruida con la existencia de dos cámaras. Así, de esta manera, en el Proyecto de Constitución, acorde con el dictamen, se lee: “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará: ‘Congreso de la Unión’”.<sup>119</sup>

En esa misma sesión (junio 16), comenzaron los debates en torno a este artículo. El diputado Isidoro Olvera, defensor del Senado, emitió un voto particular en el que hizo una verdadera apología de esta cámara así como señalar la conveniencia de conservarla:

“En primer lugar, el Senado constituye el freno más fuerte contra una legislación precipitada y opresiva [...] Si la totalidad del poder Legislativo es confiada a una sola asamblea, no se podrá poner ningún freno al ejercicio de este poder[...] La utilidad de la división del poder Legislativo se funda en otras razones no menos importantes: 1)Da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa; 2) Es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo por la dilación que encuentra una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; 3) Éstos se vigilarán mutuamente sobre el

---

<sup>118</sup> Citado en González Oropeza, op cit, p. 53.

<sup>119</sup> Zarco, op cit, p. 335.

cumplimiento de sus deberes constitucionales, siendo constante que, a proporción que uno es imprudente y fogoso, el otro se vuelve circunspecto y tranquilo”.<sup>120</sup>

En contraposición a los argumentos expuestos por algunos de los miembros de la comisión que elaboró el proyecto de Constitución que afirmaba que el Senado sería un gran freno para la labor legislativa, Olvera aseveraba que dicha cámara haría todo lo contrario, agilizaría la promulgación de leyes y que sí frenaría algo: la intempestividad y opresión que una sola cámara podría ejercer al legislar.<sup>121</sup> Éste, como todos sus argumentos anteriores, se apoyaban en lo que Alexander Hamilton y John Madison habían expuesto en *El Federalista*, ya que éstos veían al Senado, en su calidad de segunda rama de la asamblea legislativa, como la cámara que podría constituir un saludable freno sobre el gobierno y sobre la cámara de diputados, ya que reforzaría la seguridad del pueblo por ser el obstáculo contra los actos legislativos intempestivos e inconvenientes de la cámara de diputados.<sup>122</sup> Es así que recurriendo a estos argumentos, el diputado Olvera trató de cambiar la percepción que se tenía del Senado entre los congresistas, deseando además que éstos reconsiderarían su decisión sobre la supresión del mismo.

Si bien Olvera vio los beneficios de esta segunda cámara, no se cerró ante algunas de las desventajas de la misma, ya que al ser el Senado la instancia última a la que llegaban las leyes para su aprobación y posterior promulgación, éste en algunos momentos se había opuesto a todo adelanto y a toda reforma liberal, pero lo justifica ya que consideraba que esto, en algunos momentos fue más beneficioso que perjudicial para el país, ya que contuvo las impulsivas decisiones de los diputados, decisiones que no siempre, según él,

---

<sup>120</sup> Zarco, op cit, pp. 353-354.

<sup>121</sup> IBID, p. 353.

<sup>122</sup> Hamilton, Alexander, John Madison y John Jay, **El Federalista**, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, cuarta reimpresión, p. 263.



correspondían a la realidad del país.

Un argumento al que recurrió este diputado y algunos otros que tomaron la palabra en el constituyente de 1856-1857, fue el de la representatividad a la que tienen derecho las entidades políticas (estados y territorios),<sup>123</sup> la cual consideran no sería una realidad si el Senado era sacado de la vida política, y además que esta representatividad no podía ser sustituida por la implantación del voto por diputaciones (un voto por Estado), ya que sólo sería cubrir parcialmente la representación, ya que algunos proponían que, por una parte, cada territorio tuviera un solo voto, cosa que no podía aceptarse ya que éstos no tenían las mismas prerrogativas y derechos que los estados y, por lo mismo, no podían tener la misma capacidad de decisión que los estados ostentaban en el Congreso. Por otro lado, se proponía que todos los territorios unidos formaran un solo voto, pero esto ocasionaría que los mismos quedarían representados en desigualdad a los estados:

“La falta de representación exacta y natural de las entidades políticas ha creído la mayoría poderla cubrir con una segunda votación por diputaciones para ciertos casos; pero, dejando aparte lo embarazoso del procedimiento, tampoco llena el objeto que se busca [...] La votación que se va examinando, usada ya en nuestros Congresos para algunas elecciones, ha dado muy malos resultados, pues, como sea muy fácil seducir a las mayorías de las diputaciones pequeñas, el gobierno, las facciones o los agiotistas y monopolistas fueron, y no la mayoría del pueblo, los que triunfaron siempre de los estados de diputación numerosa, porque éstos son minoría respecto de los otros; así que se incidirá, aunque de un modo inverso, en el mismo inconveniente que se trata de evitar”.<sup>124</sup>

Es decir, si se aceptaba el voto por diputaciones, los estados sí tendrían una

---

<sup>123</sup> Ya que las mismas se asumen como las que garantizan el sistema federal así como de preservar la unidad nacional. Esta percepción que de sí mismos tienen los estados se expuso un poco más ampliamente en el capítulo 1.1. de esta investigación.

<sup>124</sup> Zarco, op cit, p. 356. A pesar de estos argumentos contra el voto por diputación, el mismo perduró incluso después de la reapertura del Senado en 1874, aunque a partir de este momento sólo utilizado para los asuntos concernientes a la aprobación del presupuesto federal. Como señala Carmagnani, el voto por diputación permitió, a nivel de la cámara de diputados, la posibilidad de un entendimiento entre Federación y estados y favoreció además que los estados pudieran desarrollar políticas de coalición, es decir, formar bloques de estados para la defensa de ciertos intereses, de ahí que este tipo de votación no hubiese sido suprimida tras la reforma constitucional de 1874. Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 156

representación más o menos igual en el Congreso, pero los territorios no contarían con este derecho quedando, por lo tanto, relegados de las decisiones importantes que se tomaran en el Congreso.

Es así que Olvera, congruente con su defensa, propuso que el artículo 53 quedara de esta manera: “Se deposita el Supremo Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”, proponiendo además, la composición de la segunda cámara (tres senadores por cada estado y uno por cada territorio), su manera de elección (electos de la misma manera y por los mismos electores que nombren a los diputados), el proceso de sustitución en la cámara, entre otras.<sup>125</sup> De esta manera, se observa que Isidoro Olvera, el más fehaciente defensor del Senado estaba seguro de la idoneidad y necesidad del Senado para el complemento del sistema federal.

Para la sesión del 4 de julio se debatió de nueva cuenta esta cuestión, y entre los oradores estuvo otra vez Olvera, quien habló a favor del Senado e, incluso, se remitió a la experiencia norteamericana para convencer sobre la funcionalidad del Senado en México, ya que en la nación vecina esta cámara era sumamente útil y democrática. Por su parte, Ponciano Arriaga tomó la palabra, pero para contravenir lo expuesto por Olvera, además de referirse al Senado como una institución antidemocrática y antisocial para México, ya que era y había sido un obstáculo y rémora para todo progreso, ya que como se pretendía darle el carácter de revisor de todos los actos de la cámara de diputados, el Senado, según Arriaga, necesariamente detendría la promulgación de leyes y decretos hasta que éstos fuesen revisados y aprobados por esta cámara, retardando así la legislación que permitiría el

---

<sup>125</sup> Zarco, op cit, pp. 360-361.

desarrollo económico, político y social del país.<sup>126</sup>

En las sesiones de los días 7 y 8 de julio, otros diputados como José María Castillo Velasco, José Antonio Gamboa y Matías Castellanos combatieron la subsistencia del Senado, institución que aseguraban, era superflua e inútil para el país. En palabras de Gamboa, el Senado era “Una madriguera de bandidos de donde salieron todos los males para la República”, mientras que para Castellanos, esta institución era inútil y pernicioso.<sup>127</sup>

Olvera de nueva cuenta habló en pro del Senado, haciendo una remembranza de lo que ha sucedido en México cuando había regido una sola cámara, buscando así convencer sobre la inconveniencia del unicamarismo. Los ejemplos a los que recurrió este diputado son varios: “El primer Congreso de la República, el cual coronó a Iturbide; El de 1836 que estableció el centralismo y el de 1847 que se doblegó ante el poder de Santa Anna”,<sup>128</sup> incluso Olvera atacó a algunos de los congresistas presentes, quienes en su momento fueron parte de alguna de las cámaras por él citadas o que fueron miembros del Senado que impidió el buen funcionamiento del gobierno de Mariano Arista y que ahora, al parecer, trataban de lavarse las manos y olvidarse de sus desaciertos.

Esta idea de la inconveniencia de una Congreso unitario también fue sustentada en lo escrito por Hamilton, ya que este autor afirmaba, al hablar sobre lo beneficioso de una segunda cámara, que cuando las asambleas o Congresos son únicos tienden a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, se dejan seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas para toda la nación.<sup>129</sup> Cuando el Legislativo se compone de una sola cámara y concentra en sus manos una gran amplitud de poderes,

---

<sup>126</sup> González Oropeza, op cit, p. 58.

<sup>127</sup> Ídem; Zarco, op cit, pp. 475-476.

<sup>128</sup> González Oropeza, op cit, p. 59, Zarco, op cit, p. 480.

<sup>129</sup> Hamilton, op cit, p. 264.

tiende a extender su esfera de actividad, absorbiendo atribuciones de otros poderes que no le corresponden. Es decir, desconociendo el principio de división y separación de poderes, situación que pone en peligro la estabilidad del país.<sup>130</sup> Como ya se ha señalado, Olvera recurrió a Hamilton para reforzar su defensa del Senado. El argumento de Hamilton antes citado si puede aplicarse a la realidad mexicana, ya que, como también lo señaló Olvera, la historia de México, desde su independencia hasta 1856, presenta momentos en los que al existir una sola cámara, las decisiones de la misma las más de las veces propiciaron conflictos internos o desconocimiento de las leyes que en diversos momentos habían regido al país. Los ejemplos aludidos por Olvera son significativos, pero considero que sobre todo los últimos dos son singulares ya que, si bien es cierto que en esos dos momentos el Congreso fue unicameral, hay que recordar que no fue porque alguna Constitución lo hubiese establecido, sino que esto se había dado a causa de golpes de Estado o disolución de Congresos constitucionalmente establecidos, como por ejemplo Santa Anna en 1834 y por el establecimiento por parte del mismo de legislaturas únicas que tenían como fin apoyarlo y mantenerlo en el poder. Pero sinceramente son casos aislados y desde 1821 hasta 1856 son pocos los confesos unicamerales y, por el contrario, algunas legislaturas bicamerales son condenadas por sus actos, pero atacando específicamente al Senado, a veces con sustento, pero la mayoría de las ocasiones sin bases firmes.

De esta manera se llegó a la sesión del 10 de septiembre que, por lo observado en la transcripción que de ella hizo Zarco, estuvo dedicada casi en su totalidad a la cuestión del Senado.<sup>131</sup> Olvera recurrió a tomar como ejemplo al Senado norteamericano el cual,

---

<sup>130</sup> IBID, p. 210.

<sup>131</sup> Sesión en la que participaron José María Mata (miembro de la comisión), Francisco Zarco, León Guzmán, Joaquín García Granados, Olvera, Espiridión Moreno, José Antonio Gamboa, Francisco de Paula Cendejas e Ignacio Ramírez. Los diputados que hablaron en pro del Senado fueron Francisco Zarco e Isidoro Olvera, quienes tomaron la palabra en varias ocasiones recurriendo a ejemplos para convencer a la asamblea.

consideraba, había sido uno de los artífices que habían facilitado que los Estados Unidos se encontraran en un alto nivel político, tanto en el ámbito interno como externo. Afirmaba, retomando a Hamilton, que el Senado en Estados Unidos ha traído consigo un sentimiento de carácter nacional, de unidad que ha hecho de esta nación una de las más estables en el mundo y, por consiguiente, dicha cámara hará lo mismo en México. De acuerdo con Hamilton, por muy necesario que sea el sentimiento de unidad nacional para cualquier país, es evidente que nunca lo poseerá en grado suficiente un cuerpo numeroso y variable como la cámara de diputados. Este sentimiento sólo podrá generarse en una institución cuyo número de miembros sea reducido, como el Senado, lo que permitirá una homogeneidad de ideas aunque cada miembro vigile los intereses particulares del estado que representa.<sup>132</sup> En verdad, esta afirmación es un tanto particular ya que considero que como a los diputados se les inculcaba la idea de ser, en conjunto, representantes de la nación y no de cada demarcación o provincia que los eligió, es más factible que en esta cámara se den las bases para el surgimiento de una idea de unidad nacional, mientras que entre los senadores, por ser representantes de cada estado en particular, podrían darse ocasiones en las que acudirían a una actitud localista. Sin embargo, la doble dimensión de la representación, nacional y estatal, es la que permite una mejor correlación entre estados y Federación.

En sus varias exposiciones, Zarco atacó a los detractores del Senado y abogó por su implantación para que en México existiera una política firme y segura, además de complementar con ambas cámaras el sistema federal ya que una representa al pueblo (diputados) y otra a las unidades o entidades federativas, evitando así, nuevas pugnas entre ambos ámbitos de la Federación.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Hamilton, op cit, p. 266.

<sup>133</sup> Zarco, op cit, pp. 835-836.

A estos argumentos recurren dichos diputados, mientras que los diputados que hablaron a favor de la supresión del Senado<sup>134</sup> acuden casi siempre al mismo fundamento acerca de que el Senado ha demostrado ser una institución antidemocrática “porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo y, por consiguiente de las mayorías, será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo, que tal es la base de la elección de los diputados, pero que en ningún caso lo puede ser la de los senadores, ya que estos representarán a las localidades, pero nunca al pueblo, porque aunque éste los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática”,<sup>135</sup> y aristocrática porque como esta cámara tendría el carácter de revisora, sus miembros “se crearán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”;<sup>136</sup> además de agregar que no porque en los Estados Unidos el Senado ha funcionado, se podrá decir lo mismo de su funcionalidad en México.<sup>137</sup> Incluso afirmaban que si uno de los argumentos que se emitía a favor del Senado era que éste defendería o abogaría por los intereses de los estados, en la realidad no se había cumplido este precepto, ya que el Senado en muchas ocasiones había olvidado sus funciones y se había subordinado a intereses de los sectores pudientes del país.

El diputado Cendejas, para reafirmar su postura en contra del Senado, afirmaba que como se pretende hacer del Senado un cuerpo revisor de los actos de la cámara de diputados, automáticamente éste sería antidemocrático por pretender pasar por encima de los representantes del pueblo (los diputados), ya que toda ley o decreto que la cámara de

---

<sup>134</sup> Joaquín García Granados, José Antonio Gamboa, Francisco de Paula Cendejas, Ignacio Ramírez, Espiridión Moreno.

<sup>135</sup> Exposición del diputado José Antonio Gamboa, en Zarco, op cit, p. 842,

<sup>136</sup> Exposición de Joaquín García Granados, en Ibid, p. 839; González, op cit, p. 61.

<sup>137</sup> Zarco, op cit, pp. 835-843; González, op cit, pp. 59-66.

diputados elaborase iba a ser detenido y revisado por una cámara alta, lo que haría que los trabajos de los diputados fuesen nulos y que sólo lo que el Senado aprobara iba a ser lo aceptado para el país.<sup>138</sup> Sin embargo, esta idea no es del todo válida, ya que si bien es cierto que al Senado debían de remitirse las leyes y decretos ya aprobados por los diputados, para que dicha cámara los revisara y especificara, si era necesario, las correcciones que había que hacerles, también las leyes aprobadas por el Senado debían de pasar a una revisión por parte de la cámara de diputados, así que ambas cámaras, y no sólo el Senado, tienen el carácter de revisoras y colegisladoras.

Pasados estos debates, finalmente con 44 votos a favor y 38 en contra, en esta sesión (10 de septiembre de 1856) se decidió la supresión del Senado. Un aspecto importante que hay que destacar es que mientras que los diputados que defendieron al Senado lo hicieron con argumentos firmes, seguros y de manera reiterada, los detractores lo hicieron de manera vacilante y acudiendo a uno o dos argumentos muy repetitivos.

Sin embargo, y a pesar de que la supresión del Senado había sido ya decidida, todavía en algunas sesiones se discutió dicha decisión; como en la del día 2 de octubre, en la que Zarco habló de nueva cuenta a favor del Senado, afirmando que los problemas a los que se enfrentaba el Congreso constituyente para satisfacer en la Constitución tanto a los intereses de la nación en general, como a los de los estados en particular, eran porque no se había encontrado alguna manera idónea para que los estados estuviesen representados igualitariamente en el Congreso, cosa que se habría solucionado si el Senado no hubiese sido suprimido.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> IBID, pp. 837-842.

<sup>139</sup> González Oropeza, op cit, p. 68. Gordon Wood afirma, retomando a Benjamín Lincoln, general revolucionario y escritor contemporáneo a la Constitución estadounidense de 1787, que el bicamariismo expuesto en la Convención de Massachussets de 1784 y aplicado posteriormente en la Constitución 3 años después, se justificaba en la idea de que con él se respetarían los diferentes puntos de vista de cada estado, así

Para la sesión del 22 de noviembre, el mismo Zarco volvió a retomar la cuestión, criticando el “débil” argumento que afirmaba que se suprimía al Senado a causa de la necesidad de una celeridad y eficacia en la promulgación de las leyes, argumento que, a su parecer, no era aceptable ya que con ambas cámaras, el Legislativo podría ser más eficaz en sus trabajos. Algunos diputados, como Moreno, se extrañaron que un hombre tan ilustre como Zarco retomara una cuestión que ya había sido decidida. Guillermo Prieto también aceptó esto, pero aseguró que vería con buenos ojos si se volvía a debatir sobre la cuestión y abogaba para que el Senado fuese reinstalado.

El diputado Albino Aranda, con el objeto de acabar con toda discusión y evitar que el Senado “resucitara” a la vida política, afirmó que: “Cuando existían dos cámaras, se establecía entre ellas cierta rivalidad, la cual era el primer obstáculo que las detenía en su marcha”.<sup>140</sup>

La última sesión en la que se abordó la cuestión del Senado fue en la del día 24 de noviembre, en la que tanto Olvera como Prieto tomaron la palabra para, de nueva cuenta, abogar por el Senado, siendo el primero quien lo hiciera de manera más firme. Los diputados Francisco Díaz Barriga, Gamboa y Moreno finalmente acabaron con la cuestión, afirmando que no era posible detener más la aprobación del artículo referente al Legislativo, ya que no iba a verse modificado de cualquier manera.

Así, finalmente la Constitución de 1857 estipuló en su artículo 51 lo siguiente: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará ‘Congreso de la Unión’”.<sup>141</sup>

---

como se garantizaría la paz de la comunidad. Es decir, el bicamatismo en Estados Unidos garantizaría la representación de cada entidad política así como de la nación en general. Wood, op cit, p. 220. Esto mismo fue expuesto por los constituyentes mexicanos al momento de defender la permanencia del Senado.

<sup>140</sup> González Oropeza, op cit, pp. 69-70; Zarco, op cit, pp. 1044-1047.

<sup>141</sup> Zarco, p. 1351; Tena Ramírez, op cit, p. 614.



Hay que decir que un aspecto que influyó notablemente entre los constituyentes de 1856-57 en lo concerniente a su decisión de suprimir al Senado, fue el papel que éste jugó durante el gobierno del General Mariano Arista, en donde no vigiló los intereses que le correspondía defender, aunado además al recuerdo que se tenía de años pasados en donde esta cámara, según sus detractores, era la gran culpable de los excesos de varios Presidentes de la primera mitad del siglo XIX (centralistas o conservadores), así como de las constantes guerras, tanto civiles como en contra de alguna potencia extranjera que México padeció en dicho periodo al no ser ella, en su calidad de cámara alta la que debía, según ellos, detener los impulsos tanto de la cámara baja (o de diputados) así como del Ejecutivo federal.

Así, el diputado Gamboa si bien había aseverado que el Senado de 1852 durante el gobierno de Mariano Arista había sido malo, también afirmaba que “lo han sido todos los que hemos tenido, exceptuando al que siguió inmediatamente a la publicación de la Carta de 1824. ¡Qué dirá el señor Olvera [...] del Senado de 1830 que ocasionó la revolución que llevó al patíbulo al General Guerrero!”.<sup>142</sup> Por ejemplo, Josefina Vázquez afirma que el Congreso de 1835 (sexto Congreso constitucional federal), al autonombrarse constituyente, fraguó el cambio del sistema de gobierno, promoviendo así la instauración del centralismo, apoyado por Santa Anna con el pretexto de salvaguardar la unidad nacional ante la amenaza de la secesión de Texas. El Senado, como garante de la soberanía de cada estado, según sus detractores, debió haber impedido el ascenso a dicha forma de gobierno ya que con la misma, la autonomía de cada estado era atacada, ya que además sería el Presidente del país el que elegiría a los gobernadores, quienes estarían sujetos al Ejecutivo; es decir, tendrían que acatar lo que éste estableciera.<sup>143</sup> De esta manera, si bien se aceptaba que ambas

---

<sup>142</sup> Zarco, op cit, p. 839.

<sup>143</sup> Vázquez, “*El Federalismo mexicano...*”, op cit, pp. 39-41.

cámaras participaron en el cambio del régimen de gobierno, se culpaba más al Senado por no haber detenido los impulsos de la cámara de diputados.

Aunque la idea de establecer un Senado fue defendida incluso por liberales “puros”, como Zarco y Olvera, esta cámara fue condenada de manera tajante, como ya se vio, como un órgano vicioso por naturaleza que usurpaba la soberanía que delegaba la población en sus representantes directos (diputados).

Como afirma Erika Pani, “aunque los diputados del constituyente se decían fervientes federalistas, parece que a ninguno se le ocurrió siquiera que la desaparición del Senado rompía el pacto federal, pues desde 1824 la cámara alta había permitido asegurar, en el Congreso nacional, voz y voto igualitarios a cada uno de los estados, independientemente del tamaño de su población”. De esta forma, los redactores de la Constitución se empeñaron en constituir una nación “una e indivisible”, monolítica, compuesta de ciudadanos iguales. Su voluntad soberana debía tener estas mismas características y expresarse, sin trabas, sin depuraciones, por medio de un solo cuerpo representativo (cámara de diputados).<sup>144</sup>

Como sabemos, la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; sin embargo el Presidente interino Ignacio Comonfort la consideró demasiado radical, por lo que tomó la decisión de suprimirla en acuerdo con algunos conservadores, como Félix Zuloaga quien proclamó el Plan de Tacubaya de diciembre de 1857 que declaraba la invalidez de la Constitución, pero mantenía en el gobierno a Comonfort. Pero un mes después, 11 de enero de 1858, Zuloaga se levantó en armas en contra de Comonfort e inició el periodo conocido como Guerra de Reforma o de los 3 años (1858-1861),<sup>145</sup> nueva fase de

---

<sup>144</sup> Pani, op cit, pp. 129-130.

<sup>145</sup> Gallo, op cit, pp. 293-294.

inestabilidad política para el país, la cual terminó en 1861 tras el triunfo de Jesús González Ortega sobre Miguel Miramón en Calpulalpan y con la entrada triunfal de Juárez a la capital del país.

Sin embargo, esta inestabilidad no culminará al finalizar dicha guerra ya que casi inmediatamente (en 1862) se gestó la amenaza de una intervención extranjera encabezada por Francia, España e Inglaterra tras la decisión de Juárez de suspender el pago de la deuda externa. Así, de 1862 a 1867, México padeció la presencia de una potencia extranjera tras la decisión de Francia y su Emperador Napoleón III de no aceptar retirarse del país tal y como lo habían hecho sus aliados al aceptar éstos las condiciones que Juárez puso para el posterior pago de la deuda en los tratados de la Soledad. Para muchos mexicanos, la idea de intervención no era encabezada por Francia, ya que en primer lugar afirmaban que a esta nación era a la que menos se le debía y por lo tanto su interés era menor, pero sobre todo y a pesar de todos sus defectos y particularidades (el gobierno imperial de Napoleón III), Francia seguía siendo vista no sólo como una nación que tenía un régimen liberal, sino además como la promotora de la justicia entre las naciones, la nación que lidereaba la civilización moderna y la libertad. De ahí que varios apoyaran la idea, paradójica tal vez sobre todo si se concebía a Francia como una nación liberal, de que la misma auspiciara la implantación de un gobierno monárquico en México, ya que creían que con éste el desarrollo y la civilización se implantarían también en México.<sup>146</sup>

De esta manera, Maximiliano de Habsburgo, príncipe de Austria, apoyado por Napoleón III y un grupo considerable de mexicanos que veían en la monarquía la única posibilidad de dar estabilidad al país, llegó a la ciudad de México para establecer un Imperio (segundo en la experiencia mexicana), lo que ocasionó que Benito Juárez saliera de

---

<sup>146</sup> Pani, op cit, pp. 63-86.

la ciudad de México y estableciera su centro de operaciones y de gobierno en el norte del país.

Sin embargo, y después de casi cuatro años de gobierno y tras la decisión de Napoleón III de retirar su apoyo a Maximiliano al constatar que éste resultó ser tan o más liberal que el mismo Juárez, aquel se vio abandonado a su suerte, sin el apoyo además del ejército imperial, por lo que es fácilmente derrotado por las tropas liberales en el famoso sitio de Querétaro, siendo hecho prisionero y fusilado el 19 de Junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, culminando así para el país, la experiencia imperial y participando de la restauración de la República y del regreso de Benito Juárez a la presidencia.<sup>147</sup>

La derrota del segundo Imperio significó ciertamente la consolidación del partido de Juárez como partido nacional, el fracaso de la alternativa conservadora, el eclipse de la Iglesia como actor político (al menos en ese momento ya que después retomará su papel relevante en la política mexicana, sobre todo con Porfirio Díaz), y el triunfo definitivo de un proyecto de nación republicana y liberal que permaneció vigente hasta 1917.<sup>148</sup>

Por lo antes expuesto, se pudo observar que a pesar de las grandes discusiones que se gestaron en el constituyente de 1857 en torno al Senado, finalmente triunfo la postura pragmática de los diputados que estaban en contra de esta cámara. Éstos afirmaron que si bien era cierto que en la teoría esta cámara permitiría un buen funcionamiento del sistema federal, tal y como lo afirmaron aquellos diputados que estaban a favor del Senado, en la práctica, y basándose en acciones poco favorables que supuestamente el éste había protagonizado, el mismo no había funcionado y, por el contrario, había obstaculizado el trabajo de la cámara de diputados y detenido la marcha ascendente del país.

---

<sup>147</sup> Gallo, op cit, pp. 295-307.

<sup>148</sup> Pani, op cit, p. 19.

## EL SENADO Y LA CONVOCATORIA DE 1867

### 2.1.- Situación del país tras la restauración de la República. El gobierno interino de Juárez.

Después de la Guerra de Reforma y de la derrota del segundo Imperio, la República se consolidó. Los grupos conservadores habían sido definitivamente vencidos y se había alejado el peligro de una nueva intervención extranjera. El Estado mexicano salió fortalecido de la contienda, aunque hay que señalar que por los mismos gastos generados por la guerra en contra del Imperio el erario público y la actividad económica estaban un tanto debilitados, México sufría una pobreza masiva, estancamiento económico y penuria fiscal. Los años de guerra dejaron minas y campos en ruinas, el comercio deprimido y obstruido por el bandolerismo. La población rural practicaba una agricultura de subsistencia y casi no existían empleos para los pobres de las ciudades ni para los trabajadores migratorios. La hacienda pública estaba tan deprimida que no permitía el gasto gubernamental en servicios sociales y el desarrollo económico estaba muy lejos del ritmo que la necesidad exigía.<sup>149</sup> Pero una vez en el poder, el grupo de intelectuales liberales que apoyaban a Juárez buscaron pacificar al país, aplicar la Constitución de 1857, vigorizar la hacienda pública, realizar obras de infraestructura en comunicaciones necesarias para el buen desarrollo del comercio.

En un primer momento se buscaba establecer un balance entre las instituciones en las cuales se dividía el poder político marcando una serie de límites entre ellas, pero no se

---

<sup>149</sup> Perry, Laurens Ballard "El modelo liberal y la política práctica en la República restaurada. 1867-1876", en **Historia Mexicana**, Vol. XXIII, Abril-Junio de 1974, México, El Colegio de México, p. 653; Hernández Chávez, Alicia, **La Tradición...**, op cit, pp. 47-53.

logró que las legislaturas locales de los estados que componían la nación mexicana dejaran de solicitar la intervención de la federación; Por otra parte el darle un mayor peso al poder Legislativo por sobre el Ejecutivo hacía prácticamente imposible el que este último gobernara de forma más o menos efectiva. Como varios autores afirman, en la Constitución de 1857 el equilibrio entre poderes había sido roto, ya que el peso relativo de los estados había sido alterado, además de que la supresión del Senado aumentó el poder del Legislativo y dejó sin representación a los estados en la cámara única, a pesar de la existencia del llamado voto por diputación que consistía en que al momento de que cualquier proyecto de ley pudiese lesionar los intereses de uno o más estados, los diputados se asumían como representantes colectivos de los estados, correspondiéndoles, por lo tanto, un voto por estado.<sup>150</sup> Es por eso que para los constituyentes del 56, el voto por diputación bien podría sustituir al Senado.

El 15 de julio de 1867 Benito Juárez entró en la Ciudad de México consumando la victoria republicana. Para que ello fuese posible las tropas vencedoras ya habían tomado la Ciudad de México, Porfirio Díaz había entrado en ella tomando el poder de la misma el 21 de junio del mismo año. Al momento de entrar a la capital, Juárez emitió un manifiesto en el que se dictaban las bases sobre las que se habría de fincar el nuevo gobierno republicano, además de hacer también un reconocimiento a la lucha heroica que el pueblo mexicano había efectuado en defensa de la soberanía nacional, de las instituciones republicanas así como de la Constitución de 1857.

“El gobierno nacional vuelve hoy a establecer su residencia en la ciudad de México, de la que salió hace cuatro años. Llevó entonces la resolución de no abandonar jamás el cumplimiento de sus deberes [...] Fue con la segura confianza de que el pueblo mexicano lucharía sin cesar contra la inicua invasión extranjera, en defensa de sus derechos, de su libertad [...] y de las instituciones de la República.

---

<sup>150</sup> Carmagnani, “*El Federalismo liberal mexicano*”, op cit, p. 156.

Vuelve el gobierno a la ciudad de México con la bandera de la Constitución y con las mismas leyes“ .<sup>151</sup>

El 1º de agosto Juárez designó provisionalmente a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta que se pudieran llevar a cabo las elecciones pertinentes.<sup>152</sup>

La prensa exigía la vuelta a la Constitución y el único medio natural que veían para acceder a esto era que el gobierno interino expidiera pronto la convocatoria para que la nación pudiera elegir a sus mandatarios.<sup>153</sup> Para la preparación de las elecciones, se lanzó la convocatoria que iba mucho más allá de llamar a elección de personajes a puestos públicos ya que en su artículo noveno incluía una petición para que los votantes se expresaran en relación a la transformación de la Constitución.

2.2.- La Convocatoria a elecciones de 1867. Su propuesta de reformas constitucionales y el plebiscito propuesto para decidir esta cuestión.

Así, Juárez en su obligación a convocar a elecciones para los miembros de los poderes de la Federación, lo hizo de esta manera. Para el 14 de agosto de 1867, el Ejecutivo federal lanzó “*La convocatoria para la elección de los supremos poderes*” en la que, además se encerraban una serie de novedades, especialmente las que se referían a una serie

---

<sup>151</sup> “*Manifiesto del Presidente de la República al ocupar la capital. Julio 15 de 1867*” en **Documentos para la historia del México independiente**, op cit, pp. 317-318; Sayeg Helú, op cit, pp. 366-367.

<sup>152</sup> Por otro lado, el presidente Benito Juárez había alargado su periodo presidencial debido a la intervención y para el 21 de julio de 1867 reorganiza su gabinete de la siguiente forma: Sebastián Lerdo de Tejada (Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación); José María Iglesias (Ministro de Hacienda); Antonio Martínez de Castro (Ministro de Justicia e Instrucción Pública); Ignacio Mejía (Ministro de Guerra) y Blas Balcárcel (Ministro de Fomento).

<sup>153</sup> “*El Siglo XIX*”, 5 de Agosto de 1867 citado en Fuentes Mares, “*La Convocatoria de 1867*”, op cit, p. 425.

de reformas constitucionales, entre las que se encontraba la propuesta acerca de la reinstalación del Senado.

La convocatoria representa indudablemente un paso importante dado por Juárez para restablecer plenamente el régimen constitucional y si sólo se hubiese remitido a llamar a elecciones y a establecer todo el aparato electivo necesario, ésta no habría acarreado tantas complicaciones para el gobierno interino de Juárez. Sin embargo, la convocatoria se volvió un documento de controversia cuando llamó al pueblo para que apoyara la idea del Ejecutivo federal sobre la necesidad de reformar la Constitución.

“Benito Juárez, [...] a sus habitantes, sabed [...]3° Que la Constitución de la República [...] reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adiccionarla o reformarla por la voluntad nacional. 4° Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo [...] en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la Nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adiccionar o reformar la Constitución Federal, [...] sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 [de la misma], reformarla o adiccionarla sobre los puntos siguientes: Primero.- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo; Segundo.- Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras del Legislativo”<sup>154</sup>

Estos dos puntos son los que más ataques generaron por parte de aquellos que se declararon, en 1870, en contra de iniciar cualquier reforma a la Constitución de 1857, ya que creían que con esto, lo que buscaba el Ejecutivo federal era debilitar al Legislativo, así

---

<sup>154</sup> Los otros 3 puntos a reformar eran: 3.- Que los informes que el Poder Ejecutivo tenga que dar al Legislativo no sean verbales, sino por escrito; 4.- Que la diputación o facción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar a sesiones extraordinarias y 5.- Que se determine el modo de proveer la sustitución provisional del poder Ejecutivo en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de la Justicia. Juárez, Benito, **Documentos, discursos y correspondencia**, México, Editorial Libros de México, segunda edición, 1974, Tomo 12, (Selección y notas de Jorge L. Tamayo), pp. 363-365; Fuentes Mares, op cit, p. 426; Cosío Villegas, **Historia Moderna de México**, op cit, pp. 142-143.



como obstruir y demorar el trabajo del mismo. Hay que recordar que como el Senado detendría las resoluciones de la cámara de diputados para revisarlas y corregirlas, éstas todavía podrían ser detenidas por el Presidente de la República si las mismas no lo convencían o habían sido aprobadas por una mayoría mínima en el Congreso (un tercio más un voto a favor y un tercio de abstenciones) ya que, según lo expuesto en la propuesta de reforma, toda resolución debería aprobarse ahora por dos tercios de los diputados y senadores (si se reinstalaba el Senado).<sup>155</sup>

Esta convocatoria iba acompañada por una circular del Ministro de Gobernación Sebastián Lerdo de Tejada, cuyo objeto era explicar el objeto del plebiscito. En lo general, este manifiesto trató de justificar tanto las reformas propuestas por Juárez como la manera en que pretendía llevarlas a cabo.

“Cree el gobierno que ahora convendría hacerlas [ya que] se refieren a la composición y a las atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes”.

Además de que Lerdo, para sustentar aun más su defensa, en específico de la conveniencia de restablecer la segunda cámara, afirmó que en una República federal como la que se había implantado en México, sirven las dos cámaras para combinar, en el poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo.

“Una Cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo”.<sup>156</sup>

Es decir, tanto Juárez como Lerdo sustentaban su idea de la división del Legislativo

---

<sup>155</sup> González, op cit, p. 53.

<sup>156</sup> Juárez, op cit, pp. 370-374.

en la afirmación de que con ambas cámaras finalmente el sistema federal se completaría y tanto la población en general como los estados en particular tendrían una representación real e igual en los poderes de la Federación. En lo referente al llamado directo a la población para que fuera ésta la que decidiera sobre la pertinencia de las reformas, tanto Juárez como Lerdo afirmaron que era legal e incluso se apoyaban en la misma Constitución, ya que ésta establecía en su artículo 39 que:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>157</sup>

Es decir, para Juárez y Lerdo la voluntad libremente manifestada por la mayoría del pueblo era superior a cualquier ley y, por la importancia que ellos le daban a las reformas propuestas, consideraban que no era necesario acatar el procedimiento establecido por la misma Constitución,<sup>158</sup> simplemente se debía aceptar lo que la voluntad de la mayoría dictase.

Un autor como Daniel Cosío Villegas llamó a la convocatoria como “la primera tormenta de la República restaurada”, ya que, como se verá más adelante, la misma ocasionó varias críticas por parte de algunos diputados del Congreso, de algunos gobernadores estatales y, sobre todo, en la prensa de la época. Cosío Villegas asegura que la convocatoria trajo consigo la división del grupo liberal, ya que Juárez perdió el apoyo de antiguos partidarios que no estuvieron de acuerdo con su forma de proceder, además de que

---

<sup>157</sup> IBID, p. 378; “*Constitución Política...*”, en **Documentos para la historia del México independiente**, op cit, p. 223.

<sup>158</sup> Ésta, en su artículo 127 establecía lo siguiente: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas”, Ibid, p. 233.

la oposición a él (sobre todo aquellos simpatizantes de Porfirio Díaz) se organizó en la prensa y después en el Congreso para atacarlo.<sup>159</sup>

Aunque las reformas eran necesarias, el procedimiento para llevarlas a cabo, por medio de una consulta directa, sin acatar lo establecido por la misma Constitución, generó las más diversas reacciones tanto entre los detractores de Juárez así como entre sus aliados.

2.3.- Reacciones entorno a la Convocatoria. Cuestionamientos en la prensa y enfrentamientos de Benito Juárez con gobernadores estatales.

¿Por qué la convocatoria generó tanta molestia entre los diputados en el seno del Congreso, entre la prensa y entre algunos gobernadores estatales?

El artículo noveno de la convocatoria a las elecciones (que contenía lo referente a las reformas) hizo que la opinión pública del país, a través de diversos periódicos tanto de los estados como de la Capital, reaccionara dividiéndose entre aquellos que sostenían que esta petición lo que hacía era violentar y destruir la Constitución de 1857 y su espíritu, así como era un reflejo de las ideas juaristas sobre ella, una falta de respeto a la vida constitucional que se intentaba restablecer. Además, porque consideraban que la manera con la que se buscaba reformar a la Constitución era un ataque hacia ésta, a pesar de que Juárez y Lerdo afirmaban lo contrario, además de que recurrían a ella para sustentar sus acciones (como la referencia ya citada al artículo 39). Para muchos de los detractores de la convocatoria, la afirmación de la soberanía popular contravenía el marco legal constitucional, ya que en la Constitución misma se establecía, como ya se vio, el

---

<sup>159</sup> Cosío Villegas, Historia Moderna de México, op cit, p. 142.

procedimiento para que pudiese ser reformada.

Desde ese momento, en varios estados del país se dieron verdaderos ataques a la postura de Juárez e, incluso, se generó una vigorosa oposición, además de que se aprovechó este momento para desacreditar a Juárez y llegar incluso a considerar que lo que éste buscaba con las reformas era debilitar al Legislativo y fortalecer al Ejecutivo y, por consiguiente, a sí mismo.

Ya que durante los diez años de inestabilidad política, que van de 1857 a 1867 en los que México libró luchas intestinas así como contra una intervención extranjera y un Imperio, la Constitución fue enarbolada como la bandera de los combatientes y el principal motivo que los orillaba a luchar, ahora se buscaba que ésta se aplicara al pie de la letra, tal y como había sido escrita en 1857, por lo que el llamado de Juárez a reformarla o adicionarla fue visto como un verdadero ataque, sobre todo por la manera como se pretendían llevar a cabo las reformas, pasando por encima de lo que la misma ley establecía.

En la prensa de la época es donde más ataque se ve hacia la convocatoria. Periódicos como “*El Siglo XIX*”, “*El Globo*” y “*El Monitor Republicano*” fueron los que más comentarios en contra publicaron. Manuel María Zamacona, director de “*El Globo*” se opuso a las reformas por considerarlas innecesarias. Para él, las propuestas eran “Un complot contra la soberanía de la nación, una conjura artera contra las instituciones”, mientras que Pantaleón Tovar, director de “*El Siglo XIX*”, presentó más críticas hacía el modo en como se pretendía ponerlas en marcha que a las reformas en sí.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Citado en Hale, Charles, **La Transformación...**, op cit, p. 123. La prensa de la época, a pesar de las restricciones y la dificultad para llegar a un número considerable de lectores, era el medio a partir del cual varios personajes podían manifestar sus ideas, objetivas o no, respecto a las acciones del Ejecutivo o del Legislativo. Hay que señalar que varios periódicos eran coordinados por diputados o personalidades políticas de gran relevancia, como Francisco Zarco, el mismo Zamacona, años más tarde y su periódico “La Libertad”;

Como ya se señaló anteriormente, la convocatoria fue acompañada por una circular de Lerdo de Tejada, situación que ocasionó que Zamacona y otros personajes adjudicasen la autoría de la convocatoria a Lerdo y no a Juárez e incluso señalaban que la idea de la división del Legislativo era del primero y no del segundo, con lo que se observa la animadversión que se tenía hacía Lerdo. Entre el 14 y 21 de agosto de 1867 se publican una serie de artículos que atacaban a la convocatoria. Zamacona en específico decía:

“El ministerio la ha iniciado: tras un mes largo de reclusión cautelosa, ha salido en fin al palenque con la visera calada y la lanza en ristre contra nuestra ley fundamental [...] La nación no quiere ver que el primer venido ponga la mano en la Constitución delicada todavía, ni que cualquiera pueda iniciar en ella cambios y adiciones sin los sabios requisitos que la misma establece [...] Lo grave, lo terrible, lo crítico en la ley que nos ocupa, es su esencia, sus miras radicales, su tendencia a introducir modos nuevos e insólitos de reformar la Constitución”.<sup>161</sup>

En esta cita se puede observar, en primer lugar, que Zamacona al decir que “el ministerio la ha iniciado”, atribuye la autoría de la convocatoria al ministro Lerdo de Tejada; en segundo lugar, afirmaba que a pesar de que se había hecho un llamado al pueblo para que votara a favor de las reformas, éste no deseaba ver reformada su Constitución y mucho menos sin acatar lo que ella misma establecía y, en tercer lugar, se ve que el punto central al que va dirigido el ataque de Zamacona es a la forma y no al fondo de la convocatoria; es decir que se pretendía introducir nuevas formas o vías que pasaban por encima de la ley para llevar a cabo las reformas. Algunos otros escritores importantes,

---

entre otros. Muchas de las ideas expuestas en estos periódicos estaban cargadas de una subjetividad, estaban orientadas a defender las ideas y posturas que sus redactores ostentaban y, por consiguiente, atacaban aquellas no les eran afines. Por lo tanto, el análisis que se desee hacer sobre la prensa debe ser muy cuidadoso, como señala Jacqueline Covo, leer ente líneas y cotejar varias posturas antes de dar una conclusión sobre el tema estudiado. Así, en esta investigación no se retoma ampliamente a la prensa y sólo me remito a ella para ejemplificar o enriquecer algunas ideas de los actores de la época, aunque hay que hacer hincapié en la importancia de estas fuentes para ahondar, en el futuro, algunas cuestiones importantes, sobre todo por lo novedoso del tema. Covo, Jacqueline, “*La prensa en la historiografía mexicana: problemas y perspectivas*” en **Historia Mexicana**, Vol. XLII, Enero-Marzo de 1993, pp. 689-710.

<sup>161</sup> Citado en Cosío Villegas, **Historia Moderna...**, op cit, p. 158.

como Ignacio Ramírez afirmaban que “Juárez protestó solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución, y es el primero en quebrantar ese compromiso”.

Para contestar a todas estas críticas, Juárez emitió el 22 de agosto un manifiesto en el que apoyaba a la convocatoria y que en términos generales decía:

“He cumplido mi deber convocando al pueblo para que, en ejercicio de su soberanía, elija los funcionarios a quienes quiere confiar sus destinos. Asimismo he cumplido también otro deber [...] proponiendo al pueblo algunos puntos de reforma de la Constitución, para que resuelva sobre ellos lo que fuere su libre y soberana voluntad. [...] Todas las reformas hechas durante mi administración se han encaminado a desarrollar y perfeccionar los principios de la Constitución de la República. No tienen ni podrían tener otro objeto las que se han propuesto en la convocatoria. [...] Mi única aspiración es servir a los intereses del pueblo y respetar su verdadera voluntad [...] Mi único fin es proponeros lo que creo mejor para vuestros más caros intereses, que son afianzar la paz en el porvenir y consolidar nuestras instituciones”.<sup>162</sup>

De esta manera, Juárez pretendía acabar con varios comentarios que aseguraban que lo que él quería con las reformas era debilitar al Legislativo y fortalecer al Ejecutivo, además de adjudicarse la autoría de la convocatoria, desligando a Lerdo de toda responsabilidad. Sin embargo, este manifiesto no acabó con los ataques hacia Juárez, por el contrario trajo otras tensiones. Algunos gobernadores estatales decidieron o no publicar la convocatoria o mutilarla en la parte referente a las reformas. Dos son los casos más significativos que demuestran la oposición hacia la convocatoria de Juárez.

El gobierno federal había nombrado gobernador y comandante militar del estado de Guanajuato al General León Guzmán (como se recordará, constituyente del 56 y uno de los que apoyó la supresión del Senado). Éste no aprobaba la convocatoria, en específico por las reformas que la misma proponía (la de la reinstalación del Senado en particular) e inmediatamente se lo comunicó a Lerdo de Tejada mediante un documento que Guzmán hizo circular ampliamente en la prensa.

---

<sup>162</sup> “*Manifiesto de Juárez apoyando la convocatoria*” en Juárez, op cit, pp. 379-380.

“La convocatoria ha sido publicada en este estado y trabajo eficazmente porque las elecciones tengan su verificativo; pero por deber, por conciencia y por convencimiento, he creído que no debía dar curso a los artículos que se refieren a reformas constitucionales”.

Además de afirmar que si bien aceptaba que tanto el Congreso como el Ejecutivo estaban en su derecho de iniciar o aprobar reformas, esto debía de hacerse a partir de lo que estipulaba la ley misma, sin que fuera necesario infringirla.<sup>163</sup>

Cosío Villegas dice que, a pesar de que León Guzmán trató de evitar una molestia tanto en Juárez como en Lerdo, su actitud fue un claro acto de rebeldía, lo que ocasionó que Juárez buscara aplacarlo, y por ello lo removió de su cargo, a pesar de que había sido uno de sus más fieles seguidores. León Guzmán fue sustituido por el General Florencio Antillón.

El otro gobernador que también publicó la convocatoria a medias fue el General Juan N. Méndez, de Puebla, quien de igual manera no acató las órdenes de Juárez ya que consideraba que:

“Expedida [la convocatoria] por el Ejecutivo de la nación, viola los artículos constitucionales, y el gobierno del estado al recibirla, fijó su mirada en la Constitución, y la encontró sobre todos los poderes y abrigando los derechos [...] Entonces el gobierno del estado se encontró en la disyuntiva de o violar la Constitución, o dejar al pueblo sin que tomase parte en las elecciones [...] Borró entonces de la convocatoria cuanto aquella contenía de contrario a la Constitución, y la publicó después como lo habéis visto”.<sup>164</sup>

Pero además se rumoraba que el mismo Méndez podría encabezar una rebelión armada en contra del gobierno federal. Rafael J. García había informado a Juárez que Méndez estaba formando una maquinaria política opuesta a la presidencia, además de

---

<sup>163</sup> “Circular de León Guzmán oponiéndose a las reformas. Septiembre 4 de 1867”, en IBID, p. 478.

<sup>164</sup> Citado en Cosío Villegas, op cit, pp. 169-170; Perry, Laurens Ballard, “El modelo liberal y la política práctica en la República restaurada. 1967-1876”, op cit, p.678.

afirmar que éste era un porfirista, cosa que por supuesto representaba un peligro para Juárez; sobre todo por la cercanía de las elecciones ya que si permitía que Méndez permaneciese en el poder, seguramente iba a dar todo su apoyo a Díaz y a los candidatos afines a éste, por lo que inmediatamente el Ejecutivo federal lo destituyó y nombró a Rafael J. García como gobernador interino del estado de Puebla.<sup>165</sup> Sin embargo, Méndez no obedeció al instante, como lo había hecho León Guzmán, e incluso retó al nuevo gobernador afirmando que no dejaría su puesto. Pero como no recibió apoyo de las tropas locales, finalmente entregó el gobierno a García. Tras el fin de estos acontecimientos, Juárez escribió al gobernador de Oaxaca, Miguel Castro:

“Terminaron finalmente los escandalitos de Guanajuato y de Puebla con el nombramiento de nuevos gobernadores, y hoy todo ha vuelto a la condición normal”.

Pero a pesar de estas acciones, otros gobernadores como los de Zacatecas (Miguel Auza) o Sinaloa (Domingo Rubí) también manifestaron su desagrado por las reformas que la convocatoria proponía, pero, sobre todo, como ya se ha dicho, por la forma en que se habían planteado, a pesar de todo publicaron integra la convocatoria dejando al pueblo la última decisión.

Juárez, verdaderamente contrariado por el revuelo que había causado la convocatoria, le escribió a Matías Romero, quien se encontraba en ese entonces en Washington, una carta en la que manifestaba su pesar y asombro por el mal recibimiento que sus propuestas habían tenido:

“Yo no comprendo, francamente, cómo la convocatoria ha podido producir ese mal efecto [...] El gobierno ha juzgado de su deber indicar la conveniencia de esas reformas, pero no ha pretendido imponerlas y ha dejado por el contrario, al pueblo el derecho de aceptarlas o no, circunstancia que basta

---

<sup>165</sup> Perry, op cit, p. 685.



por sí sola para demostrar que el gobierno desea, antes que todo y más que todo, marchar de acuerdo con la opinión, respetando, como debe, la voluntad nacional”.<sup>166</sup>

En fin, como se ha señalado, la mayoría de las críticas estaban orientadas a la forma en como habían sido propuestas las reformas constitucionales. No se decía si el Senado era o no necesario en el Legislativo, si funcionaría eficazmente, si reinstalarlo era un ataque a la cámara de diputados, etc. No, al menos en los textos revisados, tanto contemporáneos a la convocatoria (prensa, comunicados, etc.), como aquellos que han analizado este periodo; tampoco se menciona o ataca directamente la posibilidad de dividir al Legislativo u otorgar el veto suspensivo como lo propone Juárez, a pesar de que hubiera sido interesante saber qué opinaban los diputados sobre ambos puntos y si ellos los veían como un ataque al Legislativo. Es decir, si Juárez hubiera propuesto estas reformas siguiendo al pie de la letra lo establecido en la Constitución, ¿Qué acogida habrían tenido las reformas tanto entre la prensa como en el Congreso? ¿Habrían sido criticadas fehacientemente o sólo puestas a discusión en los debates del Congreso y simplemente o aprobadas o desechadas?

A pesar de estar convencido de su actitud, Juárez conciente del conflicto que había creado y que podría repercutir en las próximas elecciones, se propuso esquivar la derrota, tomando la decisión de dar marcha atrás a las reformas.

#### 2.4.- El fracaso del plebiscito y derrota de Juárez.

Ante los problemas causados, ya electo Juárez, nuevamente como presidente, reconoció que la convocatoria había causado serias tensiones y, por lo tanto, aceptó que las modificaciones constitucionales debían canalizarse a través de las reglas establecidas. De

---

<sup>166</sup> Juárez, op cit, p. 474.

esta manera, Juárez se presentó ante el Congreso el 8 de diciembre de 1867, día en que se realizaba la apertura del primer periodo de sesiones del IV Congreso constitucional, en donde pidió a los diputados no tomar en cuenta la votación que se había hecho en lo concerniente a las reformas; y ya que las seguía considerando necesarias y urgentes para el buen funcionamiento del gobierno federal, propuso que en lugar de hacerse el escrutinio de los votos emitidos en el plebiscito, el Ejecutivo iba a someter la iniciativa de reformas a “La sabiduría del Congreso, para que éste pudiera determinar acerca de ellas, conforme a las reglas establecidas en la Constitución. Con este fin, se presentará desde luego la iniciativa correspondiente”.<sup>167</sup>

Juárez buscaba de esta manera resarcir su error y recurrir, ahora si, a la Constitución misma para seguir los lineamientos para su reforma, con la idea de borrar todas las tensiones que su proceder había causado e iniciar de forma pacífica y sin tensiones su nueva administración.

Pero hay que agregar que unos días antes de que Juárez pronunciara estas palabras en el Congreso, un periódico llamado “*El Continental*”, daba unas cifras extraoficiales del conteo de los votos que se habían emitido en el plebiscito en pro o en contra de las reformas. Según este periódico, 5, 527 electores votaban a favor de las reformas, y 7, 477 lo hacían en contra, además de que se habían computado 1, 192 abstenciones.<sup>168</sup> Estas cifras demuestran que si bien el pueblo había aceptado el método de apelación directa que habían propuesto Juárez y Lerdo, la mayoría de los votantes no aceptaban la idea de reformar la

---

<sup>167</sup> IBID, p. 890.

<sup>168</sup> El periódico “*El Correo de México*”, en su edición del 28 de septiembre de 1867 daba otras cifras totalmente diferentes: 897 votos a favor de las reformas, 2, 352 en contra y 6, 500 no reconocían al Ejecutivo el derecho de reformar la Constitución. Citado en Luna Argudín, op cit, p. 393. Como se ve, estas cifras difieren en mucho a las citadas por Cosío Villegas, pero como el conteo fue extraoficial, probablemente no se pudo acceder al total de las boletas electorales, por lo que los datos no eran tan cercanos a la realidad. De cualquier modo, ambos datos arrojan resultados adversos a las reformas.

Constitución. Como señala Cosío Villegas, si estas cifras eran ciertas, ya que sólo el Congreso tenía la facultad de hacer el conteo de los votos (cosa que no hizo, como ya se señaló tras la petición de Juárez), las mismas convencieron a Juárez de que el modo como propuso las reformas no fue el adecuado, de ahí su idea de dar marcha atrás y decisión final de acatar lo establecido por la Constitución en torno a esta cuestión.<sup>169</sup>

Jorge Sayeg Helú afirma que el fracaso de este plebiscito se debió fundamentalmente al entusiasmo constitucional del momento, sentimiento que apelaba a la inviolabilidad de la Constitución y a un cabal cumplimiento de los preceptos establecidos en la misma, tal y como habían sido escritos en 1857, sin alteraciones o modificaciones. Se deseaba que la misma fuese aplicada tal y como había sido escrita en 1857, era necesario dejarla funcionar y no comenzar a “mutlarla” con cambios que en nada la beneficiarían y que, para muchos, eran por el contrario un ataque en contra de la misma e, incluso, hasta para la misma federación.<sup>170</sup>

Finalmente, para el 14 de diciembre de 1867, se presentó a consideración del Congreso la iniciativa presidencial correspondiente a los cinco puntos de reformas, iniciativa que no fue debatida hasta el año de 1870, en el marco del quinto Congreso constitucional.

Muchos de los que emitieron críticas a la convocatoria seguramente o no la leyeron bien o no quisieron hacerlo, ya que por lo que se ve en sus críticas, daban por hecho que Juárez llamaba al pueblo para que éste decidiera sobre si se llevarían a cabo las reformas, por lo que creían que si el resultado era afirmativo las mismas se pondrían en práctica enseguida. Sin embargo, si se lee cuidadosamente la convocatoria, se observa que la ésta en

---

<sup>169</sup> Cosío Villegas, op cit, p. 190.

<sup>170</sup> Sayeg Helú, op cit, p.374.

ningún momento señala esto, sino que proponía al pueblo las reformas y le pedía al mismo que emitiera un voto a favor para que éstas pudiesen ser llevadas a discusión en el futuro Congreso. Es decir, si las reformas hubiesen sido apoyadas por la población, todavía éstas tendrían que haber pasado por una discusión entre los diputados quienes finalmente decidirían sobre la idoneidad de las mismas.

Para Cosío Villegas, el hecho de que Juárez acudiese a apelar directamente a la población para que fuera ésta, como detentadora de la soberanía, la que apoyase su propósito de reformas constitucionales, fue simplemente porque Juárez no quería dejar pasar una preciosa coyuntura histórica. Es decir, que Juárez sabía de la popularidad (aunque ya para este momento algo disminuida pero todavía importante) que tenía entre la población, lo que le daba cierta seguridad para creer que cualquier acción que el iniciará iba a ser aprobada enseguida por ésta. Sin embargo y como ya se vio, no pudo convencerlos.

De esta forma, acaba la tormenta desatada por las elecciones de 1867 y continúa el gobierno juarista que le dará al Estado Mexicano la mayor parte de sus características modernas más importantes. Una vez instalado el IV Congreso, sus miembros se enfrentaron al dilema de hacer efectiva realmente la Constitución de 1857, a la par que se debía dar un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para que el primero pudiera administrar efectivamente la hacienda pública y defender los intereses generales de la nación.

## EL SENADO EN CAMINO A SU IMPLANTACIÓN: 1870

### 3.1.- 1870: Resurge la propuesta a favor del Senado. La insistencia de Juárez por las reformas.

Una de las opciones propuestas para equilibrar los poderes federales fue la reapertura del Senado, tema que se retomará en el año de 1870 tanto por Juárez como al interior de la cámara de diputados.

El 3 de marzo de 1870 Juárez envió una carta a cada uno de los gobernadores estatales, urgiéndoles a apoyar las reformas constitucionales, en especial, la referente al Senado. Juárez ahora si fue muy cuidadoso en la forma como se dirigió a ellos, respetando además la soberanía de cada estado. Se dirigió a los gobernadores de esta manera:

“Con el establecimiento del Senado, los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes [...] Si usted, después de meditar el asunto, juzga conveniente patrocinarlo [...] creo [...] que prestará un gran servicio al país en general y, en particular, a los intereses de esa localidad [...] queda usted en completa libertad para aprobar con entera independencia y según le aconseje su convicción”.<sup>171</sup>

Así, Juárez buscaba el consenso de la mayoría de los estados para, por así decirlo, presionar al Congreso para que éste retomara la cuestión de las reformas, sustentando su idea además en la necesidad y urgencia de que los estados tuviesen, a partir de la reincorporación del Senado, una representación directa e igual en la formación de las leyes para no estar supeditados al voto por diputaciones.

Ya habían pasado tres años desde la publicación de la controvertida convocatoria de

---

<sup>171</sup> “Circular de Juárez a los gobernadores proponiendo la creación del Senado”, en Casillas, Roberto, et al, **La restauración...**, op cit, pp. 32-33.

1867 y ahora Juárez, con un gobierno más estable, sin tensiones o rebeliones internas que pusieran en peligro su administración, vio el momento propicio para llevar a buen término las reformas que él mismo había propuesto en 1867, primero en la convocatoria y después al IV Congreso constitucional, propuesta que, como se vio, no prosperó por la misma situación creada por el triste célebre plebiscito del mismo año.

Sin embargo, durante estos tres últimos años, Juárez había tenido que recurrir a la petición de facultades extraordinarias para conseguir la pacificación de algunos territorios rebeldes. Según Sayeg Helú, entre 1867 y 1872 el Congreso emitió cinco leyes en materia de suspensión de garantías individuales y facultades extraordinarias. La primera de estas leyes fue provocada por un motín autonomista de Yucatán y su vigencia se extendió de del 4 de enero al 28 de abril de 1868. A los diez días, el 8 de mayo, se emitió una nueva ley a causa del surgimiento de una serie de sublevaciones en Sinaloa, Puebla y Cuautitlán. Esta segunda ley tuvo más vigencia ya que se derogará hasta el 31 de diciembre de 1868. Otra serie de sublevaciones dieron lugar a la tercera ley que va del 17 de enero al 17 de julio de 1870. La cuarta y quinta ley, que van del 2 de diciembre de 1871 al 2 de abril de 1872 y del 17 de mayo al 27 de julio del mismo año, respectivamente, fueron emitidas a causa de la rebelión de la Noria, encabezada por Porfirio Díaz; rebelión que, como sabemos, se levanta en contra de la reelección de Benito Juárez como Presidente de la República. Después de la muerte de éste y el ascenso de Lerdo de Tejada como Presidente, fueron emitidas otras cuatro leyes de la misma índole para las dos primeras, hacer frente a la sublevación cristera de 1875 y las dos últimas para hacer frente a la rebelión de Tuxtepec de 1876, encabezada también por Díaz.<sup>172</sup>

La facilidad con que fueron emitidas todas estas leyes por el Congreso, según Sayeg

---

<sup>172</sup> Sayeg Helú, El Constitucionalismo..., op cit, p. 388.

Helú, se debió al carácter unicameral del mismo, por lo que se llegó a pensar que era necesario integrar dicho cuerpo con las dos cámaras, diputados y senadores, ya que era demasiada la fuerza que se había conferido a la asamblea única, dotándola de facultades que sobrepasaban en ocasiones la naturaleza de la función legislativa.

Es así que la iniciativa de Juárez de acudir a los gobernadores para que diesen su apoyo a las reformas constitucionales encontró buen recibimiento, y para la sesión del 9 de abril, en el seno del Quinto Congreso constitucional, la Legislatura de Yucatán dio el primer paso al retomar la propuesta del Ejecutivo para reformar el artículo 51 constitucional en el sentido de que hubiesen dos cámaras, pidiendo además, el apoyo de las demás legislaturas sobre este aspecto.<sup>173</sup>

3.2.- V Congreso constitucional. Inician los debates: El dictamen de reformas constitucionales.

Así, fue en la sesión del día 16 de abril del mismo año cuando en el Congreso inició una enconada discusión entre aquellos que apoyaban las reformas y aquellos que pretendían evitarlas. En esta sesión fue presentado el Dictamen de la Comisión<sup>174</sup> de puntos constitucionales del Congreso de la Unión sobre las reformas y adiciones a la Constitución de 1857. Esta comisión consideró de gran importancia iniciar su dictamen con las propuestas de reforma que Benito Juárez había sugerido en 1867.

Hay que señalar que la propuesta de reinstalación del Senado no cambiaría sólo un artículo constitucional, sino que esta iniciativa tocaba a varios artículos de la Constitución.

---

<sup>173</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, Tipografía de “El Partido Liberal”, 1897, p. 106.

<sup>174</sup> Comisión integrada por los diputados Ezequiel Montes, Joaquín María Alcalde y Rafael Dondé, **El Senado de la República...**, op cit, p. 15.

En el dictamen de la comisión se señalaba la necesidad de reformar algunos otros artículos,<sup>175</sup> además de que se requería de algunas adiciones sin las cuales el Poder Legislativo, depositado en dos cámaras, no podría ejercer sus funciones.<sup>176</sup>

Para defender su dictámen, la comisión afirmaba que la necesidad del establecimiento de una segunda cámara legislativa era imperiosa, ya que ellos consideraban que para hacer estable la Constitución y conformación de un Estado era necesario no sólo limitar al poder Ejecutivo, sino también al Legislativo, y de qué mejor manera que dividiéndolo en dos cámaras. Además, los miembros de esta comisión estaban convencidos, después de haber hecho una lectura de los debates del Congreso constituyente de 1856, que los argumentos que se presentaron a favor del Senado por los diputados Olvera, Zarco y Prieto en aquellas sesiones fueron acertados, eficaces, ya que, para la comisión, realmente todos los puntos expuestos en ese entonces a favor del Senado habían estado sustentados históricamente y en escritos de hombres de gran sabiduría, como Hamilton, Tocqueville, etc., y que ahora más que nunca éstos se adecuaban a las necesidades del país, por lo que deberían de ser rescatados para ampliar los puntos a favor del Senado.<sup>177</sup> La comisión aseguraba que una asamblea única no garantizaba la estabilidad del país, mientras que una asamblea dividida impedía la precipitación del Legislativo, garantizaría un verdadero

---

<sup>175</sup> El 51, 52 y 53, referentes a la composición del Legislativo, así como a la elección e instalación del Congreso; el 56 referente a los requisitos para ser diputado y senador; Del 57 al 62 referentes a las actitudes y compromisos de los legisladores para con el Congreso; Del 65 al 67 que aludían al derecho de iniciar leyes, ya que ahora se debía que agregar que también podría proponerlas el Senado; El 69 que trataba lo referente a los proyectos de presupuesto así como los del gasto que la Federación tendría para el siguiente año así como los egresos del año anterior; El 70, fracciones 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, y 8<sup>a</sup> al que se le tendría que agregar la función revisora y colegisladora del Senado; Los artículos 71, 72, fracciones 12<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup>, referentes a las facultades de la cámara de diputados que ahora pasarían a ser ejercidas por el Senado (ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes, etc., así como para aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo; El 73 y 74 tocan lo referente a la instalación y composición de la diputación permanente; Los artículos 79, 82, 84, 85 y 95 se refieren a los otros puntos propuestos en la convocatoria de 1867; Del 103 al 105 aluden a la responsabilidad de los funcionarios públicos así como la manera en que serían juzgados. “*Dictamen de la Comisión de puntos constitucionales. 16 de Abril de 1870*”, en IBID, pp. 15-37.

<sup>176</sup> IBID, p. 15.

<sup>177</sup> IBID, p. 18.



régimen democrático en que todos los ciudadanos y sectores de la sociedad estuvieran representados, etc.

“Para hacer estable la Constitución de un Estado es absolutamente necesario limitar en ella el poder Legislativo. Este debe estar absolutamente dividido [...] La asamblea única, no teniendo nada que restrinja la facultad que tiene de hacer leyes es necesariamente un poder ilimitado, y un poder ilimitado es, por su misma definición, un poder despótico que pone en riesgo la paz de la nación”.<sup>178</sup>

Retomando la idea presentada en el apartado anterior, se observa que la comisión arguye la continua recurrencia por parte del Ejecutivo a pedir facultades extraordinarias y la suspensión de garantías individuales a la falta de un cuerpo como el Senado, destinado a dar estabilidad y vida a las instituciones republicanas, ya que esta cámara sería, como ya se ha mencionado reiteradamente, el freno para la precipitación de la cámara de diputados, precipitación que podría generar resoluciones que, según la comisión, podrían desestabilizar al país.<sup>179</sup>

Además, en este dictamen se exponía el asunto del veto suspensivo, también propuesto por Juárez en 1867. La comisión afirmaba que no se había considerado factible la aprobación del veto, ya que se consideraba que como no había nada más respetable que el voto de las mayorías, si se aceptaba el veto presidencial se le estaría dando a las minorías el poder decidir sobre las mayorías. Esto lo afirmaban en base a que la propuesta de Juárez establecía que cualquier resolución del legislativo no podría ser reproducida si antes no había sido aprobada por los dos tercios de la cámara o cámaras en que se depositase el Legislativo; por lo que la comisión aseguraba que con esto lo único que se haría sería detener constantemente la labor legislativa, ya que si un tercio de los legisladores, más un voto estaban en contra del proyecto, el mismo no sería aprobado, por lo que a pesar de que

---

<sup>178</sup> IBID, pp. 19-20.

<sup>179</sup> Hay que señalar que esta comisión no explica ampliamente este argumento y sólo señala que el Senado evitaría la salida de leyes que atentaran contra la paz y estabilidad de la nación. IBID, p. 33.

si una mayoría abogaba por el, finalmente esta votación dejaría sin efecto el deseo de la mayoría.

Finalmente, la reforma tal y como la había propuesto Juárez no prosperó, aunque en el artículo 71 constitucional, fracciones A a la E, después de la reforma de 1874, se estableció una especie de veto presidencial, pero ahora no sería necesario que los proyectos de ley fuesen aprobados por los dos tercios de ambas cámaras, ya que a partir de ese momento las iniciativas de ley solamente tendrían que ser aprobadas por mayoría absoluta; es decir, el 50 % de los diputados y senadores más un voto, cosa que, según ellos, agilizaría los trámites para la promulgación de las leyes.<sup>180</sup>

### 3.3.- Los detractores del Senado.

Después de que la comisión hizo la exposición de su dictámen, comenzó la discusión en torno al mismo, siendo Justino Fernández quien la inició. Primeramente, leyó de nueva cuenta dichas propuestas para posteriormente atacarlas, argumentando en primer lugar, que la Constitución no había regido el tiempo suficiente debido a las pugnas internas en el país, invasiones, golpes de Estado, etc., como para saber si podía o no funcionar, ya que en total sólo había regido cuatro años, diez meses (dos que van de enero de 1861 a julio de 1863 y otros tantos del 16 de septiembre de 1867 a la fecha de la sesión), por lo que consideraba que no era aceptable reformar treinta y dos de sus artículos ni mucho menos agregar otros veinte relacionados con estas reformas.

El diputado Fernández hizo referencia a lo que él consideraba que sería la representación nacional con la institución del Senado, diciendo que sería un poder público

---

<sup>180</sup> IBID, pp. 34; 43-44.

dividido en dos pedazos, los cuales no podrían nunca ponerse de acuerdo respecto a la legislación y, por consiguiente, afectarían la vida política del país. El mismo diputado señaló que si la comisión pretendía convencer sobre la necesidad del cuerpo senatorial para el país, la misma debería exponer los bienes que esta cámara, cuando estuvo en funcionamiento, trajo a la nación así como los males que le evitó; sin embargo esto es lo que precisamente no había hecho dicha comisión, ya que ésta sólo se remitió a casos aislados e inconsecuentes (no cumplimiento o aprobación de una ley menor, etc.), y los demás son referentes a la funcionalidad de dicha cámara en otros países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos.

Para Fernández, en la historia del país el Senado, mientras funcionó, no impidió humillaciones de otros países hacia México, poniendo como ejemplo la pérdida de casi la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos de América, cosa que, según este diputado, debía atribuírsele al Senado, aunque no dice exactamente porqué.<sup>181</sup> Considero que Fernández atribuye esta responsabilidad al Senado porque en 1848 el Congreso discutió y aprobó los tratados de Guadalupe-Hidalgo en los cuáles se decretaba la anexión a los Estados Unidos de la Alta California, Nevada, Arizona, Nuevo México entre otros. Como el Senado, en su calidad de cámara alta debía revisar los decretos de los diputados, necesariamente debía de haber evitado la aprobación de estos tratados y, por consiguiente, la humillación de que el país cediera parte de su territorio.<sup>182</sup>

Para los detractores del Senado, el hecho que éste hubiese funcionado en países como Estados Unidos o Inglaterra no garantizaba que pasaría lo mismo en México, ya que, en comparación con dichos países, México aún no había alcanzado el pleno desarrollo

---

<sup>181</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, pp. 157-160; Sordo Cedeño, op cit, p. 145.

<sup>182</sup> O'Gorman, op cit, pp. 33-36; Sordo, op cit, pp. 175-177.

político e institucional que tenían éstos, por lo que no era muy factible que el Senado funcionara en México de la misma manera que en aquellos. Para estos diputados, las ventajas que supuestamente traería el Senado en esos países serían nulas en México. Dichas ventajas eran: “1) Madurez de discusión; 2) Restricción del poder despótico de una cámara única; 3) Separación de la nobleza y comunes; 4) Estabilidad de las instituciones”.<sup>183</sup>

Enseguida, Fernández da una breve explicación de cada una de estas supuestas ventajas. Sobre la ventaja de madurez en las discusiones que surgieran al momento de crear o aprobar alguna ley, Fernández dice que esta madurez no se obtendría por el alargamiento de las discusiones, si no que, por el contrario, habría demoras en la formación de leyes si se implantaba el Senado y a él se remitían éstas para su aprobación. Se pensaba que el Senado, en su carácter de cámara revisora, lo único que haría sería retener los proyectos de ley que los diputados elaborasen, aun y cuando dichos proyectos fueran urgentes para incentivar o agilizar el desarrollo del país o para la solución de algún conflicto o problema que el mismo padeciera. Sin embargo, hay que recordar que ambas cámaras serán revisoras, es decir, la de diputados revisaría los trabajos del Senado y viceversa. Tal vez por eso se percibía que la labor legislativa sería muy lenta, por lo que se buscaba aligerarla y, por lo mismo, se concebía al Senado como una cámara innecesaria en el Legislativo ya que, para sus detractores, la cámara de diputados podía trabajar mejor sola, sin rémoras.

De la segunda ventaja (evitar que una cámara única sea despótica), Fernández dijo que la misma no era aceptable ya que en la historia de los Congresos en México nunca se había encontrado alguno que hubiese sido despótico, que hubiera concentrado en sí la soberanía o la ejecución de funciones, ya que era necesaria cierta mayoría para aprobar leyes y no se hacía por mera disposición de unos cuantos. Los tribunales federales evitaban

---

<sup>183</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, p. 160.

que el Congreso se extralimitara en sus facultades. Hay que recordar que conforme al artículo 97 constitucional, correspondía a los tribunales de la Federación conocer todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”; y, conforme al artículo 101, “estos mismos tribunales resolverán toda controversia que se suscitara por las leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales así como de leyes y actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados”.<sup>184</sup> Es decir, en base a la Constitución, aunque algún Congreso intentara sobrepasarse en sus funciones o atacara la soberanía y derechos de los estados y los ciudadanos, el poder Judicial actuaría para evitar cualquier extralimitación, garantizando además el principio de la división de poderes y funcionalidad de los mismos.

Respecto a la tercera ventaja, ésta no se consideraba aceptable ya que en México no había nobleza que separar, sólo hombres comunes e iguales entre sí. Sobre la cuarta ventaja (estabilidad de las instituciones), Fernández decía que ésta podría darse sin la necesidad de que exista el Senado. La cámara de diputados puede garantizar dicha estabilidad. Además, Fernández presentaba los inconvenientes, según su parecer, de la instalación del Senado:

“1) La división del cuerpo legislativo en dos cámaras será con frecuencia un medio de dar a la minoría el efecto de la mayoría; 2) Se fomentaría la corrupción, al tratar de favorecer dos intenciones diferentes (nacional y estatal); 3) Se engendrarían demoras inútiles; 4) Surgirían pretensiones opuestas entre ambas cámaras; 5) Una asamblea (diputados) tomaría la iniciativa en la creación de leyes y la otra (Senado) se opondría a éstas o las demoraría; 6) Ambas asambleas entrarían en constante disputa; 7) Siempre habría negativa u oposición por parte de una cámara”.<sup>185</sup>

Por todo esto, Fernández consideraba que no debía aprobarse el restablecimiento del Senado y por consiguiente los artículos que se quería reformar y agregar relacionados con

---

<sup>184</sup> Artículo 97, Fracción Primera y Artículo 1001, Fracciones Primera y Segunda, en **Documentos para la historia...**, op cit, p. 230.

<sup>185</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, pp. 162-164

él. Este fue el único diputado que habló sobre el Senado en la sesión del 16 de abril. Cómo se observa, Fernández realmente se oponía a la reapertura del Senado, pero lo interesante que hay que destacar es que este diputado era de tendencia porfirista; es decir, de la oposición a Juárez y Lerdo, por lo que de su exposición se puede afirmar que estaba en contra de una reforma que, en su opinión, lo único que traería sería un fortalecimiento del Ejecutivo personificado por Juárez ya que, como se verá más adelante, los detractores del Senado afirmaban que lo que buscaba éste al pretender dividir al Legislativo era debilitarlo, obstruir y dilatar los trabajos del mismo, aunado a que también se había propuesto la idea de dar el veto suspensivo al Ejecutivo, por lo que necesariamente los opositores a las reformas deducían que lo que Juárez perseguía era un fortalecimiento del Ejecutivo federal en detrimento del Legislativo.

En las siguientes sesiones varios diputados tomaron la palabra y entre los argumentos más recurrentes se encuentra el que aseguraba que de aceptarse el dictamen de reformas, éste acarrearía males mayores a la patria de los que se suponía se buscaba librarla, ya que si se efectuaba la reinstalación del Senado, esto sería como dar un paso atrás, sería un retroceso para el país. Sería regresar de 1857 a 1824, ya que en este año se aceptó la división del Legislativo en dos cámaras. Además, se impugnaban las supuestas ventajas presentadas a favor del Senado (que se señalarán en el apartado siguiente), arguyendo que éste no garantizaría que la tiranía de una cámara no existiera o no pudiera darse más, ya que ambas cámaras podrían ser tiranas. Respecto a que el Senado sería el moderador para que hubiese una mejor expedición de leyes, se aseguraba que esto no sería así, ya que las dos cámaras dificultarían e imposibilitarían mutuamente el desempeño de sus trabajos. Decían que no había que preocuparse si una ley aprobada rápidamente, sin discusión, resultaba no ser efectiva, ya que con esa misma facilidad se derogaría o

reformularía y si era necesario, se sustituiría por otra mejor.<sup>186</sup>

Respecto al argumento de que el Senado era necesario porque representaba a los estados, en los debates se aseveraba que éste no era válido, carecía de fundamento, ya que en México los estados tenían intereses comunes, no diferían entre sí ya que se vivía en una Federación donde se buscaba el bien general y no particular, como lo sería si México fuese una confederación. Lo que harían los senadores sería buscar los intereses propios del estado al que representarían, sin importar si afectaban a otro o a la Federación en general.<sup>187</sup>

Citando a Maquiavelo, Nicolás Lémus decía que la insistencia de división del Legislativo, iniciada el 14 de agosto de 1867, obedecía a intereses particulares: “dividir para reinar”, por lo que pidió que el dictamen de reformas no fuera aprobado. El Senado era concebido, por tanto, como: “1) Una institución aristocrática; 2) No es compatible con la democracia; 3) Contraría la opinión pública, es y será el elemento conservador en el poder”.<sup>188</sup>

Para sustentar su primera idea, los opositores a esta cámara afirmaban que el Senado, como su etimología misma lo afirma, es algo viejo (Senado = Senectud), para dar el poder a los ancianos que, aunque eran dignos de todo respeto, no se consideraba que los mismos fueran los más aptos para promulgar leyes que llevaran a México al desarrollo. Consideraban que los ancianos tenían que ser naturalmente conservadores y eso sería el Senado, conservador. Se observa, por tanto, que para este momento se pensaba que el Senado iba a estar compuesto por ancianos, ya que todavía no se exponían los requisitos que se tendrían que cumplir para poder ser elegido como senador, requisitos que más adelante se señalarán.

---

<sup>186</sup> IBID, pp. 174-177.

<sup>187</sup> IBID, p. 170.

<sup>188</sup> IBID, p. 173.

De igual forma, se afirmaba que con la intromisión del Senado, las minorías iban a sobreponerse sobre las mayorías, en contraposición del principio democrático, además de que la elección de sus miembros no sería popular, ya que los senadores serían electos, según lo expuesto por la comisión en su dictamen, por las legislaturas estatales, quienes eran elegidas en segundo grado por el pueblo y, por consiguiente, entonces, los senadores serían electos en tercer grado. No podía hablarse entonces de una democracia si se buscaba responder a los intereses locales o particulares sobre los intereses nacionales. Respecto a la afirmación de que el Senado sería contrario a la opinión pública, se aseguraba que aunque ésta se manifestara a favor de alguna ley, si el Senado la rechazaba no se estaría tomando entonces en cuenta la opinión del pueblo en general representado en la cámara de diputados.<sup>189</sup>

El diputado Manuel Mendiola, después de haber repetido las ventajas e inconvenientes de la dualidad del poder Legislativo a los que sus antecesores en tomar la palabra se habían referido, se dispuso a presentar las ventajas que había traído la cámara única, la cual representaba el elemento popular y democrático que estableció la Constitución ya que era la que mejor garantizaba y representaba los intereses generales de la República, porque al estar compuesta por representantes de la nación, la cámara de diputados legislaba a favor de las necesidades de la población en general y, por tanto, a favor del bienestar de la nación. Mendiola aseguraba que con la instalación del Senado, grupos que antes tuvieron privilegios en la vida política del país, como el clero y el ejército, resurgirían con mayor fuerza, poniendo en peligro la democracia en México. Tal vez este argumento se sustentaba en el hecho de que en la convocatoria de 1867, Juárez señalaba que cualquier miembro del clero podría ser electo para algún puesto público (diputado o

---

<sup>189</sup> IBID, pp. 184-189.



senador, si se reabría la segunda cámara), propuesta que si bien no prosperó, si hizo pensar a los detractores del Senado que si éste se reinstalaba, podría verse compuesto de miembros de aquellos sectores que, según ellos, podrían atentar contra el sistema federal liberal y, por consiguiente, contra la democracia.

Respecto a la idea de la soberanía, se presentaron argumentos que refutaban la idea de que cuando la soberanía de la nación estaba puesta o depositada en una sola mano (la cámara única), ésta llevaba al país al despotismo, ya que aseguraban que el Senado podía y, según la historia demuestra, hacer caer o arrastrar a la cámara de diputados a errores, despotismo, etc.; por lo que se aseveraba que el Senado no era necesario para el país, ya que además no garantizaría el cumplimiento de las leyes emanadas de la primera cámara. La reforma propuesta, de acuerdo a estos argumentos, era retrógrada y no como un avance para el país, objetivo por el que debía lucharse. Si bien se aceptaba que el Senado había servido en otros momentos al país, ahora se decía que la situación era distinta y, por consiguiente, la presencia de una segunda cámara innecesaria.

Retomando la discusión en torno a la cuestión de la representación del pueblo y de los estados en el Congreso, se aseveraba que, si bien el artículo 40 llamaba a los estados soberanos y libres, no los llamaba iguales entre sí. Así, para estos diputados, este argumento era efectivo porque, para ellos, los estados tenían diversa importancia en la nación, por lo que también les correspondía diversa representación en la misma. De esta manera, ellos concebían una igualdad proporcional entre estados, no absoluta. Esto no impediría que los intereses de estados más grandes se sobrepusieran sobre los de los pequeños, ya que por eso existía el voto por diputación, el cual era utilizado en el momento de discutir alguna ley importante, en donde cada estado contaba con un voto.

Por lo tanto y en base a estas ideas, se afirmaba que la cámara de diputados no

votaría a favor de una institución como el Senado, ya que la primera no aceptaría verse disminuida y arrebatada de las altas funciones que ejercía y que se pretendía debería compartir y, en algunos casos, delegar al Senado. Esto sería como reconocer su inutilidad o su impopularidad para el país.<sup>190</sup>

En la sesión del 25 de abril del mismo año se reafirmaba el argumento referente a que el Senado fue, es y sería innecesario y peligroso para la felicidad de la nación. Se retomaba la idea de que si bien los estados no estaban representados diferenciadamente en el Congreso, si lo estaba el pueblo; además de que a éstos, para darles representación federal, se les reconocía como soberanos, libres e independientes. Por el contrario, con el Senado lo que se conseguiría sería, sí que estuviesen representados como unidades, pero con la desventaja de que a cada paso sancionaran alguna ley que no conviniera a sus intereses propios y al bien público de sus entidades. Esto, lo que traería sería disputas, motivos de discordia, rivalidades en perjuicio de la población y de la nación en general. Resucitar una institución que ya se encontraba descartada de la política mexicana sería llevar, regresar al país a un estado de inestabilidad, inseguridad, inmadurez, etc. Sería dejar a la Federación y al pueblo, sin bandera o presentársela mutilada (la Constitución, para ellos, era la bandera de la nación) y desconocida, aceptar que los esfuerzos y decisiones de los constituyentes del 56-57 fueron en vano.<sup>191</sup>

Además, cualquier reforma, y en específico la reinstalación del Senado, era considerada un delito, como un atentado contra la ley máxima de la nación: la Constitución. Por lo tanto, el dictamen fue considerado como retrógrado, ya que no era aceptable una reforma que detuviera y regresara a la nación en su carrera por el perfeccionamiento

---

<sup>190</sup> IBID, pp. 278-280.

<sup>191</sup> IBID, pp. 299-305.

político. Si bien en momentos se aceptaba que el Congreso único había cometido errores en alguna época, se afirmaba también que el Senado podría cometerlos. De hecho, retomaban varios ejemplos que, según su opinión, demostraban que el Senado había traído males mayores al país, como la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, ya citado líneas atrás. Se agregaba además que el sistema bicamarista no sería más democrático, ya que con la instalación del Senado se disminuiría el número de diputados y los senadores no serían electos popularmente, sino que por las legislaturas. Además, en el dictamen se aducía que las facultades del Congreso (o al menos la gran mayoría), se le delegarían al Senado, llegando éste a tener una superioridad, la cual excitaría la rivalidad entre las dos cámaras. Por todo esto, el Senado fue visto como un obstáculo en el proceso de democratización y desarrollo político del país.<sup>192</sup>

#### 3.4.- La defensa del Senado.

Después de haber presentado los argumentos en contra de la cámara de senadores, en lo que se refiere a los argumentos a favor de ésta expuestos también en varias sesiones, encontramos, por ejemplo, el que se refería a que si México había optado por un régimen republicano federal, por tanto debía de tenerse en cuenta que éste contiene dos elementos políticos que no pueden ni deben separarse, ya que ambos, combinados, producían la factibilidad de la marcha administrativa: el elemento nacional (constituido por el pueblo) y el elemento federal (formado por ese mismo pueblo, en calidad de entidades federativas, es decir estados), elementos que deben compartir el ejercicio del poder para que se formara un

---

<sup>192</sup> IBID, p. 317.

buen gobierno.<sup>193</sup>

Se afirmaba además que la división del Legislativo en lugar de perjudicar los intereses nacionales, los garantizaría ya que se debatiría más y, por consiguiente, las leyes y decretos serían mejores y representarían bien los deseos e intereses de la nación en beneficio de la misma y de los estados que la conformaban.

Ya que algunos diputados pensaban que al dividirse el Legislativo se generarían más gastos para la Federación por concepto de sueldos, instalación de la cámara, gastos propios de la misma, etc., algunos diputados, como José María Aguirre de la Barrera aseguraban que esto no sería problema ya que el número de diputados se disminuiría al aumentarse el porcentaje de población que cada diputado representaría.<sup>194</sup>

De esta manera, varios diputados exponían las ventajas que, de acuerdo con ellos, traería la dualidad del Legislativo:

“1) Se representaría el elemento federal, ignorado por la legislación pos constitucional de 1857; 2) Se impide que la existencia de una cámara única acarree arbitrariedad al ensanchar su esfera de acción más allá de lo permitido, poniendo en peligro el equilibrio de los demás poderes; 3) La única manera de evitar los impulsos de la cámara de diputados es la institución de la segunda cámara, ya que ésta corregirá los errores en los que pudiese caer la primera y evitará así que la nación caiga en más desavenencias tanto internas como externas; 4) Además, la existencia de dos cámaras hará al país más estable, lo cual atraerá el respeto de otras naciones, las cuales buscan, para hacer sus alianzas y tratados, a gobiernos que presentan estabilidad la que, según ellos, se identifica con el Senado”.<sup>195</sup>

El diputado Rafael Dondé, miembro de la comisión dictaminadora, aseguraba que a pesar de que se había dicho que no era tiempo para hablar de reformar la Constitución y que aún no se habían olvidado algunas de las desventajas del Senado en años pasados, él

---

<sup>193</sup> IBID, p. 168.

<sup>194</sup> En el artículo 53 de la Constitución de 1857 se establecía que por cada 40, 000 habitantes, o por una fracción que pase de 20, 000, se nombraría un diputado, en **Documentos para la...**, op cit, p. 225.

<sup>195</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, pp. 171-173.

afirmaba que ya era tiempo de completar el sistema político mexicano y qué mejor que con el Senado. Aseguraba, al igual que otros diputados, que el Senado que se proponía implantar representaría a los estados de la Federación mexicana que aunque no estaban divididos por intereses opuestos, si presentaban o tenían circunstancias propias y especiales en lo concerniente a su vida interna, que los colocaban en una situación diferente de otros.

Respecto a los argumentos expuestos en torno a no dar importancia a la promulgación rápida de leyes ya que así como rápido se expiden, así de rápido también se derogan y reponen con otras, Dondé aseguraba que esto no podía ser aceptable ya que el prestigio del Congreso se vendría abajo, se le tacharía de imprudente, precipitado, falta de sabiduría para elaborar buenas leyes, etc. Dondé decía que esto se evitaría con la cooperación del Senado que, lejos de demorar el ejercicio legislativo, lo mejoraría ya que evitaría la salida de leyes improcedentes que afectarían al país, etc. Por todo esto, pidió al Congreso que admitiera el dictamen y lo aprobara.<sup>196</sup>

El diputado Julio Zárate afirmaba estar de acuerdo con el establecimiento de las dos cámaras en el Legislativo, ya que ambas beneficiarían al sistema representativo, introduciendo mejoras que garantizarían su desarrollo y duración. Este diputado, tratando de convencer al Congreso de la importancia y necesidad del Senado, retomó algunos pasajes de la historia mientras esta institución estuvo en funciones, remitiéndose hasta 1824, donde si bien aceptaba que el Senado era una institución de representación aristocrática, en la que cuyos miembros eran nombrados por el Ejecutivo y que hacía que esta cámara fuese vista como impropia para el régimen federal en 1857, consideraba que esto fue un error de los constituyentes de 1824 y no provocado por el propio Senado.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> IBID, pp. 180-182.

<sup>197</sup> IBID, pp. 193-195.

En las intervenciones de varios diputados se exponía la afirmación de que el motivo por el cual la Constitución no había regido lo suficiente desde su promulgación hasta esta fecha (19 de abril), había sido porque algunos Congresos de manera precipitada habían interrumpido su observancia, ya fuera por falta de decisión o por una vaguedad en las discusiones. Se consideraba pues, como un inconveniente la existencia de una sola cámara, ya que las leyes y los decretos tan fundamentales como la propia Constitución no habían logrado funcionar amplia y correctamente debido a los frenos impuestos por el Congreso único.

Guillermo Prieto (como se recordará constituyente del 56 y uno de los defensores de la segunda cámara) retomaba y refutaba los argumentos que se habían presentado en contra de la instalación del Senado, ya que aseguraba que eran improcedentes, pues lo que traería consigo el Senado sería una mayor y mejor representación nacional, que equilibraría los poderes de la Federación al nulificar cualquier intento impetuoso de la cámara de diputados, porque éste representaría al elemento federativo y la cámara de diputados al elemento popular, propiciando la conciliación entre ambas esferas.<sup>198</sup>

Durante la sesión del 23 de abril de 1870, el diputado Ezequiel Montes leyó el artículo 40 constitucional que decía: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>199</sup>

Con sustento en este artículo, los defensores del Senado aseguraban que en el Congreso si estaban los representantes de la democracia (pueblo), ya que la base del sistema electoral era la población., pero no así los delegados de la Federación ya que se

---

<sup>198</sup> Ibid, pp. 239-249.

<sup>199</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1857”, en **Documentos para la historia...**, op cit, p. 223.

aseveraba que las entidades federativas no se encontraban bien representadas ni política ni soberanamente,<sup>200</sup> por lo tanto, este artículo no estaba siendo cumplido cabalmente.<sup>201</sup> A pesar de que la Constitución de 1857 preveía la dificultad de obtener una ley debido a la desigualdad de la representación de algún estado, ya sea por tamaño o número de población, proponiendo que la votación de algún tema o negocio de interés para algún estado, se hiciese por medio del voto por diputación (un voto por Estado), esto, sin embargo, no logró evitar desavenencias entre intereses. Si se deseaba hablar de verdadera democracia en el país, en éste debía haber igualdad para todos, la cual debía manifestarse en que una sociedad (o estado en este caso) tuviese iguales derechos que los otros, igual representación e igual valor en las decisiones de gran o menor relevancia. Para evitar estos males, era necesaria entonces la instalación del Senado para equilibrar el papel del Congreso, llevando así a México a un verdadero gobierno democrático y representativo, y esta institución aseguraba, no sería aristocrática como se había insinuado anteriormente, ya que en México no había una clase noble como en otros países.<sup>202</sup>

De igual manera, se afirmaba además que si la Constitución no había regido lo suficiente desde su promulgación en 1857, era porque en el Congreso habían existido mayorías que habían delegado el poder de éste en el Ejecutivo e imposibilitado la

---

<sup>200</sup> El tema de la soberanía popular y la que correspondía a los estados fue expuesta en el capítulo 1.1., en base a lo expuesto por Francois Xavier Guerra. El tema de la soberanía había sustentado la implantación del Federalismo en México en 1824 y su reafirmación en 1857, por lo tanto los sostenedores del Senado afirmaban que este compromiso no estaba siendo acatado totalmente y que sólo la soberanía de cada estado podría verse respetada si los mismos tuviesen igual número de representantes para asegurar así que los derechos de cada uno sean garantizados por las leyes que regirán a la Federación.

<sup>201</sup> Este argumento no es citado solamente por los diputados mexicanos. Por ejemplo, para el caso argentino, Natalio Botana presenta la afirmación de un diputado que sostenía, en una sesión don fecha del 8 de mayo de 1906 en el Congreso argentino, que si bien la Constitución había establecido que Argentina adoptaba la forma de gobierno representativa, republicana y federal, en la realidad este régimen no era ni representativo ni republicano ni federal, y no era federal porque, en sus palabras, “constantemente la autonomía de cada provincia había sido suprimida. Este argumento se basaba en las constantes intervenciones que el gobierno federal había ejercido sobre algunas provincias, como Buenos Aires, Corrientes, Catamarca, San Luis, entre otras. Botana, **El Orden...**, op cit, p. 103.

<sup>202</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, pp. 202-207.

aceptación y respeto de la misma, que se habían dejado llevar por intereses propios y pasiones, etc., arrastrando consigo a la nación. Por tanto, para ellos el Senado sería el dique que detendría todos estos impulsos.<sup>203</sup>

También se retomaba la idea de la división de poderes, ya que se aseguraba que la división del poder Legislativo era una perfección del sistema constitucional, ya que se debían asegurar las garantías de la libertad, que debían impedir el ejercicio de cualquier poder ilimitado. La Federación no podía existir sin Senado ya que éste traería un equilibrio entre el pueblo y la Federación. Este argumento se sustentaba en lo dicho por Hamilton y Madison, quienes afirmaban que en la historia nunca había existido ninguna República que hubiese persistido sin la existencia del Senado. Si bien en algunos momentos esta cámara había desaparecido del poder Legislativo, sólo había sido por breves lapsos ya que se había demostrado su necesidad para el equilibrio y funcionalidad del sistema federal.<sup>204</sup>

Para el diputado José G. Lobato, en los poderes Ejecutivo y Judicial había menos probabilidades de tendencia al despotismo, ya que ambos, junto con el Legislativo, se vigilarían entre sí, para evitar disfuncionalidades. Pero con el Legislativo esto no era tan fácil ya que concentraba en sus manos la soberanía de toda la nación y era más fácil que cayera en errores ocasionados por sus impetuosidades e intereses propios, haciéndose despótico por el predominio que puede llegar a ejercer sobre el Ejecutivo o Judicial, ya que él creaba las leyes y las imponía a los demás.<sup>205</sup>

Como se observó, los defensores del Senado recurrieron a varios argumentos para sustentar sus ideas, incluso acudieron a autores clásicos que habían analizado el Federalismo con la idea de cimentar más firmemente sus argumentos y convencer, así, a los

---

<sup>203</sup>IBID, p. 268.

<sup>204</sup> Hamilton, op cit, p. 268.

<sup>205</sup> **Diario de los Debates**, Quinto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, pp. 307-308.



demás congresistas.

### 3.5.- El triunfo del Senado

Después de todas estas exposiciones, todavía en la sesión del 26 de abril de 1870 algunos diputados como Nicolás Lémus tomaron la palabra para refutar el dictámen de reformas, mientras que otros como Juan José Baz y Joaquín Alcalde lo hicieron para defenderlo. Este último afirmó que si se aprobaba la reinstalación del Senado, la misma tendría que efectuarse dentro de tres o cuatro años, ya que se tendría que cumplir con todos los trámites necesarios para tal efecto, como, por ejemplo, recibir la aprobación de esta reforma por la mayoría de las legislaturas estatales, efectuar las elecciones de los senadores, definir las atribuciones de esta cámara, etc.

Por el contrario, el Ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, no comulgaba con esta idea y apuraba a los diputados para que trabajasen rápidamente y emitieran las leyes orgánicas necesarias para reglamentar las reformas a la Constitución. Aseguraba que esperar tres o cuatro años para hacer todo esto, simplemente sería retrasar aún más la marcha hacia el perfeccionamiento del sistema federal, además de que se demostraría que la cámara única si trabaja con lentitud, tal y como lo habían afirmado varios de los defensores del Senado. Además, refutaba la idea que se tenía respecto a que el Ejecutivo, al proponer las reformas, aspiraba a aumentar su influencia sobre el poder Legislativo. Para él, la reforma propuesta era liberal y como tal la había iniciado el Ejecutivo seguro de que ningún poder debía influir sobre otro. El único objetivo del Ejecutivo había sido únicamente completar el sistema federal que regía en ese momento, para que ambas cámaras se sirvieran mutuamente de contrapeso. El Ejecutivo, lejos de pretender aumentar su influencia, sólo aspiraba y sólo había pensado en la seguridad y

consolidación de las instituciones y de la libertad de los ciudadanos.<sup>206</sup>

Finalmente, suficientemente discutido, el proyecto de reformas fue llevado a votación, obteniendo 115 votos a favor, contra 49 en contra. A pesar de que no habló en las sesiones, también se pudo ubicar a Manuel María Zamacona entre los que emitieron voto en contra de la reforma. Éste, como se recordará, fue uno de los que más atacaron la propuesta de Benito Juárez en 1867, desde su periódico “*El Globo*”, y ahora ratificaba su postura de aquella vez.

Así, en la sesión del 28 de abril de 1870, se leyó en el Congreso la primera reforma, la del artículo 51, que decía así:

“Se deposita el ejercicio del supremo poder Legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Puesta a discusión, no hubo nadie que tomase la palabra para contravenirla, por lo que se puso a votación, que el diputado Hermosillo pidió que fuese nominal. La votación arrojó 105 votos a favor y 27 en contra.<sup>207</sup> Si bien la información extraída del Diario de Debates no explica el porqué de este consenso, se puede observar que a pesar de los constantes debates en contra del Senado, cuando finalmente se votó la reforma de este artículo, en primer lugar nadie pidió la palabra para atacarla o defenderla, ya que la misma había sido discutida suficientemente cuando fue presentada como parte del dictamen de reformas, por lo que las posturas al momento de la votación ya estaban definidas; y, en segundo lugar, por la gran diferencia que hay entre los votos a favor y en contra se puede afirmar que los argumentos a favor del Senado fueron más convincentes para la mayoría de los diputados que aquellos que se formularon en contra.

---

<sup>206</sup> IBID, pp. 326-329.

<sup>207</sup> IBID, pp. 343-350.

Otro de los artículos discutidos, y que se relacionaba indirectamente con la reinstalación del Senado, fue el 53 que se refería a la base sobre la cual se elegirían los diputados federales. Dicho artículo estipulaba que se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil. Ahora la comisión de reformas decía que, con la introducción del Senado, bien se podría disminuir el número de diputados y compensarlos con los senadores, por lo que ahora proponía que:

“Se nombrará un diputado por cada sesenta mil habitantes, o por una fracción que pase de treinta mil”<sup>208</sup>

Inmediatamente se iniciaron los argumentos a favor o en contra de esta propuesta. Algunos diputados, como Rafael Dondé, miembro de la comisión, para defender dicha propuesta, recurrió al argumento de que era necesario disminuir los gastos de la federación ya que si se mantenía el mismo número de diputados (224) en los futuros congresos, aunados a los 80 o más senadores que se elegirán al momento de reabrir el Senado, obviamente que los gastos iban a aumentar considerablemente. Dondé afirmaba que al disminuir el número de diputados no se disminuirá también la representación de la población, ya que con los senadores se garantizaría la misma. Otros diputados como Obregón no estaban de acuerdo con esto, en primera porque si bien como él decía, votó a favor de la reforma que dio vida de nueva cuenta al Senado, ahora no estaba de acuerdo con que se reformaran más y más artículos de la Constitución, ya que si se continuaba en esa línea, o el país se va a quedar sin Constitución o con una a medias. En segundo lugar, de igual manera se oponía a aumentar el número de habitantes a representar por cada diputado, ya que esto perjudicará a estados con poca población, pidiendo que en lugar de que fueran

---

<sup>208</sup> IBID, p. 353.

tres los senadores por cada estado, fuera uno, si en verdad de busca reducir los gastos de ambas cámaras, ya que serían menos los funcionarios a los que habría que pagar.

Para Obregón, esta reforma tendía a disminuir la representación nacional, a reducir el número de diputados para debilitar al Legislativo y hacerlo más vulnerable a las intromisiones de los otros poderes (Ejecutivo y Judicial) e incluso del Senado. Además, la cuestión principal que orillaba a Obregón (y a otros que lo apoyaron) a no aceptar esta propuesta fue que varios estados de la República, cuya población era muy reducida ya sea por el tamaño del estado (como Colima, Aguascalientes o Tlaxcala) o por que el mismo era muy extenso (como Coahuila o Tamaulipas) y, por lo mismo, difícilmente habitado en toda su amplitud, por consiguiente su número de representantes se vería más limitado. Pero además, y como se había afirmado que para que la instalación del Senado se efectuase, todavía tendrían que pasar entre cuatro o cinco años, por lo que no se podía permitir que la representación de cada estado se viera reducida hasta la apertura de la segunda cámara, quedando así mucha población sin una debida representación en la cámara de diputados.

Ya que como Ezequiel Montes afirmaba que cuando los cuerpos legislativos eran numerosos, menos probabilidad de acierto tenían, Obregón y Báez afirmaban que esto no era aceptable y que, por el contrario, entre más fuera el número de diputados (o senadores) en el Legislativo, la voluntad nacional estaba en su mejor expresión, además de que se mejoraba la labor legislativa al tener una cantidad mayor de opiniones y aportaciones los debates de cualquier resolución.<sup>209</sup>

De esta manera, se pidió que la base de elección se mantuviera en 40 mil, por lo que finalmente, la reforma a este artículo (el 53) no fue aprobada con 52 votos a favor y 78 por

---

<sup>209</sup> IBID, p. 354-358.

la negativa.<sup>210</sup>

En fin, la reinstalación del Senado ya había sido aprobada, como se vio, salvando los obstáculos y argumentos que se emitieron en su contra y, como afirma María Luna Argudín, lo que permitió que los diputados finalmente aprobaran esta reforma fue que creyeron que la cámara de diputados, con la ayuda del Senado, podrían ejercer una mejor vigilancia sobre el Ejecutivo para impedir así que éste extendiera su esfera de acción. Es decir, según lo expuesto por esta autora, si en un principio estos diputados aseguraban que lo que buscaba el Ejecutivo al proponer la división del Legislativo era poder ejercer un mejor control sobre el mismo (un cuerpo dividido suele ser más débil y fácil de dominar, de acuerdo con algunos argumentos de los detractores del Senado); finalmente, el Senado fue visto como una institución que en lugar de debilitar al Legislativo, lo fortalecería y ayudaría a evitar las extralimitaciones del Ejecutivo.<sup>211</sup> Sin embargo, no será hasta el año de 1872 cuando el asunto volverá a retomarse en el seno del Sexto Congreso constitucional.

A diferencia de 1857, en 1870 la postura teórica superó a la pragmática. Todos los argumentos favorables en torno al Senado, sustentados en autores clásicos como Madison y Hamilton, fueron más convincentes que aquellos expuestos en contra de esta cámara, cimentados en el supuesto mal funcionamiento de ésta durante la primera mitad del siglo XIX cuando estuvo en funciones. Digo supuesto mal funcionamiento porque los opositores del Senado no exponen explícitamente sus ejemplos y siempre recurren a los mismos, dos o tres, ya señalados anteriormente.

---

<sup>210</sup> IBID, p. 360.

<sup>211</sup> Luna Argudín, María, “*Entre la convención y el consenso...*”, op cit, p. 395.

## EL SENADO EN CAMINO A SU INSTALACIÓN: 1872-1875

### 4.1.- Las atribuciones del Senado. El proyecto de reformas constitucionales.

En la sesión del 2 de abril de 1872, la Comisión de puntos constitucionales, integrada por Manuel Dublán, Manuel Sánchez Mármol y Joaquín María Alcalde, aseguró que se había dado ya el gran paso de la reforma del Legislativo en la sesión del 28 de abril de 1870, y que ahora faltaba estipular la manera como serían elegidos los senadores, que relación mantendría el Senado con la cámara de diputados y el Ejecutivo, sus atribuciones, etc., afirmando además que 14 legislaturas estatales estaban a favor de la erección de una segunda cámara lo más pronto posible.<sup>212</sup>

Como se ha mencionado repetidamente, la reforma del Senado trajo más adiciones y reformas en el apartado del poder Legislativo. Así, la comisión presentó el “Proyecto de reformas constitucionales” y, lo concerniente al Senado es lo siguiente:<sup>213</sup>

“Título III. Sección I, Del Poder Legislativo: Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo

---

<sup>212</sup> Las 14 legislaturas a las que se refieren son las de los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

<sup>213</sup> Entre los artículos más importantes y que se relacionaban indirectamente con el Senado se pueden citar los siguientes: Art. 64: Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo económico [...] Párrafo II, De la iniciativa y formación de las leyes. Art. 65: El derecho de iniciar leyes y decretos compete: I.- Al Presidente de la Unión; II.- A los diputados y senadores del Congreso General; III.- A la legislatura de los Estados [...] Art. 67: Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año [...] Art.70: La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, que deberán discutirse primero en la cámara de diputados; Art. 71: Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas; Párrafo III, De las facultades del Congreso General: Art. 72: El Congreso tiene facultad: III.- Para formar nuevos estados o territorios dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes en el primer caso, o de sesenta mil en el segundo, justificando tener los elementos necesarios para proveer su existencia política. Diario de los Debates, Sexto Congreso Constitucional, Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1872, pp. 167-171.

Poder Legislativo en un Congreso General que se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Párrafo I, *De la elección e instalación del Congreso* [...] **A**: El Senado se compondrá de dos senadores por cada estado y por el Distrito Federal [...] **B**: El Senado se renovará de dos en dos años [...] B: *Son facultades exclusivas del Senado* **1**<sup>a</sup>. Aprobar los tratados y convenciones que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras; **2**<sup>a</sup>. Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda y de los coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional; **3**<sup>a</sup>. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, y el paso de extranjeras por el territorio nacional; **4**<sup>a</sup>. Dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria; **5**<sup>a</sup>. Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y término que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos estados o entre los poderes de un estado, respecto a su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que pueda hacer observaciones sobre ella; **6**<sup>a</sup>. Erigirse en jurado de sentencia conforme al artículo 105”.<sup>214</sup>

Así, en la sesión del 4 de octubre de 1872 la misma comisión presentó dictamen sobre reformas constitucionales de los artículos 70, 71, 72 párrafos I al IV, 73, 74 (que se refieren al Senado), para iniciar así los debates pertinentes para modificar o aprobar el dictamen. En la sesión del 7 de octubre, en la que el diputado Manuel Sánchez Mármol (miembro de la comisión), en virtud de que se habían dado algunos comentarios sobre la inconveniencia del Senado, apoyó el establecimiento del mismo, señalando que en tanto la Federación careciera de toda representación, se viviría en un perfecto vacío constitucional, ya que era necesario dar cumplimiento al artículo 40 constitucional que, como ya se ha citado, estipulaba que México sería una República representativa, democrática y federal, cosa a la que, hasta el momento, no se había llegado, ya que, en palabras de este diputado, sólo el elemento popular había estado representado en los poderes de la nación, mientras

---

<sup>214</sup> Antes de la reforma de 1874, quien fungía como Jurado de sentencia era la suprema corte de Justicia: “De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia”, Artículo 105, “*Constitución Política...*”, en **Documentos para la historia...**, p. 231. Después de la reforma, el Senado será el Jurado de sentencia.

que el elemento federal (los estados) habían carecido de una representación real.

Incluso, Sánchez Mármol hizo varias citas de autores importantes que habían defendido el sistema bicamarista, como por ejemplo John Adams, que como sabemos fue el segundo presidente de los Estados Unidos de América, quien afirmaba que un Congreso compuesto de una sola cámara nulificaba por completo el sistema de una verdadera representación democrática federal. Los estados pequeños, ya en palabras de Sánchez Mármol, quedaban a merced de las diputaciones numerosas y el único medio posible para hacer efectiva la Federación era el de constituir una segunda cámara ya que de esta manera quedarían perfectamente constituidas las instituciones federales.

“Si queremos que la paz se establezca en los estados, sin menoscabo de las instituciones, no hay otro medio de conseguirlo que [con] el establecimiento del Senado”.<sup>215</sup>

El diputado Peña Ramírez inició su intervención declarando combatir el dictamen de la comisión, por presentir que con ello “nos acercamos a darle el golpe de gracia al sistema democrático [...] El retroceso que marcaría la reinstalación del Senado sería mayúsculo, terminando además con las reformas conquistadas por la nación a costa de su sangre, agitación y sacrificios” afirmando, además, que el Senado que se proponía implantar era igual al de 1824, con su misma organización, vicios e inconvenientes funestos para el país.<sup>216</sup>

Ya que Sánchez Mármol, como se señaló, había recurrido a citas de autores que habían apoyado el bicamarismo, Peña Ramírez citó a otros (como Franklin, Jefferson, John Quincy Adams) que lo negaban, impugnaban y que expresaban justamente sus defectos e inoperancia, poderosas consideraciones que obligaron, según su opinión, a los

---

<sup>215</sup> **Diario de los Debates**, Sexto Congreso Constitucional, Tomo III, México, Tipografía de “El Partido Liberal”, 1873, pp. 209-211.

<sup>216</sup> IBID, pp. 211-212.



constituyentes del 57 a desconocer la institución del Senado. Un punto al que este diputado recurrió es al concerniente a la soberanía de los estados así como a la representación de los mismos en el Congreso. Para él, la soberanía residía esencial y exclusivamente en el pueblo, en la masa total de habitantes que formaban la nación, mientras que la independencia y soberanía que concedía la Constitución a los estados era exclusiva de su régimen interior. Es decir, que en el Congreso federal se legislaba aquello que es necesario para la población en general, mientras que en los congresos estatales se hacía lo mismo, pero sólo para los habitantes de un estado o territorio en particular. Ya que los intereses estatales estaban respetándose, para Peña Ramírez, la institución del Senado estaba de más ya que si bien se había dicho que la cámara de diputados por momentos no había respetado o cumplido con las necesidades de cada estado, no era garantía que el Senado pudiera cumplirlas cabalmente. Además, como se había propuesto que fueran las legislaturas estatales las que eligieran a los senadores, para este diputado esto simplemente llevaría a que dicha cámara se integrara por sujetos que tratarían de defender no los intereses de su estado, sino del gobernador y de los sectores pudientes del mismo, cosa que además permitiría que el Ejecutivo federal pudiese controlar a dicha cámara más fácilmente, en contubernio con los gobernadores estatales.<sup>217</sup>

El diputado Manuel Dublán, miembro de la comisión, en uso de la palabra, aseveró que el pensamiento de la erección del Senado no estaba a discusión, ya que había sido discutido y con lugar a votar en el Quinto Congreso (26-28 de abril de 1870), además de haber sido ratificado, como ya se ha citado, por 14 de las 27 legislaturas de los estados

---

<sup>217</sup> IBID, pp. 214-218.

existentes para ese momento.<sup>218</sup> Buscando evitar mayores discusiones, Dublán propuso retirar el dictamen para poner de nuevo a discusión el que se había presentado en el Quinto Congreso de 1870.

La asamblea aceptó la propuesta del diputado Dublán y en la sesión del 12 de octubre de 1872, se presentó el proyecto de reformas del título III, sección primera: Del Poder Legislativo, de los artículos 51 a 64; del párrafo II correspondiente a la iniciativa y formación de leyes, artículos 65 a 70, artículo 72 (facultades del Congreso General y las exclusivas del Senado). Es interesante hacer notar que las diferencias entre ambos proyectos es notable, sobre todo en lo concerniente a las facultades tanto del Congreso General, como las exclusivas del Senado ya que en este nuevo dictamen se establecía que:

“Son facultades exclusivas del Senado [entre otras]: I.- Formar su reglamento interior y corregir las falta u omisiones de sus miembros [...] IV.- Aprobar los empréstitos que celebre el Ejecutivo sobre el crédito de la Nación; V.- Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios [...] VI.- Dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando [...] a los estados la facultad de instruirla [...] VII.- Dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria [...] IX.- Resolver toda cuestión política que ocurra entre estados o entre los poderes de un estado [...] XI.- Ser jurado de acusación para el Presidente de la República y Gobernadores de los estados, en los caso de que trata el título IV de la Constitución”<sup>219</sup>

Además de que se señalaban las facultades de la cámara de diputados. Sin embargo, hay que destacar que, como más adelante se verá, en lo concerniente a las facultades que ambas cámaras tendrían (es decir, el Congreso General) se creó una gran confusión, ya que

---

<sup>218</sup> A saber, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, además del Distrito Federal.

<sup>219</sup> **Diario de los Debates**, Sexto Congreso Constitucional, Tomo III, op cit, p. 240-245.

en el título L que se refería a esto se decía: “El Congreso propone, el Senado discute y el Congreso resuelve...”, y más adelante “El Senado propone, el Congreso discute y el Senado resuelve”, y enseguida se citaban los asuntos que se discutirían, como la admisión de nuevos estados o territorios, la legislación de aranceles, declaración de guerra, en fin la mayoría de las facultades que la Constitución del 57 había conferido a la cámara única, tal y como se citó en la nota 6. Pero no se decía explícitamente “Son facultades del Congreso General”, lo que hizo pensar a varios diputados que si esto se aprobaba tal y como se proponía ahora, en un futuro se crearía confusión, ya que cualquiera de las dos cámaras alegaría que alguna de dichas facultades era exclusiva de ella y no competía a ambas. Por tanto, el diputado Alcalde (miembro de la comisión) expuso detalladamente las facultades exclusivas de cada cámara para acabar con la confusión, pero sin embargo no hizo comentarios respecto a las facultades del Congreso General, cosa que se retomaría sesiones adelante.

En fin, en esta misma sesión (12 de octubre de 1872) comenzó la discusión en torno al artículo 70 del proyecto de reformas constitucionales, que decía: “La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre contribuciones o impuestos, los cuales no pueden tener su origen sino en la cámara de diputados”.

Este tema es muy interesante, ya que si bien al Senado se le darán facultades exclusivas muy importantes (como se verá páginas adelante), uno de los asuntos más relevantes para la Federación, como era el presupuesto y todo lo relacionado a la economía del país (impuestos, aranceles, etc.) quedará en manos de la cámara de diputados.<sup>220</sup> Como

---

<sup>220</sup> Como se observa en el artículo 72 de la Constitución de 1856, fracciones 6 a la 10, el Congreso tenía facultad de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación e imponer las contribuciones necesarias para

señala Marcello Carmagnani, de esta forma se establecía constitucionalmente que el presupuesto debía ser discutido, aprobado y controlado por el Congreso (específicamente la cámara de diputados), lo que le daba a este último un papel de gran importancia en la conformación de la nación al ser quien decidiría cómo se obtendrían los recursos necesarios para mantener a la Federación así como la forma en que los mismos serían distribuidos.<sup>221</sup> De esta manera, con esta idea se evitaría que el Ejecutivo hiciera mal uso de los recursos de la Federación, una asignación inadecuada de los mismos, etc.

Pero como a partir de la promulgación de la Constitución en 1857, la elección de los funcionarios públicos (diputados y posteriormente senadores) sería indirecta en primer grado,<sup>222</sup> es decir, los electores elegirían a las juntas electorales para que éstas a su vez eligieran a los diputados, se observa una relación un poco más directa entre ciudadanos y representantes. Como afirma Carmagnani, el Congreso (diputados) actúa como representante de la nación, por lo que era responsable ante los ciudadanos que los habían elegido, por lo tanto, un asunto tan importante como el presupuesto, y que abarcaba y beneficiaba a toda la nación, debía de ser discutido por los representantes de la misma.<sup>223</sup> Finalmente, dicho artículo fue declarado con lugar a votar obteniendo 96 votos a favor y 53 en contra. El artículo 71 y algunas de sus fracciones, después de varias discusiones, también

---

cubrirlo. Hay que hacer hincapié en el hecho de que la Constitución establecía que el Ejecutivo debía ser quien presentara al Congreso el proyecto de presupuesto para el año venidero, así como la cuenta del año anterior para que, a partir de la elaboración de un dictamen por una comisión especial, ambos tenores fuesen discutidos durante el segundo período de sesiones, el cual, como señala la misma Constitución en su artículo 68, “debía de destinarse de toda preferencia al examen y votación tanto del presupuesto, las contribuciones para cubrirlo así como revisar la cuenta del año anterior”. Artículos 68, 69 y 72 constitucional, en **Documentos para la historia...**, pp. 225-226.

<sup>221</sup> Carmagnani, Marcello, **Estado y mercado. La economía pública del Liberalismo mexicano, 1850-1911**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, (Serie Hacienda), 1994, p. 57.

<sup>222</sup> Artículo 55, “*Constitución política...*”, en **Documentos para la historia**, p. 225

<sup>223</sup> Carmagnani, **Estado...**, op cit, pp. 58; 74.

fueron aprobados.<sup>224</sup>

Sin embargo y a pesar de que se señalaba la necesidad de apresurar las discusiones y la aprobación de todos los artículos del dictamen para formalizar la reapertura del Senado, no fue sino hasta la sesión del 17 de octubre de 1873 (un año después), en la que se retomó la discusión sobre las facultades exclusivas del Congreso General, así como de cada una de las cámaras, ya que en sesiones anteriores se había pedido en varias ocasiones que el dictamen se reformara, cosa que retrasó la discusión del mismo hasta esta fecha, en la que de nueva cuenta se creó confusión en la formulación de dichas facultades, ya que aún para varios diputados no se aclaraba cuáles serían las atribuciones de cada cámara.

En la sesión del 18 de octubre de 1873, continuó esta misma discusión. Aquí, el diputado Nicolás Lémus pidió que se debatiera y decidiera con más cuidado sobre las facultades de ambas cámaras para impedir, de nueva cuenta, caer en nuevas confusiones sobre las atribuciones de cada cámara, y no por concluir rápido con el tema, las votaciones se hicieran intempestivamente. Este diputado aseguraba que se tenía mucho tiempo para discutir ampliamente cada dictamen referente al Senado, ya que si bien el primer periodo de sesiones de este Congreso (VII) estaba por terminar, habría otras sesiones y otros Congresos en los que se podría discutir todos estos temas.

De igual forma, Lémus pidió a la comisión que presentara un proyecto en el que de forma explícita se dijera qué facultades pertenecen a la cámara de diputados, cuáles al Senado y, sobre todo, cuáles corresponden a ambas cámaras.<sup>225</sup>

Para el 20 de octubre, el diputado Rafael Dondé continuó con el debate sobre las atribuciones del Congreso General, afirmando que si todavía a esas alturas de la discusión

---

<sup>224</sup> **Diario de debates**, Sexto Congreso constitucional, Tomo III, op cit, p. 250.

<sup>225</sup> **Diario de los Debates**, Séptimo Congreso Constitucional, Tomo I, México, Tipografía de “El Partido Liberal”, 1899, pp. 482-483.

existía confusión acerca de cuáles serían las atribuciones de ambas cámaras era, no porque se estuviese tratando de estancar el asunto, sino porque el proyecto que se discutió en las sesiones anteriores (del Sexto Congreso), había llegado a la comisión que lo presentó fuera de tiempo, lo que impidió un buen análisis del mismo. Afirmaba que en dicho proyecto no se le estaban quitando al Congreso las treinta y dos facultades que la Constitución de 1857 le había conferido, sino que ahora éstas se están dividiendo entre las dos cámaras, estableciéndose claramente cuáles serán exclusivas de cada una.

Finalmente, en esta sesión se declaró con lugar a votar la fracción correspondiente a las facultades exclusivas de la cámara de diputados<sup>226</sup> (136 votos a favor, 14 en contra), iniciando además las discusiones en torno a algunas de las facultades del Senado; discusiones que continuaron en la sesión del 23 de octubre de 1873, en la que se expusieron de manera más específica las facultades del Senado, en especial a las que le permitirían calificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciera de funcionarios de la secretaria de Relaciones Exteriores, Hacienda y militares; a la resolución que esta cámara debía dar sobre toda cuestión política que ocurriera entre los estados o entre los poderes de un estado respecto a su gobierno interior, entre otras. Sobre esta última facultad, el diputado Gumersindo Enríquez pidió que se pensara muy bien al respecto, ya que veía como un gran peligro el dar al Senado tan alta facultad:

“Respecto de las cuestiones políticas que del régimen interior de un estado se susciten entre dos de sus poderes, yo creo que el Senado debe intervenir para dirimirlas, pero sólo cuando se afecte con ellas el interés general federativo [...] y por lo mismo, mientras la cuestión de una de esas entidades no

---

<sup>226</sup> Que serán las siguientes: Art. 72: **Sección A:** 1<sup>a</sup>. Erigirse en colegio electoral conforme a la ley orgánica, siempre que se trate de nombrar Presidente constitucional de la República, o Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; 2<sup>a</sup>. Calificar, en el caso de renuncia que haga el Presidente de la República, las causas en que las funde, admitirla y concederle licencia cuando medie motivo grave; 3<sup>a</sup>. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor; 4<sup>a</sup>. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor; 5<sup>a</sup>. Ser Jurado de acusación para los funcionarios de que trata el artículo 103 de esta Constitución; 6<sup>a</sup>. Examinar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, Ibid, p. 500.

afecte el interés general de las demás, el Senado para nada tiene que intervenir”.<sup>227</sup>

Esta opinión muestra como a pesar de que se aceptaba la necesidad de una segunda cámara para dirimir los conflictos políticos entre estados y para defender los intereses de los mismos, se buscaba a su vez evitar que la misma tuviese amplios poderes que podrían poner en peligro el sistema federativo y, por consiguiente, al país. Es decir, evitar extralimitaciones de esta cámara, ya que se podrían dar casos en los que el Senado intervendría en cualquier estado alegando que lo que lo orillaba a esto era la defensa del sistema federal, aun y cuando el conflicto en un estado cualquiera no necesitara la intervención federal, porque su conflicto no atentaba ni contra la paz interior del estado ni de la nación en general. Es por eso que el diputado Enríquez pidió que se precisaran aún más los casos en que el Senado tendría que decidir las cuestiones del régimen interior de un estado, además de que se especificara que eran facultades de esta cámara dictar las disposiciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los estados donde hubiesen desaparecido, y dirimir los problemas que surgieran entre dos poderes de un estado, siempre y cuando éstos recurran al Senado con ese fin, o cuando por este motivo se vea perturbada la paz pública.<sup>228</sup> También tomó la palabra el diputado Prisciliano Díaz González, quien retomó la cuestión de la conformación de la Comisión permanente (que como sabemos, sesiona durante el receso del Congreso), tema expuesto en el artículo 73 del mismo proyecto de reformas. Este diputado pide que dicha comisión se componga no sólo de senadores como lo establece el proyecto, sino que esté compuesta por una mitad de

---

<sup>227</sup> IBID, pp. 539-542.

<sup>228</sup> IBID, p. 543. Esta facultad también esta presente, por ejemplo en la Constitución argentina de 1853, ya que ésta, en su artículo 6 establecía que también el gobierno federal podría intervenir en las provincias ya sea para garantizar la forma republicana de gobierno o para repeler invasiones extranjeras o de otra provincias, así como si se generasen conflictos entre uno o más poderes constitucionales del estado en cuestión. Botana, **El Orden...**, op cit, p, 122.

diputados y una mitad de senadores, para que tanto la representación popular como la federal tengan voz y voto en los trabajos de la comisión permanente. Esta proposición fue aceptada y agregada al proyecto.<sup>229</sup>

En la sesión del 24 de noviembre de 1873 se puso a discusión la facultad que se le otorgaría al Senado para nombrar un gobernador provisional cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en algún estado de la República. De nueva cuenta, el diputado Enríquez tomó la palabra y pidió que no se aceptara esta facultad, proponiendo que el Senado, en lugar de nombrar un gobernador, dictará las providencias necesarias para restablecer el orden constitucional en el estado que así lo necesitase. El diputado Dondé propuso a su vez que en todo caso, el nombramiento de gobernador lo hiciera el Ejecutivo federal, con la aprobación del Senado, propuesta aceptada y que será incorporada al proyecto, para después ser aprobada.

Cómo se observa, la gran mayoría de los puntos del proyecto constitucional habían sido aprobados, y si bien faltaba discutir algunas de las facultades del Senado y aclarar las del Congreso General, se decidió retomar por el momento la discusión en torno a la elección de los senadores así como de los requisitos necesarios para ser electo.

#### 4.2.- Los miembros del Senado. Su elección.

En la sesión del 2 de abril de 1872, la comisión de puntos constitucionales (integrada en ese entonces por Manuel Dublán, Manuel Sánchez Mármol y Joaquín María Alcalde) propone que la elección de los senadores debe hacerse en segundo grado. Es decir,

---

<sup>229</sup> **Diario de los Debates**, Séptimo Congreso Constitucional, Tomo I, México, Tipografía de “El Partido Liberal”, 1899, pp. 544-545.



deben ser nombrados por la representación política de cada estado (las legislaturas), ya que el pueblo es el que elige a los diputados y si ambas cámaras fueran elegidas de la misma manera, una de las dos estaría de más (el Senado) ya que ambas representarían el mismo pensamiento y quedaría desatendido el Federalismo, ya que el pueblo estaría doblemente representado y los estados, como unidades políticas, no.

“Tratándose de la elección de senadores, es indispensable tener en cuenta otras graves consideraciones de diverso género. Mientras la Cámara de diputados representa el principio popular, el Senado es la representación del principio federativo. Los senadores, pues, son los representantes de las entidades políticas, y deben por esto recibir su mandato, no directamente del pueblo, que ya tiene sus delegados en la cámara popular, sino de la representación política de cada estado. [...] Si uno mismo fuese el origen de mandato para los miembros de ambas cámaras [...] la única ventaja [...] sería la doble discusión para las leyes”.<sup>230</sup>

Sin embargo, y a causa de que las discusiones se centraron en otros asuntos, como ya se vio, esta cuestión será retomada hasta el día 12 de noviembre de 1874, fecha para la cual ya habían sido aprobadas la mayoría de las reformas, tal y como ya se ha señalado. En esta sesión fue presentada al Congreso, por la comisión especial de la Ley electoral,<sup>231</sup> la Ley orgánica para la elección de senadores. Dicha Ley establecía en lo fundamental, lo siguiente:

“**Ley Orgánica para la elección de senadores**”: Artículo 1: Concluido que sea en los colegios electorales el nombramiento de diputados propietario y suplente [...] procederán los colegios en la misma sesión a votar por un senador propietario y un suplente que representen al estado; Artículo 2: Terminada la votación, el presidente declarará el número de votos que haya obtenido cada una de las personas en quienes hubiere recaído, y se extenderá [...] una acta por duplicado [...] Artículo 3: De estas actas, una se remitirá al gobierno del estado para su inmediata publicación, y la otra, juntamente con las cédulas de votación y listas de escrutinio, a la legislaturas del mismo estado [...] Artículo 4: Que los ciudadanos

<sup>230</sup> **Diario de los Debates**, Sexto Congreso Constitucional, Tomo II, op cit, p. 168. Alexander Hamilton en **El Federalista** y Natalio Botana en **El orden conservador** afirman que era necesario que las legislaturas estatales fueran las encargadas de elegir a los senadores, ya que de esta manera se garantizaba la colaboración de los estados en la formación del gobierno federal. Hamilton, op cit, p. 262; Botana, op cit, p. 47.

<sup>231</sup> Integrada por los diputados Justo Mendoza, Emeterio Robles Gil, Gumersindo Enríquez y Esteban Cházari.

electos para senadores, tengan prohibición para ser diputados, y que además deben tener 30 años el día en que deben tomar posesión de su encargo”.

Además de otros diez artículos que se referían, ya sea a dar solución a anomalías en las elecciones; cómo deberían ser ratificados los nombramientos de senadores en cada legislatura; sueldo de los senadores, etc.<sup>232</sup> El diputado Roberto A. Esteva, en un voto particular expuso su inconformidad por lo extenso de la ley y propuso que la misma fuera reducida a dos o tres artículos, para una mejor comprensión de la misma, petición que no prosperó. Esteva propuso además que fueran los estados quienes tuvieran la facultad de reglamentar la elección de senadores en cada uno de ellos, sujetándose a las bases especificadas en la propia Ley. Los artículos 1, 2, 7, 9, 10, 11, 12 y 13 fueron aprobados sin discusión y después de algunos debates menores, se aprobaron los artículos restantes en la sesión del 20 de noviembre del mismo año, obteniendo la Ley en general, en votación nominal, 116 votos a favor y 6 en contra.<sup>233</sup>

En fin, las reformas además de restablecer al Senado, estipulaban la manera en cómo se compondría y cómo se elegiría a sus miembros, elección que sería de la siguiente manera:

“El Senado se compondrá de dos Senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido mayoría absoluta de los votos emitidos o elegirá entre los que hubieran obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la Ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente”.<sup>234</sup>

De esta manera, se observa que triunfaron los argumentos que se habían enunciado

---

<sup>232</sup> **Diario de los debates**, Séptimo Congreso Constitucional, Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1874, pp. 535-538

<sup>233</sup> IBID, pp. 608-613.

<sup>234</sup> Tena Ramírez, **Leyes fundamentales...**, op cit, p. 699.

a favor de que la elección de los senadores fuese en forma indirecta. Pero, sobre todo, hay que destacar que con el deseo de instalar en México una verdadera forma de gobierno federal así como una representación en la que los dos elementos de la Federación (pueblo y estados) estuviesen presentes, se aceptó la elección en segundo grado para los senadores, siendo por tanto las legislaturas estatales las que elegirían a estos últimos, mientras que los diputados continuarían siendo electos por los colegios electorales elegidos para tal fin, es decir, una elección también indirecta, pero en primer grado.

#### 4.3.- La reapertura del Senado.

Después de haberse aprobado la mayoría de las facultades del Senado se llegó a la sesión del día 30 de octubre de 1874 (casi un año después de la anterior sesión en que se abordó la cuestión del Senado) en la que la primera Comisión de puntos constitucionales (integrada entonces por Rafael Dondé, Juan A. Mateos e Isidro Montiel y Duarte) comunicó al Congreso haber recibido la aprobación de la reforma relativa al restablecimiento del Senado por la mayoría de las 27 legislaturas de los estados.<sup>235</sup> Es interesante hacer notar que de las 14 legislaturas que para 1872 habían enviado su postura a favor de la reinstalación de la segunda cámara,<sup>236</sup> sólo 9 de ellas estaban, para 1874, ratificando su postura (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Querétaro,

---

<sup>235</sup> Ellas fueron, en número de 18: Aguascalientes (quién envió su aprobación el día 3 de julio de 1874), Campeche (22 de agosto), Coahuila (16 de octubre), Colima (26 de julio), Chiapas (19 de septiembre), Chihuahua (24 de julio), Estado de México (1 de septiembre), Guanajuato (25 de septiembre), Guerrero (24 de julio), Michoacán (28 de julio), Morelos (18 de septiembre), Nuevo León (25 de septiembre), Querétaro (28 de septiembre), Tabasco (13 de octubre), Tamaulipas (31 de mayo), Tlaxcala (6 de octubre), Veracruz (2 de julio) y Zacatecas (23 de septiembre); y que sólo faltaba que el Congreso declarase que había sido aprobada por la mayoría de las legislaturas la mencionada reforma relativa al Senado. **El Senado de la República...**, op cit, pp. 38-39.

<sup>236</sup> Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas), pero no pude detectar el porqué de la nueva decisión de las otras. Incluso Yucatán, que cómo se recordará, fue la primera que retomó la propuesta de Juárez en abril de 1870, aún no había enviado su anuencia, al menos para la fecha de esta sesión (30 de octubre). En fin, si se observa detenidamente esta lista, la mayoría de los estados que habían aprobado la erección del Senado eran ya sea del norte (Aguascalientes, Tamaulipas, Chihuahua, Zacatecas, Coahuila, Nuevo León) que si bien eran estados con una extensión territorial amplia, no contaban para ese momento con mucha población, lo que hacía que por consiguiente el número de sus diputados fuese reducido y obviamente ocasionaba que se sintieran representados desigualmente en comparación a otros como el propio Distrito Federal. Otros de los estados que estaban aprobando la reapertura del Senado, como Chiapas, Colima o Campeche también pensaban que con esta reforma tendrían una representación igual en el Congreso, ya que para ese momento cada uno de estos estados contaba sólo con uno o dos diputados, a diferencia, de nueva cuenta, con el Distrito Federal que tenía nueve. Sin embargo, no se debe de aceptar esta desigualdad en el número de diputados como el único motivo que propició la aprobación por estos estados de la reinstalación del Senado, ya que uno de los mismos, Guanajuato, no podía recurrir a dicho argumento, ya que en este Congreso tenía 12 representantes.

En la sesión del 6 de noviembre de 1874, la Comisión de puntos constitucionales presentó al Congreso el proyecto de Declaración, que debía ser publicada por bando nacional, en el que se declaraba estar aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados las reformas y adiciones constitucionales, por lo que desde el día 16 de septiembre de 1875 serían parte de la Constitución, poniendo además a consideración si en dicha fecha debería instalarse la cámara de senadores. Después de algunas intervenciones a favor y en contra del proyecto, se votó obteniendo 118 votos a favor contra 13, pasando el dictamen a

la comisión correctora.<sup>237</sup>

En la sesión del 10 de noviembre, después de haberse leído el Acta de Reformas constitucionales, ésta fue firmada por los ciudadanos diputados, por orden de diputaciones.

En fin, así llegamos al 13 de noviembre de 1874, fecha en la que el entonces Presidente de la República, Sebastián Lerdo de Tejada, decretó formalmente que las adiciones y reformas aprobadas por el Congreso pasarían a formar parte de la Constitución y que empezarían a regir a partir del 16 de septiembre de 1875.

En este decreto se enlistaban todas y cada una de las reformas aprobadas. Entre las más importantes se pueden citar las siguientes:

“**Título III, Sección Primera, Del Poder Legislativo: Artículo 51:** 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. **Párrafo I De la elección e instalación del Congreso:** [...] **A:** El Senado se compondrá de dos Senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal [...] **B:** El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los Senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos. **C:** Para ser Senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado<sup>238</sup> excepto de la edad, que será la de 30 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones [...] **Párrafo II De la iniciativa y formación de las leyes: Artículo 65:** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la Unión. II.- A los diputados y senadores del Congreso general. III.- A las legislaturas de los estados.”<sup>239</sup>

Ya que ambas cámaras conformarían a su vez el Congreso General, a éste le correspondería, por ejemplo, formar nuevos estados en el país, erección que tenía que ser

---

<sup>237</sup> **El Senado de la República...**, op cit, pp. 482-483; Sayeg Helú, **El Constitucionalismo**, op cit, p.239.

<sup>238</sup> Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, ser vecino del estado o territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. Artículo 56, “*Constitución política...*”, en **Documentos para la historia...**, p. 225.

<sup>239</sup> Además de las expuestas, entre las más importantes estaban por ejemplo. **Artículo 52:** La Cámara de Diputados de compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos [...] **Artículo 70:** La formación de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuáles deberán discutirse primero en la cámara de diputados. **El Senado de la República...**, op cit, pp. 41-43.

aprobada por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras (Art. 72, fracción 5ª). Es decir, esta atribución será compartida por ambas cámaras y, de hecho, en el apartado que se refiere a las facultades del Congreso general sólo se hace alusión a este tema, es decir, ambas cámaras tendrían que legislar en conjunto en torno a la formación de nuevos estados o territorios pero, a su vez, cada una tendrá facultades exclusivas. Las de los diputados ya se citaron anteriormente (véase nota 194) y las del Senado serán:

“Artículo 72: B: Son facultades exclusivas del Senado: 1ª. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras; 2ª. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, y armada nacional en los términos que la ley disponga; 3ª. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República; 4ª. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria; 5ª. Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos, con la de la Comisión Permanente [...] 6ª. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y la del estado; 7ª. Erigirse como jurado de sentencia, conforme al artículo 105 de la Constitución [que dice que de los delitos oficiales conocerán: La cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia]”.<sup>240</sup>

Por lo que se puede observar, al Senado se le dieron más facultades exclusivas (siete frente a las seis de la de diputados) sin contar las que compartiría con la cámara popular.

---

<sup>240</sup> IBID, pp. 44-46; Sayeg Helú, op cit, p. 240.

Pero, sobre todo, se le dieron atribuciones en temas muy importantes, como las relaciones con el extranjero, la autorización o no para movilizar tropas y guardia nacional, y también para poder intervenir en los estados para mediar en los conflictos entre poderes que se dieran al interior de los mismos. Si sólo se considerarán estas atribuciones, se podría afirmar que el Senado tendría una preponderancia en el Legislativo; sin embargo, y como ya se señaló, también la cámara de diputados concentrará facultades muy importantes (véase nota 214), como la aprobación del presupuesto nacional. De esta manera, se puede observar un equilibrio entre ambas cámaras del Legislativo, evitando así que una subordine a la otra. Si se señala además que cada cámara revisaría los proyectos de ley y decretos que hubiesen sido aprobados en la otra, de acuerdo al artículo 71 reformado,<sup>241</sup> se observa entonces que de esta manera se deseaba equilibrar las funciones de ambas cámaras, mejorar los trabajos del Legislativo y evitar la preeminencia de una sobre la otra.

En lo concerniente a la conformación de la diputación permanente, el Artículo 73 establecía que durante los recesos del Congreso se formaría una comisión permanente compuesta de 29 miembros, de los cuales 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras un día antes de la clausura de las sesiones.

De esta manera, se llegó al día 16 de septiembre de 1875. El Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada pronunció el discurso de apertura de sesiones del Octavo Congreso constitucional, en el que señaló que por primera vez, después de la Constitución de 1857, el régimen político mexicano, en específico el Poder Legislativo, funcionaba compuesto por dos cámaras:

“La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque combina la representación igual de los estados con la proporcional a

---

<sup>241</sup> “Decreto que promulgo las reformas a la Constitución de 1857”, en **El Senado de la República...**, op cit, pp. 43-44.

la población; ya porque el mayor acopio de luces y de doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal un centro fecundo en bienes de la República”.

El Presidente de la cámara de diputados, Guillermo Valle, para terminar manifestó:

“Debe esperarse en el régimen constitucional el mejor éxito de la sabia reforma del establecimiento del Senado que comienza a ejercer las funciones determinadas por la suprema Ley [...] También el Congreso se felicita con el Ejecutivo y la nación en general, de este acontecimiento fecundo en resultados que llenará las aspiraciones de una República representativa y democrática, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, unidos con los vínculos de la Federación [...] Hoy 16 de septiembre de 1875, el Octavo Congreso constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, compuesto de dos cámaras, abre el primer período del primer año de sus sesiones ordinarias”.<sup>242</sup>

Quedando así, totalmente definida constitucionalmente la incorporación del Senado de la República al Congreso Nacional.

## CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, se puede afirmar que el proceso de reinstalación del Senado en México generó diversas opiniones, posturas y críticas entre los actores políticos de ese periodo (República restaurada), además de poner de manifiesto la constante tensión tanto entre el Legislativo y Ejecutivo federal, así como la que se gestaba entre la Federación y los estados, originándose pugnas e, incluso, enfrentamientos entre los mismos.

Como ya se mencionó, para 1867, año de la restauración de la República, Benito Juárez aparece como la persona idónea y señalada para ser quien encabezara el gobierno republicano que se deseaba reimplantar en México, por las mismas circunstancias y al papel jugado por él durante los años que duró la lucha contra el gobierno imperial de

---

<sup>242</sup> **Diario de los Debates**, Octava legislatura. Tomo I, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Santiago White, 1875, pp. 79-82.



Maximiliano.

Sin embargo, a pesar de esta idea colectiva, durante la misma lucha contra la intervención habían ido emergiendo algunos líderes militares importantes, debido a los servicios por ellos otorgados a favor de la República durante dicha gesta, por lo que nombres como, por ejemplo, de Porfirio Díaz lograron adquirir cierta relevancia durante esos años, y si bien estos líderes afirmaban estar del lado y bajo el mando de Juárez, al momento de la pacificación del país y del triunfo del Federalismo liberal, creyeron tener también derecho a aspirar a una posición de importancia en la conformación del nuevo régimen de gobierno.

Si bien el mismo Díaz no afirmaba explícitamente esto, sí veía con buenos ojos el aumento en el número de sus partidarios, aumento no necesariamente propiciado por él mismo. Como señala Laurens Ballard Perry, lo que ocurrió fue que un grupo de personas, opuestas a la idea de un nuevo periodo presidencial encabezado por Juárez, buscaron un jefe y, por lo tanto, se acercaron a Díaz quien, como ya se señaló, para este momento disfrutaba de una magnífica reputación militar (héroe de las batallas del 5 de mayo de 1863 y del 2 de abril de 1867, ambas en Puebla; además de haber sido el general que había tomado y resguardado la ciudad de México hasta la llegada de Juárez) y que se proyectaba como un fiel servidor de la nación. Para este grupo, Díaz se perfilaba como un buen candidato que podría darle batalla a Juárez en las futuras elecciones para la presidencia, ya que algunos gobernadores se habían ido afiliando a él (como el ya mencionado Juan N. Méndez, de Puebla), lo que había ido conformando una red de apoyo para el primero.

Esta tensión aumentó tras la promulgación de la convocatoria a elecciones que Juárez emitió en Agosto de 1867, convocatoria que, como ya se señaló líneas atrás, generó las más diversas críticas, específicamente en torno a la forma como se proponían algunas

reformas constitucionales inmersas en ella.

La oposición a Juárez encontró un pretexto perfecto para cuestionar la viabilidad de la continuación de éste en el gobierno. Como se sabe, Juárez ostentaba el título de Presidente de la República desde 1858, tras el inicio de la Guerra de Reforma, por lo que para 1867 se cumplían nueve años de que éste estaba en el poder, aunque en realidad sólo en cuatro de estos años había sido Presidente de forma constitucional (por la misma intervención y desconocimiento de la Constitución de 1857 durante estos años); sin embargo, para sus opositores ese tiempo en el poder era más que suficiente para cualquier hombre, por lo que no aprobaban del todo la reelección de Juárez, ya que temían que el mismo pretendiera mantenerse en el poder. Afirmaban que durante el proceso electoral que se estaba llevando a cabo en ese momento, Juárez había comenzado a llevar a cabo varias “artimañas” con la idea de controlarlo, como la destitución de gobernadores poco o nada afines a él e imposición de otros favorables a su reelección, cosa que a su vez le permitiría vigilar y manipular, las elecciones y garantizar así, su triunfo.

Además, los opositores a Juárez afirmaban que éste, por sus mismas ideas y proyectos de reconstrucción del país en todos los ámbitos (social, político, económico), pretendería centralizar el poder en sus manos para ejercer un mejor control del mismo y de todo el país en general. Basaban estas ideas en el hecho de que Juárez había acudido en varias ocasiones a la petición de facultades extraordinarias para dirimir conflictos, para hacer frente a levantamientos, etc., por lo que veían que con estas acciones, durante la mayor parte de sus gobiernos, Juárez había gobernado en una especie de centralismo, de concentración de muchas atribuciones en sus manos, lo que atentaba contra el principio de la división de poderes, así como en contra de la autonomía de los estados, ya que con estas facultades el Ejecutivo había podido intervenir en algunos estados para atacar

sublevaciones o, como ya se mencionó, para sustituir a algún gobernador (como en Puebla y Guanajuato, por ejemplo).

La convocatoria de 1867 fue la que incentivó la tensión entre dos de los poderes federales: Ejecutivo y Legislativo. De los cinco puntos propuestos a reformar, dos en específico remitían a la idea de que Juárez pretendía aumentar la fuerza del Ejecutivo federal a costa del Legislativo.

La primera de éstas, la división del poder Legislativo, proponía la creación del Senado para que éste compartiera las funciones legislativas con la cámara de diputados. Esta propuesta hizo pensar a todos aquellos que la leyeron que Juárez buscaba crear una división que debilitaría al Legislativo ya que si se reinstalaba al Senado, entre éste y la cámara de diputados se generaría una rivalidad útil para el Ejecutivo, ya que cada una de estas cámaras por su lado trataría de controlar o subordinar a la otra, estarían en constante disputa y, por lo mismo, no estarían atentas al buen o mal funcionamiento del Ejecutivo.<sup>243</sup>

Ahora bien, ¿permitió el Senado un perfeccionamiento del sistema federal, tal y como lo esperaban Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada? Tras la inclusión de esta cámara ¿El Legislativo federal se vio debilitado?, ¿El Senado permitió el fortalecimiento del Ejecutivo federal? Las atribuciones y facultades otorgadas al Senado ¿Fueron respetadas y cumplidas cabalmente?

Aunada a la propuesta de dividir al Legislativo, la convocatoria proponía la idea del veto presidencial. Esto significaba que cualquier proyecto de ley debería pasar, antes de su promulgación, por la aprobación del Ejecutivo. Si éste consideraba no apta dicha ley, vetaría o impediría que la misma fuese emitida, por lo que ésta tendría que regresar al Congreso para pasar por una nueva discusión y para su posterior aprobación, siempre y

---

<sup>243</sup> Perry, op cit, p. 44.

cuando dos tercios del Congreso hubiesen votado a favor de ésta.

Dicha propuesta fue tomada por los opositores a Juárez como un claro plan de éste para frenar y controlar la labor del Legislativo, estuviese dividido o no. Es decir, consideraban que Juárez buscaba subordinar al poder Legislativo y aumentar el papel del Ejecutivo federal. Aumentaban por tanto los temores de aquellos que pensaban que Juárez buscaba perpetuarse en el poder o al menos ejercerlo de una manera más ilimitada durante el tiempo que durase su gobierno, en caso de ser electo.

Sin embargo, Juárez y Lerdo de Tejada respondían a todas estas especulaciones con el argumento de llevar al sistema federal a un perfeccionamiento, así como equilibrar los poderes de la Federación. Para ellos, no se podría garantizar la paz y estabilidad recientemente conseguidas si no se permitía que todos los elementos de la federación participasen en la reconstrucción político-institucional que el país necesitaba.

Por consiguiente, para Juárez y Lerdo, de acuerdo con sus mismos argumentos, era imprescindible primero, restablecer el Federalismo y convencer a toda la población de la idoneidad de este régimen de gobierno como el más viable para el país y, después, había que fortalecerlo, había que completarlo ya que si bien en 1857 tras la promulgación de la Constitución, se había estipulado el regreso a este tipo de régimen, casi inmediatamente el mismo había sido ignorado para después ser sustituido por otro (monárquico). Además, para éstos, el Federalismo de 1857 no había sido del todo perfecto, por así decirlo, ya que si bien establecía la separación de los tres poderes federales en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en este último no se encontraba la representación de uno de los dos elementos que daban sustento al Federalismo: los estados, ya que se había excluido al Senado y éstos no tenían una representación particular, acorde a sus intereses y necesidades propias, a pesar de la existencia del voto por diputación cuyo fin era equilibrar la representación al

establecer que en los asuntos de suma importancia que se tratasen en el Congreso, a cada estado le correspondiese un solo voto para que todos estuviesen en igualdad de condiciones. De igual manera, se afirmaba que en el Federalismo de 1857 había un desequilibrio de poderes necesario de sanar, ya que el Legislativo ostentaba un papel mayor sobre el Ejecutivo, lo que ocasionaba que entre ambos poderes se dieran constantes disputas por el deseo de éste último por equilibrar su papel en los poderes federales, mientras que el primero deseaba mantener su preeminencia sobre el Ejecutivo, tal y como lo había establecido la misma Constitución.

Como la principal meta de Juárez era reconstruir a un país debilitado y dividido por los casi diez años de guerra que había padecido, aquel deseaba que se acabaran los obstáculos que le impedían cumplir con su cometido, entre los que él veía el citado desequilibrio de poderes y el no reconocimiento de los estados y territorios del país como elementos dignos de una representación real dentro de la misma Federación.

Es así que tanto en 1867, al tratar de justificar su propuesta Juárez recurrió reiteradamente a sustentar sus propósitos en la necesidad de que cada estado y territorio que integraban la nación fuese reconocido como parte fundamental de la Federación y afirmaba que si eran ignorados o no contemplados como unidades en el Congreso, no podría fortalecerse el régimen federal ya que llegaría un momento en el que algún estado se sentiría marginado o con una participación menor en los asuntos que la Federación y en específico el Legislativo tratasen.

Si se retomara el concepto de Rabasa, fue por la “personalidad” que cada estado tenía para esos momentos que la propuesta de reabrir el Senado pudo prosperar, aunada a la importancia que para el gobierno federal tenía el mantener en armonía y bajo su control todas las regiones del país, ya que la idea de aquel de cohesionar y respetar todos los

intereses, tanto de la nación en general, como de los estados en particular era fundamental. Si bien este proceso fue un tanto lento (ocho años), se observa que de una u otra manera la insistencia de Juárez surtió efecto y aunque él ya no vivió para verlo reinstalado, si había contemplado la aprobación de esta reforma por el Quinto Congreso constitucional en 1870.

Debido a que durante los cinco años que duró el gobierno de Benito Juárez (cuatro de un primer periodo: 1867-1871 y uno de un segundo, tras su reelección y que fue truncado por su muerte en 1872) y los cuatro que van de 1872 a 1876, gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, en el interior del país habían ido aumentando las tensiones entre las facciones del grupo liberal, tensiones que se veían manifestadas en conflictos ya sea electorales o de índole militar, en varios estados del país se habían generado enfrentamientos debido a la rivalidad entre dichas facciones, aunque hay que hacer hincapié en el hecho de que a pesar de estas eventualidades, durante la República restaurada la estabilidad fue más significativa que antes de 1867.

Como ya se ha señalado, durante la lucha contra el régimen imperial francés, en el ejército republicano habían ido emergiendo líderes que, conforme avanzaba la lucha, iban aumentando su prestigio y su base de apoyo. Algunos de estos líderes eran reconocidos nacionalmente (como el mismo Díaz), pero la mayoría establecía sus bases de apoyo en aquellas regiones o estados en donde habían organizado la resistencia contra el Imperio.

Tras el fin de esta fase, varios de estos líderes militares fueron “recompensados” por Juárez al ser nombrados gobernadores o jefes políticos en las regiones donde habían organizado la lucha a favor de la República. Es así que varios de éstos conservaron e incluso aumentaron su base de apoyo, pero de igual manera emergieron grupos de poder que comprendían a un número reducido de allegados. Esto obviamente generaba disgustos entre aquellos que se sentían relegados de toda o gran participación al interior de los

gobiernos ya sea municipales o estatales. De esta manera fueron surgiendo divisiones al interior de las regiones, tensiones y conflictos que para el Ejecutivo federal representaban un peligro para la paz y estabilidad recientemente adquiridas. Como aún no se había reglamentado el artículo 116 constitucional que permitía al Ejecutivo federal prestar auxilio a los estados en caso de sublevación o trastorno interno, fungiendo éste como árbitro, siempre y cuando la legislatura estatal o el gobernador lo hubiesen solicitado, al momento que comenzaron a originarse conflictos en algunos estados (como por ejemplo Querétaro, Jalisco, San Luis Potosí o Guerrero a causa de enfrentamientos entre gobernadores y congresos locales por diversos motivos), el Ejecutivo federal pidió al Congreso que le permitiera intervenir o que fuera éste quien diera solución a los conflictos.<sup>244</sup> Como entre las facultades del Congreso no se encontraba el poder de intervenir en algún estado para dirimir los conflictos que surgieran en su interior ya que se afirmaba que con esto se podría atentar contra la soberanía e independencia de cada estado, finalmente las soluciones los conflictos requirieron procedimientos extra constitucionales (designación, por parte de Juárez, de nuevos gobernadores, designaciones que aumentaron el número de gobernadores

---

<sup>244</sup> Este instrumento también lo encontramos en la Constitución argentina de 1853. Basado en las propuestas de Juan Bautista Alberdi, la cuestión de la intervención federal quedó establecida en el artículo sexto constitucional, el cual decía: “El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición (petición) de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubieran sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia”, Botana, **El orden...**, op cit, p. 122. Por su parte, el artículo 116 de la Constitución mexicana decía, con palabras más o menos similares, lo siguiente: “Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interno, les prestará igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida”, Artículo 116 constitucional, en **Documentos para la historia...**, op cit, p. 232. Es decir, en ambas constituciones se veía a la intervención como el instrumento que permitiría que los poderes federales preservaran la paz interna y externa de la nación, pero en la argentina se establecía claramente, como primer objetivo de la intervención, el garantizar y defender la forma de gobierno que la nación había adoptado, mientras que en la mexicana esto no se estipulaba explícitamente. Además, el artículo citado de la Constitución argentina fue reglamentado enseguida, si bien a causa de los conflictos que se gestaban repetidamente entre Buenos Aires y las demás provincias argentinas a causa del deseo de la primera por mantener su preeminencia en la Federación respecto a las demás, y a veces incluso separarse de la misma.

afines al Presidente),<sup>245</sup> procedimientos apoyados por el Congreso y que confirmaron la idea de la necesidad de una institución que abogara por la paz interna de cada estado, que legislara a favor del bienestar del mismo, pero apegada a lo que la ley estableciera.

Es así que de esta manera prosperó la reapertura del Senado y le fue conferida esta facultad: declarar desaparecidos los poderes constitucionales de algún estado cuando surgiese un conflicto al interior del mismo, nombrando un gobernador provisional que restaurará el orden, llamando a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. Hay que señalar que este nombramiento lo haría el Ejecutivo federal con la aprobación del Senado.

Por otro lado, la idea de la reinstalación del Senado fue apoyada y aprobada por aquellos diputados que consideraban que con esta cámara el Legislativo en lugar de verse debilitado, por el contrario se fortalecería, ya que si bien aceptaban que la Constitución había conferido un papel mucho más fuerte al Legislativo, en ocasiones el Ejecutivo había llegado a hacer uso de algunos procedimientos que le daban un mayor margen de acción. Estos procedimientos eran la petición de facultades extraordinarias, la suspensión de garantías individuales, declaración de estado de sitio, etc. En la mayoría de los casos se recurrió a estos procedimientos para aplacar tensiones o movilizaciones conflictivas entre facciones o grupos de poder al interior de los estados por el deseo de aquellos por controlar uno o todos los poderes de gobierno de estos últimos.

Ya que el Congreso no tenía facultades para dirimir dichos conflictos, prefería conferirle estas prerrogativas al Ejecutivo para que fuera éste quien los resolviese de manera satisfactoria. Esta situación se vio un tanto contradictoria, ya que si se analizan con cuidado los debates que se dieron en el Congreso (no sólo en lo referente al Senado, si no

---

<sup>245</sup> Perry, op cit, pp. 197-130.



también en torno a los proyectos que se proponían para solucionar los conflictos antes mencionados), por una parte se decía que la cámara de diputados no tenía facultad para dirimir estas tensiones ya que, la Constitución no se la había otorgado, y a pesar de que afirmaban que deseaban acabar con estos problemas, no se preocupaban en reglamentar el citado artículo 116, ya que temían que con esto, el Presidente de la República iría adquiriendo un poder más amplio e iría debilitando el papel del Legislativo. Si bien se debatía esto por un lado; por el otro, se hacía lo contrario ya que a pesar de todos los argumentos en contra de la intervención federal en los estados por parte del Ejecutivo, finalmente en la mayoría de los casos fue éste el que solucionaba los conflictos nombrando él un gobernador sustituto, nombramiento apoyado por el Congreso a partir del otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Es así que desde este momento, el Ejecutivo federal fue ampliando su participación en los asuntos de importancia para la Federación. Gracias a estos nombramientos, el Presidente (sobre todo Juárez y después Díaz) fue formando redes de relaciones políticas al interior de varios estados, relaciones que, lo van reafirmando en el poder, lo van fortaleciendo, de ahí que para 1871 de nueva cuenta Juárez se postulara para otro periodo presidencial y gracias al control que Juárez hizo de las elecciones a través de los gobernadores y jefes políticos partidarios de él, es como logró triunfar por encima de Lerdo y Díaz.

Este fortalecimiento del Ejecutivo, lento pero efectivo, había influido entre los congresistas de 1870 para aprobar la división del Legislativo y reapertura del Senado, ya que consideraban que entre ambas cámaras ejercerían una mejor vigilancia sobre el Ejecutivo. Por lo que se pudo observar en la revisión de los debates de la cámara de diputados de dicho año, si bien fueron muchos los argumentos expuestos en torno al

Senado, la mayor parte de los mismos giraban en torno al papel que jugaría esta cámara en el poder Legislativo, su relación con la de diputados pero, sobre todo, sobre cómo esta cámara ayudaría a mejorar la labor legislativa, a fortalecer la unión de todas las partes integrantes de la Federación (los estados) para, a su vez, preservar la paz en el país, lo que permitiría que el mismo accediese a una estabilidad y al tan anhelado desarrollo.

Todos los debates de la cámara de diputados exponen diversas temáticas, ya sea en pro o en contra de la segunda cámara, pero el tema que a mi parecer fue fundamental en los discursos de los diputados fue el concerniente al de la representación. El sistema federal representativo, como el mexicano, reconoce dos principios o elementos básicos para su conformación y sustento: el pueblo en general y los estados en particular. Si bien los estados aceptan unirse a un todo (la Federación) delegando a la misma parte de su soberanía, lo hacen bajo el acuerdo de que la Federación respetará su autonomía en lo relacionado a su régimen interior, además de que la misma les garantizaría una igualdad de representación en los poderes federales, en específico, en el Legislativo.

Es por esto que la cámara de senadores fue concebida como la institución que legitimaría esta representación al ser caracterizados sus miembros como representantes, no de la nación en general, sino como delegados de los estados en particular. Por lo mismo, cuando esta cámara fue excluida del Legislativo, después de una serie de debates al interior del Congreso constituyente por la Constitución de 1857, los estados sintieron que el acuerdo que tenían con la Federación no estaba siendo cumplido cabalmente por esta última. Si bien no hubo reacciones inmediatas en contra de esta decisión, hay que recordar que aunque se hubiesen dado, seguramente las mismas no hubiesen sido atendidas inmediatamente ya que el país entró en una larga etapa de inestabilidad que inició en 1858 con la “Guerra de Reforma”, para culminar con la restauración de la República en 1867.

Es en este año cuando inmediatamente se retomó la cuestión de la representación y la carencia de la misma que supuestamente sufrían los estados. El primer paso lo dio Juárez al proponer la reinstalación del Senado y si bien su idea no prosperó al momento si sentó un precedente para que el mismo no fuese olvidado como antes y, por lo mismo, no pasó mucho tiempo para que éste fuese retomado en el Congreso en 1870. En el seno de las discusiones siempre se recalcó, por parte de los diputados favorables a la reapertura del Senado, que la representación del pueblo en general se encontraba garantizada con la cámara de diputados, pero que no pasaba lo mismo con la representación de los estados en particular, aún y con la existencia del ya referido voto por diputación.

En un país como México que había padecido etapas de grandes pugnas internas y externas desde el momento mismo de su conformación como nación, para 1870 aún no se fortalecía la unidad nacional, aún se percibía un marcado regionalismo y, por lo mismo, se temía que si alguno de los estados no sentía el reconocimiento y respeto de sus derechos, podría levantarse en contra de la Federación o incluso intentar separarse. Por lo tanto, la representación particular y diferenciada que se aseguraba que cada estado debería tener, volvió a ser retomada y concebida como una cuestión de gran importancia por parte de aquellos que aseguraban que si la misma no era respetada, esto podría ocasionar nuevas tensiones, tendencias autonomistas, inestabilidad, etc., situación que en nada favorecería al país y, por el contrario, iría debilitando la unidad y paz conseguida después de tantos años de lucha en pro de las mismas.

De igual manera, si bien el Legislativo federal, integrado por una sola cámara, tenía amplias facultades otorgadas por la Constitución de 1857, facultades que le daban un papel relevante entre los poderes federales, a su vez se temía que el Ejecutivo federal tratase de ampliar sus atribuciones. Si en un primer momento se pensó que el Senado podría ser el

instrumento que el Ejecutivo planeaba utilizar para extender sus facultades y debilitar al Legislativo, después la cámara senatorial fue vista como el complemento ideal para fortalecer aún más al Legislativo y de esta manera éste, a partir de sus dos cámaras, evitaría la expansión del Ejecutivo y, específicamente para el momento analizado, impediría el incremento del poder de Benito Juárez.

Es por eso que entre las facultades que se pensaba otorgar al Senado estaba la de ser él quien solucionara las tensiones que surgieran al interior de los estados y territorios de la Federación, y el Presidente debía ejecutar, poner en marcha las resoluciones de esta cámara, pero sin ser él quien tomara las decisiones. Es decir, el Presidente debería obedecer y poner en marcha lo que el Senado acordase sobre estas cuestiones.

Si estas ideas hubiesen sido aplicadas del todo, realmente el Legislativo habría mantenido su preponderancia sobre el Ejecutivo, aun y cuando hubiese estado dividido, ya que además no se había aprobado el proyecto de Juárez, concerniente al veto presidencial, tal y como él lo había propuesto. Es decir, el Legislativo podría trabajar de manera más independiente del Ejecutivo, mientras que la mayoría de los asuntos y decisiones que éste último atendiese y llevara a cabo sí tendrían que pasar por la revisión y/o aprobación del Congreso, según lo establecido en los puntos reformados e introducidos a la Constitución en 1874. Así, en lo referente a nombramientos de funcionarios, movilización de tropas, firma de tratados, etc., efectuados por el Ejecutivo no podrían ser acatados hasta que el Congreso General (diputados y senadores) o específicamente el Senado dieran su anuencia. En fin, como ya se dijo antes, esto significaba una nueva subordinación del Ejecutivo al Legislativo.

Sin embargo, con la llegada de Díaz al poder, sobre todo a partir de 1884, año de su segundo periodo presidencial y fecha a partir de la que éste ya no dejará el poder hasta

1911, el Legislativo (tanto la cámara de diputados como el Senado) se irá subordinando paulatinamente al Ejecutivo y varias de las facultades de aquél serían asumidas por éste. Sobre todo esto se verá en lo concerniente a la intervención en los estados ya que, como se recordará, esta facultad fue atribuida al Senado, tras las reformas de 1874. Sin embargo, y por el mismo temor de un fortalecimiento de esta cámara, los diputados que debatieron en torno a esto, consideraron que una facultad tan importante como ésta no debería ser ejecutada sólo por el Senado, por lo que acordaron que éste, en su facultad de cámara legislativa, sólo debía declarar la desaparición de poderes en algún estado en conflicto, mientras que la designación del gobernador provisional quedó a cargo del Presidente, con la aprobación del Senado o de la Comisión permanente durante los recesos del Congreso. Es decir, el Ejecutivo debería ejecutar la ley o decreto que el Senado hubiera aprobado previamente.

En otras palabras, se siguió con la misma práctica informal de años atrás (en la época de Juárez), cuando el Ejecutivo nombraba al gobernador, pero a partir de 1874 esto tendría un carácter constitucional legal. La falta de acuerdo entre las diversas facciones en el Senado en torno a determinar si era o no el momento para declarar la desaparición de poderes en un estado condujo a que los senadores, entre 1880-1890 -década en la que se suscitaron varios conflictos estatales, como en Jalisco y Zacatecas (1882), Coahuila (1884), Nuevo León (1885) y Tabasco (1886)- se negaran a calificar la legitimidad de uno o dos de los poderes en conflicto, por lo que estas tensiones fueron remitidas, para su solución, al Ejecutivo quien las dirimió mediante compromisos extra constitucionales que el Senado ratificaba. Es decir, a partir de prácticas conciliatorias y de compromiso entre el Presidente y los poderes estatales, prácticas más personales que ampliaban la red de relaciones personales de Díaz. Es por esto que se afirma que el Senado dejó de cumplir la función para

la que había sido creado: la conciliación de los intereses estatales y federales.

Aunque hay que señalar que estos conflictos no siempre se solucionaban así, ya que en 1876, año de las elecciones en las que salió triunfador Sebastián Lerdo de Tejada, el Senado había declarado la desaparición de poderes en algunos estados, ya que se habían dado conflictos a causa de estas elecciones y los resultados de la misma. Esto ocasionó incluso el pronunciamiento de Tuxtepec del mismo año, encabezado por Díaz, y hay que destacar que esta movilización pedía la abolición del Senado. Los tuxtepecanos afirmaban que los candidatos favorables a Díaz habían ganado a los de Lerdo, y como este último no deseaba verse rodeado de opositores, había pedido al Senado que interviniera para solucionar los conflictos y éste lo hizo, cosa que según Díaz y sus seguidores llevó al dudoso triunfo de los lerdistas.<sup>246</sup>

Además, después de todo esto, cuando Díaz asumió finalmente la presidencia de la República, se manifestó en contra de las reformas de 1874 y, por consiguiente, en contra del Senado. Sin embargo, convencido por varios de sus allegados, Díaz reconoció a esta cámara, ya que pensaba que con ella se podría reinstalar el orden público, además de que la misma permitiría contrapesar el papel tan excesivo de la cámara de diputados.

Pero si bien todo lo anterior expone la constante pugna entre el Ejecutivo y Legislativo federales, en el fondo de toda esta cuestión se puede detectar un nivel de conflicto y de tensión más amplio, es decir, la tensión, siempre latente, entre la Federación y los estados y, al interior de éstos, entre los diversos grupos políticos.

A pesar de que se aceptaba la necesidad de fortalecer al poder federal para, a su vez, fortalecer al país, las más de las veces el mismo se veía limitado o debilitado por los poderes estatales, que evitaban una ampliación de las facultades de aquel, alegando que lo

---

<sup>246</sup> Luna Argudín, op cit, pp. 397-398.

que deseaban era evitar extralimitaciones del poder federal, las cuales podrían atentar contra la autonomía de cada entidad federativa.

La tensión Federación-estados (denominada por Marcello Carmagnani como una tensión centralización-descentralización) estuvo presente durante la mayor parte del siglo XIX, es decir, desde 1824 hasta más o menos la última década de dicho siglo. En el sistema federal siempre se presentó la pugna entre aquellos que deseaban conformar un poder central con atribuciones y facultades amplias, esto con la idea de que éste mantuviese la unión de todas las partes, pero, por el otro lado, también se encontraban aquellos que consideraban que a cada una de las entidades federativas se les debía otorgar mayor autonomía, que el poder federal debía de ser descentralizado para evitar así, intromisiones del centro en la vida interna de cada entidad federativa.<sup>247</sup>

Debido a que en varios momentos de la historia del país había sido difícil mediar ambos intereses, el Federalismo fue ignorado ya sea para darle preeminencia al poder central (la República centralista de 1836-1846) o para imponer regímenes dictatoriales (Santa Anna 1841-1843 y 1853-1855) o monárquicos (Imperio francés de 1862 a 1867). Pero a pesar de estas experiencias, finalmente en 1867 el Federalismo logra reimplantarse en el país, aunque de nueva cuenta se presentaba la tensión entre los estados y el poder federal. Si bien la Constitución de 1857 daba a este último facultades específicas para su funcionamiento, en la realidad el poder federal era débil frente a los poderes locales, ya que si bien éstos no tenían una institución representativa en el Legislativo (Senado) como si la ostentaba la Federación (cámara de diputados), en lo que se refiere a su vida interna la misma Constitución impedía que la Federación, representada por los poderes federales, interviniera en los asuntos particulares de cada estado, los cuales tendrían que resolverse

---

<sup>247</sup> Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, p. 137.

por las autoridades del mismo.

Es por esto que el poder federal tratará de afirmarse como tal, a partir de la reorganización de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que a pesar de poseer una gran fuerza institucional, en realidad tienen un poder efectivo muy bajo.<sup>248</sup> La primera expresión de este deseo se presentó con la propuesta de reapertura del Senado ya que éste, como representante directo de los estados, permitiría impulsar y fortalecer el principio federativo al garantizar igualdad a cada parte integrante de la nación.

La alternativa para establecer y fortalecer la paz e instituciones republicanas era robustecer los poderes federales, acabar con las desavenencias y disputas entre los mismos (Ejecutivo y Legislativo) equilibrando la participación de estos en el gobierno. Para Juárez y Lerdo de Tejada, fortalecer el sistema federal significaba completarlo; es decir, sanar el error de la Constitución de 1857, ya que ésta había ignorado parcialmente uno de los elementos de dicho sistema: los estados, ya que si bien la Constitución había establecido que cuando al interior del Congreso se discutiesen asuntos que pudiesen lesionar en alguna forma los intereses de algún estado, los mismos debían ser votados por diputaciones, es decir, un voto por estado; para Juárez, Lerdo y aquellos que aprobaron la reapertura del Senado dicho mecanismo no garantizaba la igualdad de todos los estados en el Congreso, ya que bien podrían darse ocasiones en que el voto por diputación no se respetase.

Para sanar este error, se propuso la apertura de la segunda cámara en el Legislativo federal para que de esta manera ésta se encargara de legislar los asuntos que interesaban particularmente a los estados, vigilar los intereses de los mismos, pero además para acabar con el predominio de una sola cámara, predominio que representaba un peligro para el Ejecutivo ya que éste se encontraba subordinado a la cámara de diputados, según lo

---

<sup>248</sup> IBID, p. 154.



establecido en la Constitución, idea que para Juárez y Lerdo se contraponía al concepto de división y equilibrio de poderes. Como sabemos, el sustento del sistema federal es la idea de la separación de cada uno de los poderes constitucionales que lo componen, por lo tanto un poder Legislativo en donde una cámara modere a la otra perfecciona y garantiza aún más la persistencia de esta forma del gobierno. Es decir, si no se cumple con esto, no se puede afirmar que un régimen como el federal, sea liberal y, por lo tanto, completo.

Tras la instalación del Senado, en tanto institución capaz de representar los intereses estatales, otra cuestión de gran importancia en el proceso de fortalecimiento del poder federal, la ya mencionada intervención federal, pudo encontrar un cauce legal para su solución. Al Senado se le confirió esta función, con la idea de resolver tanto los frecuentes conflictos entre poderes estatales como los que se originaban entre el Ejecutivo federal y los estados. Así, esta reformulación de facultades permitió un fortalecimiento y expansión de la esfera federal en el ámbito político ya que finalmente era ésta, a partir del Senado y el Ejecutivo, quien solucionaba los conflictos estatales, basándose en los preceptos constitucionales para evitar los alegatos de no respeto a la autonomía estatal y no obediencia a la ley.

Pero si bien esta expansión del poder federal podría haber generado mayores tensiones, tanto Carmagnani como Luna Argudín y Elisabetta Bertola afirman que un factor que permitió permear estas tensiones fue el acuerdo entre Federación y estados en lo referente a cuestiones de índole electoral. Esto es, que a partir de compromisos entre el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales se daba forma a las listas de candidatos electorales, de las cuales saldrían tanto los nombres de los funcionarios federales como los estatales. Hay que hacer hincapié en el hecho de que el control y manipulación de las elecciones no debe ser considerada como una práctica característica del régimen porfirista,

ya que años atrás Juárez había acudido a estos mecanismos para mantenerse en el poder y que, por tanto Porfirio Díaz simplemente los siguió y perfeccionó.

De esta manera, con la intención de mantenerse en el poder así como asegurar la participación de los estados en la conformación de los poderes de la nación, tanto Díaz como los gobernadores estatales acudieron a prácticas de compromiso y conciliación en las que ambos tendrán facultad de decisión al momento de designar a los candidatos a los puestos de elección en los poderes federales y estatales. Así, los gobernadores eran los que enviaban al Presidente de la República la lista de los candidatos a puestos federales, tanto propietarios como suplentes. Díaz confirmaba la nominación o proponía uno que otro nombre en la lista de propietarios, pero, a su vez, permitía que el gobernador integrara la lista de suplentes con los nombres que éste considerara convenientes.<sup>249</sup> De esta forma, tanto la Federación como los estados tendrán injerencia en los procesos electorales y, después de 1890 cuando se permitió de nueva cuenta la reelección tanto del Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales así como de los miembros del Legislativo, esta práctica se iría fortaleciendo, lo que permitiría una conciliación entre la Federación y los estados y así mismo una disminución de la tensión entre ambos.

Incluso, el poder federal, como señala Bertola, permitía que el gobernador designara a los candidatos para los puestos en los poderes locales, ya que el Presidente siempre ratificaba las listas que aquel le enviaba y, por lo visto, la aprobación de los nombres era plena, sin modificaciones.<sup>250</sup> Esto demuestra entonces que a partir de estos compromisos, la tensión Federación-estados pudo disminuir paulatinamente, lo que permite explicar en parte

---

<sup>249</sup> Bertola, Elisabetta, “*Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)*”, en Enrique Montalvo Ortega (Coord.), **El águila biface. Poder y Liberalismo en México**, México, INAH, 1998, pp. 182-187.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 189.

el porqué de la paz y estabilidad del régimen porfirista.

Otra constante tensión tanto entre Federación y estados como Ejecutivo y Legislativo, fue la que se refería a cuestiones económicas. Como ya se señaló, el asunto del presupuesto federal adquirió una gran importancia, sobre todo tras la inclusión del Senado ya que antes de la reapertura de esta cámara el presupuesto anual no tenía el carácter de ley especial en los gastos federales con el resultado que el Ejecutivo se consideraba autorizado para iniciar todas las adiciones, supresiones y modificaciones al mismo que consideraba convenientes.<sup>251</sup> Pero después de la reforma constitucional, el presupuesto adquirió un carácter especial al establecerse que éste fuese aprobado solamente por la cámara de diputados, sin la intromisión del Senado o del propio Ejecutivo.<sup>252</sup> De esta manera, aún y con la división del Legislativo, se confirmaba así la preeminencia del Congreso entre las instituciones del país.

Lo que buscaba el Congreso al controlar la discusión y aprobación del presupuesto y de los impuestos y aranceles necesarios para cubrirlo, así como la repartición de los gastos de la Federación, era evitar un posible avance de la esfera federal y del Ejecutivo temiendo que un mayor poder atentaría contra la soberanía e independencia de los estados. De esta manera, si al poder federal (Ejecutivo y Senado) se le daba la facultad de intervención en los estados, a la cámara de diputados se le daba libertad para decidir la manera cómo se dispondría de los gastos de la Federación.

Hay que señalar el hecho de que para la votación del presupuesto, y con la idea de garantizar la igualdad de cada estado, sin importar su tamaño y cantidad de población, se continuó con la práctica del voto por diputación. Es decir, a pesar de que se afirmaba que el

---

<sup>251</sup> Como se recordará, el Ejecutivo debía ser quien presentara al Congreso el proyecto de presupuesto para el año siguiente. Artículo 69, “*Constitución Política...*”, en **Documentos para la historia...**, op cit, p. 227.

<sup>252</sup> Carmagnani, **Estado...**, op cit, pp. 77-78.

Senado garantizaría la igualdad estatal, éste no tenía ni voz ni voto en la aprobación del presupuesto, por lo que para evitar desavenencias entre estados al momento de hacer la votación de este asunto tan importante, los diputados se asumían como representantes de los estados y no como representantes de la nación, por lo que a cada estado le correspondía sólo un voto.<sup>253</sup>

Así, este asunto tan importante quedó en manos de la cámara de diputados, dándole de esta manera al Legislativo un instrumento que le permitirá contener los avances del Ejecutivo, así como garantizar una distribución más adecuada de los ingresos federales.

Se puede concluir, por lo tanto, que lo que buscaba Juárez al momento de motivar y abogar por las reformas constitucionales, en específico sobre la división del poder Legislativo y el otorgamiento del veto suspensivo, era aminorar el papel tan preponderante que la Constitución de 1857 había dado al Legislativo, idea que Juárez y Lerdo no compartirán y que tratarán de cambiar en lo posible para dar a los poderes federales, y en particular a la Federación, el papel de controlador de la vida política, económica y social dentro del país, ya que aseguraban que era lo que el país necesitaba tras diez años de guerras a causa de la intervención francesa y la instalación del segundo Imperio en el país, por lo que se puede afirmar que la reinstalación de esta cámara fue el producto principal de esa idea, la cual se verá cumplida hasta el gobierno de Lerdo de Tejada, cámara que será una de las bases para el fortalecimiento posterior del Ejecutivo federal y después, del gobierno de Porfirio Díaz.

En fin, a lo largo de toda la investigación se ha tratado de exponer de manera amplia la importancia de este tema, para dejar de manifiesto que la cuestión de la reinstalación del Senado no fue un asunto insignificante o aislado de los acontecimientos que se iban

---

<sup>253</sup> Ibid, p. 79; Carmagnani, “*El Federalismo liberal...*”, op cit, pp. 156-158.

sucediendo en México durante el periodo que duró este proceso. Por el contrario, y como espero haya quedado expuesto, esta cuestión estuvo sumamente ligada a la constante pugna que siempre se dio tanto entre los poderes de la Federación, así como entre ésta y los estados de la República. A pesar de la importancia de este tema, la historiografía inexplicablemente no lo ha analizado concienzudamente y simplemente ha sido un breve complemento para el análisis de otras cuestiones, por lo que considero que sería necesario retomarlo para ampliar y enriquecer todos los estudios que se hagan sobre esta etapa de la historia mexicana, para tener más elementos que ayuden a explicar las características de este periodo así como de los que le sucedieron.

A pesar de que considero que mi investigación es sumamente novedosa y aclara algunas ambigüedades y omisiones de otros análisis, debo reconocer que fue un estudio limitado en el sentido de la utilización de muy pocas fuentes primarias, incluso dejé de lado a la prensa de la época, no consideré la importancia que ésta tiene para respaldar las investigaciones que se elaboran sobre estas cuestiones. Cuando se aborde este tema de nueva cuenta, a partir de otra perspectiva, la prensa será una de las bases sobre las cuales se cimiente la investigación, con la idea de tener mayores elementos para ahondar el análisis, no sólo de esta cuestión, sino de toda aquella que se relacione con el periodo de la Reforma.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Annino, Antonio, “*Ciudadanía `Versus´ gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema*”, en Hilda Sábato (Coord.), **Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, pp. 62-93.
2. Barragán, Barragán José **Introducción al Federalismo: La formación de los poderes en 1824**, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978.
3. Bertola, Elisabetta, “*Las oportunidades del poder: Suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)*”, en Enrique Montalvo Ortega (Coord.), **El águila bifronte. Poder y Liberalismo en México**, México, INAH, 1995, pp. 177-195.
4. Botana, Natalio R. **El orden conservador. La política argentina entre 1880-1916**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977.
5. \_\_\_\_\_ “*El Federalismo Liberal en Argentina: 1853-1930*”, en Marcello Carmagnani (Coord.), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp. 224-255.
6. Camargo, Aspasia, “*La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad política*”, en Marcello Carmagnani (Coord.), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp. 300-362.
7. Carmagnani, Marcello, “*El Federalismo Liberal Mexicano*” en Marcello Carmagnani (Coord.), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp. 135-197.
8. \_\_\_\_\_, **Estado y mercado. La economía pública en el Liberalismo mexicano, 1850-1911**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1994.
9. Carmagnani, Marcello y Ruggero Romano “*Componentes sociales: siglos XIX y XX*”, en Ruggero Romano, Alicia Hernández Chávez y Marcello Carmagnani

- (coord.), **Para una Historia de América**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, Tomo I, *Las Estructuras*, pp. 363-403.
10. Casillas, Roberto, et al, **La restauración del Senado, 1867-1875**, México, Senado de la República, 1985.
  11. Chiaramonte, José Carlos, “*El Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX*”, en Marcello Carmagnani (Coordinador), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp. 81-132.
  12. Covo, Jacqueline, **Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)**, México, UNAM, 1983.
  13. \_\_\_\_\_, “*La prensa en la historiografía mexicana: problemas y perspectivas*” en **Historia mexicana**, Vol. XLII, Enero-Marzo, 1993, pp. 689-710.
  14. Cosío Villegas, Daniel, **La Constitución de 1857 y sus críticos**, México, Clío- El Colegio de México, 1997.
  15. \_\_\_\_\_, **Historia Moderna de México**, México, Hermes, 1973, Vol. 1, “La vida política en la República restaurada”.
  16. Florescano, Enrique e Isabel Sánchez Gil, “*La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808*”, en **Historia General de México**, México, El Colegio de México, 1976, pp. 185-301.
  17. Fuentes Mares, José, “*La convocatoria de 1867*” en **Historia Mexicana**, Vol. XIV, Enero-Marzo, 1965.
  18. Gallo T., Miguel Ángel, **Del México antiguo a la República restaurada**, México, Ediciones Quinto Sol, 1998.
  19. González Oropeza, Manuel, **El Senado mexicano: por la razón de las leyes**, México, Senado de la República, 1987, Vol. 2.
  20. \_\_\_\_\_, **La intervención federal en la desaparición de poderes**, México, UNAM, 1982, segunda edición.
  21. Guerra, Francois Xavier, **México. Del Antiguo Régimen a la Revolución**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, Primer tomo.
  22. \_\_\_\_\_, “*El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina*”, en Hilda Sábato (Coord.), **Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina**, México,

- Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, pp. 33-61.
23. Hale, Charles, **La transformación del Liberalismo en México a fines del siglo XIX**, México, Editorial Vuelta, 1991.
  24. Hamilton, Alexander, John Madison y John Jay, **El Federalista**, México, Fondo de Cultura Económica, Cuarta reimpresión, 1987.
  25. Hernández Chávez, Alicia, **La Tradición republicana del buen gobierno**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993.
  26. Hernández Chávez, Alicia y Marcello Carmagnani “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Hilda Sábato (coord.), **Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1999, pp. 371-404.
  27. Hernández-Vela Salgado, Edmundo, **Diccionario de política internacional**, México, Porrúa, Cuarta edición, 1996.
  28. Love, Joseph L., “*Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937*”, en Marcello Carmagnani (Coordinador), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp.180-223.
  29. Luna Argudín, María, “*Entre la convención y el consenso: El Presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los Estados (1867-1917)*”, en Forte, Riccardo y Guillermo Guajardo, **Consenso y coacción, estado e instrumentos de control político en América Latina (siglos XIX y XX)**, México, El Colegio de México - El Colegio Mexiquense, 2000.
  30. Moreno, Manuel, **Orígenes y significado del Senado de la República**, México, Nuevo Mundo, 1965.
  31. O`gorman, Edmundo, **La supervivencia política novo hispana**, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, 1986.
  32. Pani, Erika, **Para mexicanizar el segundo imperio: el imaginario político de los imperialistas**, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos-Instituto Mora, 2001.
  33. Pantoja Morán, David, **El Senado Mexicano: algunas consideraciones teóricas**



- sobre el Senado de la República en México**, México, Coordinación de la formación básica común, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987.
34. Perry, Laurens B., **Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política mexicana**, México, UAM - Ediciones ERA, 1996.
  35. \_\_\_\_\_, “El modelo liberal y la política práctica en la República restaurada. 1967-1876”, en **Historia Mexicana**, Vol. XXIII, Abril-Junio de 1974, México, El Colegio de México.
  36. Pietschmann, Horts, **Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
  37. Rabasa, Emilio, **La Constitución y la dictadura**, México, Porrúa, 1998 (1912).
  38. Reyes Heróles, Jesús, **El Liberalismo Mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, segunda reimpresión, Tomo III, “*La integración de las ideas*”.
  39. Roeder, Ralph, **Juárez y su México**, México, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, 1995.
  40. Sayeg Helú, Jorge, **Breve estudio sobre la Constitución mexicana de 1857**, México, UNAM, 1957.
  41. \_\_\_\_\_, **El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
  42. \_\_\_\_\_, **El Poder Legislativo mexicano**, México, Trillas, 1991.
  43. Scholes, Walter V., **Política mexicana durante el régimen de Juárez (1855-1872)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
  44. **El Senado de la República. Su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años**, México, Congreso-Senado, 1995.
  45. Sordo Cedeño, Reynaldo, “*El Congreso y la formación del Estado-Nación en México, 1821-1855*” en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.) **La Fundación del Estado Mexicano**, México, Editorial Nueva Imagen, 1994.
  46. Tena Ramírez, Felipe, **Leyes fundamentales de México. (1808-1979)**, México, Porrúa, Décima edición, 1981.
  47. Vázquez, Josefina Zoraida (Coord.), **Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las Reformas Borbónicas**, México, Nueva Imagen, 1992.
  48. \_\_\_\_\_, “*El Federalismo mexicano, 1823-1847*”, en

- Marcello Carmagnani (Coordinador), **Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil y Argentina**, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de la Américas, 1993, pp.15-50.
49. Villegas Revueltas, Silvestre, **El Liberalismo moderado en México, 1852-1864**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1997.
50. Wood, Gordon S., **The creation of the American Republic, 1776-1787**, New York, W. W. Norton & Company, 1993.

### **FUENTES DE ARCHIVO**

1. **Diario de los Debates**, correspondientes al:
  - *Cuarto Congreso Constitucional*, Vol. 1, México, Imprenta de I. Cumplido, 1872.
  - *Quinto Congreso Constitucional*, Tomo II, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1897.
  - *Sexto Congreso Constitucional*, Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1872 y el Tomo III, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1873.
  - *Séptimo Congreso Constitucional*, Tomo I, México, Tipografía de “*El Partido Liberal*”, 1899 y el Tomo II, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1874.
  - *Octavo Congreso Constitucional*, Tomo I, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Santiago White, 1875.
2. **Documentos para la historia del México independiente: Reforma y República Restaurada (1823-1877)**, México, Banco Internacional, 1987. (Estudio histórico y selección de Horacio Labastida).
3. Juárez, Benito, **Documentos, discursos y correspondencia**, México, Editorial Libros de México, segunda edición, 1974, Tomo 12, (Selección y notas de Jorge L. Tamayo).
4. Tena Ramírez, Felipe, **Leyes fundamentales de México. (1808-1979)**, México, Porrúa, Décima edición, 1981.
5. **El Senado de la República. Su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años**, México, Congreso-Senado, 1995.
6. Zarco, Francisco, **Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856-1857)**, México, El Colegio de México, 1956.