Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

REFORMAS AL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [1]

Lic. Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA *

Después de una amplia discusión en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y previa aprobación en las Legislaturas de los Estados, por fin el 14 de julio se aprobó dicha reforma, misma que fue promulgada por el Ejecutivo el 27 de julio y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio en la cual se reduce la edad para ser senador, de 30 a 25.

Ya desde la primera Constitución del México independiente,[2] siempre ha sido preocupación del constituyente, precisamente el tema relativo a la edad que deben tener los senadores.

Ya desde épocas muy antiguas aparece la figura del Senado de la República, por ejemplo, en Roma el sanedrín de los judíos compuesto por *70 ancianos,* aparece como una de las más antiguas instituciones senatoriales designada por la voluntad popular para el manejo de las leyes de una comunidad; también Creta bajo el reinado de Minos, contó con un senado para cada ciudad. Esparta recibió del legislador Licurgo, quien vivió en el siglo IX antes de Jesucristo, la Constitución que instituyó el *Senado de 28 miembros de 60 años,* ante el cual concurrían los dos soberanos y allí discutían sus leyes y resoluciones; Atenas que tuvo el Areópago anterior a Solón, contó con un Senado con 400 ciudadanos, que eran *los padres de la patria.* En cuanto a la antigua Roma, Cicerón y Tito Livio sitúan la formación de la entidad senatorial en los tiempos de su fundación por Rómulo, compuesta por *los jefes de las principales familias,* y su evolución fue paulatina hasta constituir un cuerpo al que posteriormente ingresaron los plebeyos y cuyas funciones eran legislativas.[3]

[1] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 1999.

* Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Profesor de Técnica Legislativa en la Universidad del Pedregal.

[2] La Constitución de 1824.

[3] "Senado", *Enciclopedia ilustrada cumbre,* México, Ed. Cumbre, [s.a.], p. 343.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Precisamente nos dice el *Diccionario Jurídico* que la palabra senador proviene del latín *senator, senex,* viejo o anciano. En Roma el senador era el integrante del *senatus,* órgano consultivo permanente del magistrado.[4]

En el Derecho constitucional mexicano, senador es el representante popular, electo cada seis años, dentro de la circunscripción de una entidad federativa, que integra la Cámara de Senadores, que es una de las dos cámaras en que se divide el órgano legislativo federal.[5]

La primera vez que en México hubo Cámara de Senadores fue a raíz del Acta y Constitución de 1824. Ésta declaró que habría dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por las legislaturas estatales, renovándose por mitad de dos en dos años, cesando al fin del primer bienio los senadores nombrados en segundo lugar y en lo sucesivo los más antiguos. En aquel entonces, para ser senador —disponía el artículo 28—, "se requieren todas las cualidades en la sección anterior para ser diputado, y además *tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos*".[6]

La Constitución de 1836, a pesar de haber establecido un régimen centralista organizó en dos cámaras el órgano legislativo. El Senado estuvo compuesto por 24 senadores nombrados por las juntas departamentales de listas que formaban el gobierno, en junta de ministros, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia. Dentro de los requisitos más significativos para ser senador se contaban el *tener 35 años de edad;* ser mexicano por nacimiento, tener un capital que produjera al individuo por lo menos dos mil quinientos pesos anuales.[7]

Las Bases Orgánicas de 1843 conservaron la institución del Senado, que estuvo compuesto de 63 senadores; dos tercios de éstos eran nombrados por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Los requisitos para ser senador estaban previstos en el artículo 12 que establecía como primer requisito ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos; ser mexicano por nacimiento, tener de edad el día de la elección, *treinta y cinco años cumplidos* y tener un capital, que produjera al individuo lo menos 2,500 pesos anuales.[8]

[4] MADRAZO, Jorge, "Senador", *Diccionario jurídico mexicano,* México, UNAM-IIJ, 1997, p. 2889.

[5] *Ibidem,* p. 2890.

[6] LABASTIDA, Horacio, "Artículo 58", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* México, Miguel Ángel Porrúa, t. VII, 1994, p. 262.

[7] *Ibidem,* p. 263.

[8] *Ibidem,* p. 264.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 introdujo modificaciones a la Constitución de 1824 respecto de los senadores. De acuerdo con el artículo 8, además de los senadores que cada estado designara, habría un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votado por diputaciones. El Distrito Federal elegiría también dos senadores. Los requisitos para ser senador fueron obra de Mariano Otero, ya que en su voto particular propuso lo siguiente:

> Para ser senador se necesita la edad de 30 años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario de despacho, o gobernador de estado; o individuo de las cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado.[9]

Finalmente, se aprobó este artículo en donde sólo se le agregaron dos supuestos más, el de juez o magistrado, jefe superior de Hacienda o general efectivo.

Bicamarismo y unicamarismo fueron ampliamente debatidos en el Constituyente de 1856-1857.

Al decir de Ochoa Campos, al Senado se le reprochó de "ser la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma". Se le acusó de ineficaz, porque en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía.[10]

El propósito de suprimir el Senado obedecía a los antecedentes de épocas cruentas, por lo que los constituyentes de 1857 lo calificaron como una asamblea aristocrática de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

En vano el ilustre diputado liberal, Francisco Zarco, hizo su defensa, explicando que si se derivaba del pueblo, el Senado podía ser una institución republicana y democrática. Pero además explicó que el sistema bicamarista era característico del Estado federal en cuanto equilibraba la representación de las entidades políticas que constituyen la Federación.

[9] *Ibidem*, p. 265.

[10] OCHOA CAMPOS, Moisés, "Fuentes históricas del Derecho legislativo mexicano", *Derecho legislativo mexicano*. México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973, p. 35.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

No obstante, al considerar al Senado como un reducto conservador, la mayoría de los diputados liberales del Constituyente de 1856-1857 decretaron su desaparición y el establecimiento del unicamarismo.[11]

Fue el Presidente Juárez quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado. Sus principios federalistas lo condujeron a presentar al Congreso la iniciativa, para que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos Cámaras.

Juárez hizo figurar la iniciativa entre las cinco proposiciones que aparecieron en la convocatoria del 14 de agosto de 1867, y que ratificó el 13 de diciembre del mismo año.

En la circular de 3 de marzo de 1870, Juárez insistió: "Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes".[12]

En su última presentación ante el Congreso, el 1o. de abril de 1872, año de su muerte, el Benemérito recomendó a la representación nacional algunas reformas a la Constitución:

> Entre las sombras a que aludo figura en primer término la creación de un Senado que modere y perfeccione la acción legislativa constituyendo, además, el gran Tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Como el Senado representaba un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los estados en el sistema federal, durante la administración del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Así, el 13 de noviembre de 1874 el artículo 51 de la Constitución quedó reformado en los siguientes términos: "El Poder Legislativo de la Unión se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Asimismo, el artículo 71, que establecía la forma en que debían elaborarse las leyes, quedó conformado por ocho incisos que disponían una forma más elaborada para expedir las leyes.

Finalmente, en la Constitución de 1917, en la 27a. sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 3 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 59 del Proyecto de Constitución.

[11] *Idem.*

[12] TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, p. 686.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Ciudadanos diputados:

El artículo 59 del Proyecto del C. primer jefe exige para los senadores los mismos requisitos que el artículo 55 exigió para los diputados, con excepción de la edad, que para el diputado debe ser veinticinco años como mínimo, y para el senador treinta y cinco. Esta diferencia se justifica por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores en el engranaje de los Poderes públicos.

En efecto, la Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes, moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados, que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de las leyes, por la iniciativa, el vigor, y en general todas las cualidades que significan acción y movimiento. Y por lo que esta actitud pudiera tener alguna vez de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llevar estas funciones cuenta con dos elementos principales: uno, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra, y la edad de los miembros de ella, que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante. El artículo 59 del Proyecto es distinto del inciso c del artículo 158 de la Constitución de 57, reformado el 13 de noviembre de 1874, el cual exigía la edad de treinta años. Pero por razones apuntadas, es de admitirse que la edad del senador debe ser de treinta y cinco años.[13]

El mismo Horacio Labastida nos dice en su comentario al artículo 58 que "la edad es asunto especial".[14] Ahora son indispensables 25 años cumplidos el día de la elección, pero antes no fue así.

El artículo 58 de 1917 —regulaba la duración del cargo y la renovación bianual de la Cámara de Senadores— cambió su contenido, no el número, en la reforma de 29 de marzo de 1933, al consignar las cualificaciones de elegibilidad del senador igualándolas con las de diputado, con la excepción de la edad, 21 para el diputado y 35 para el senador, reducida ésta a 30 en cuanto el legislador en la reforma de 14 de febrero de 1972 evaluó el peso representativo de los anchos segmentos juveniles de la pirámide demográfica mexicana. Los requisitos de elegibilidad estaban, hacia 1917, en el artículo 59, cuyo texto reformado en el citado marzo de 1933 corresponde a la redacción actual.

[13] LABASTIDA, Horacio, *op. cit.*, nota 6, p. 266.
[14] *Ibidem*, p. 258.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Alexander Hamilton [15] no dejó de referirse a las calidades de los senadores norteamericanos. Con relación a la mayor edad del senador sobre la del diputado, explica que la diferencia se establece porque "las funciones senatoriales requieren no sólo gran información y experiencia sino también prudencia, armonía en el carácter una madura educación y un ánimo no arrebatado por las predisposiciones personales, puesto que esas funciones tienen que ver además de los asuntos interiores de la nación con los internacionales", apreciaciones que no es difícil aplicar al senador mexicano. Por lo demás existen diferencias: el senador mexicano para serlo sólo tiene que ser ciudadano y no también vecino por nueve años en el estado respectivo como se exige al senador estadounidense; basta en México con la residencia, aunque no sea originario del estado, para ser elegible senador.

Esta tendencia con relación a la edad que deben tener los representantes del pueblo (senadores), la vemos reflejada en la mayoría de las constituciones con regímenes democráticos, en las cuales al igual que en la nuestra, se muestra una clara inclinación a que los miembros que componen la Cámara de Senadores deben tener una edad mayor que los diputados; es decir, personas que tengan cierta experiencia, educación y cultura tanto en el ámbito de la política como en el ámbito jurídico, ya que las decisiones que toma este órgano son de gran importancia para la vida política del país; baste mencionar algunas como: Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..., aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, Ministros; agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, Armada y Fuera Aérea Nacionales, autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas, dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria, entre otras.

[15] *Cit.* por *idem.*

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Así, encontramos que países como Colombia,[16] Bolivia,[17] Perú,[18] Italia[19] y Chile,[20] sólo por mencionar algunos establecen en sus constituciones como requisito —en cuanto a la edad— para ser senador 30 años, 35 y en los últimos dos casos 40.

Por último, haremos referencia a uno de los elementos importantes que caracterizan a los senadores; y que precisamente Francisco Berlín Valenzuela hace referencia en su libro *Derecho Parlamentario;* en efecto, nos referimos a la función representativa que realiza el senado. Nos dice el autor que "el derecho parlamentario, en sentido restringido, y sus instituciones han surgido fundamentalmente dentro del marco teórico de la representación política, por medio de la cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados".

Según el *Diccionario de la Real Academia,* representar significa sustituir a uno o hacer sus veces. Es una de las funciones que caracterizan a los parlamentos. Juan Jacobo Rousseau manifestó que la representación "es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos".

Vemos que la tarea no es fácil, requiere de personas que cuenten con la capacidad, el conocimiento y la madurez necesarios para tomar decisiones, por lo que consideramos que reducir la edad de 30 a 25 años fue un error del Constituyente; hubiera, en todo caso, aumentado algunos otros requisitos como el tener un grado de estudios mínimos como el de la educación media.

A pesar de los inconvenientes ya planteados aquí, esperamos que con esta reforma se avance hacia una representación más plural, llena de ideas nuevas y mejores para la ciudadanía.

[16] Artículo 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años de edad en la fecha de la elección.

[17] Artículo 164. Para ser senador se necesita tener 35 años cumplidos y reunir los requisitos exigidos para diputados.

[18] Artículo 171. Para ser senador o diputado se requiere ser peruano de naciciento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos 35 años en el primer caso y 25 en el segundo.

[19] Artículo 58. Los senadores serán elegidos por sufragio universal y directo por los electores que tengan 25 años de edad cumplidos. Serán elegibles como senadores los electores que hayan cumplido 40 años de edad.

[20] Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tres años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos 40 años de edad el día de la elección.

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho