

Artículo 56

coexistencia relativamente cercana y prolongada. Sin dichos datos, las elecciones serían realizadas casi a ciegas.

Por último, la reforma política de 1977 añadió un párrafo a la fracción comentada que hace extensivo el requisito del primer párrafo a los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, con la salvedad de que estos últimos deben ser originarios o vecinos de alguna de las entidades federativas que integran la respectiva circunscripción plurinominal.

Las fracciones IV y V, contienen requisitos de carácter negativo, puesto que establecen qué funcionarios públicos están incapacitados de manera condicionada o absoluta para poder figurar como candidatos a diputados. Estas dos fracciones persiguen promover que en los comicios no existan presiones indebidas que coarten la libertad del voto activo ejercidas por parte de funcionarios públicos que mediante el peso de su investidura busquen influir indebidamente en el desarrollo del proceso electoral.

La fracción VI, por su parte establece la incapacidad política activa y pasiva de los ministros de los cultos religiosos quienes no gozan de la independencia moral e institucional necesaria para ejercer el voto activo o pasivo, puesto que sus actividades están subordinadas a los intereses de sus respectivas iglesias.

Por último, la fracción VII señala que los diputados y senadores propietarios no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato, ya sea con el carácter de propietarios o de suplentes. Así, esta fracción busca lograr una renovación saludable de ideas y personas que le inyectan vitalidad a la labor legislativa.

El artículo 55 se relaciona de manera importante con los siguientes artículos: 34, que especifica qué individuos son ciudadanos mexicanos; con el 35, fracción II, que establece qué sujetos pueden ser votados para los cargos de elección popular; con el 36, que fija la obligación a cargo de los ciudadanos electos para algún cargo de ejercer sus puestos; con los artículos 37 y 38, que establecen las causales de la pérdida y suspensión de los derechos ciudadanos; con el 59 que se refiere a la no reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato y al impedimento de elección de representantes suplentes de individuos que hayan sido propietarios en el periodo inmediato anterior; y por último con el 130, que establece la separación del Estado y la Iglesia.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional. Introducción al Derecho Mexicano* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 66-67; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. V, pp. 67-178; Moreno, Daniel,

Derecho constitucional mexicano, México, Ed. Pax, 1973, pp. 442-446; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 187-191; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 306-309.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

COMENTARIO: El Senado es una vieja institución, su aparición se remonta a la antigüedad clásica. Se integraba con los jefes de familia, por hombres viejos, por hombres sabios. La función de este tipo de órgano no se limitaba a administrar la justicia, cumplía más bien funciones de legitimación y sacralización del poder. El prototipo de este cuerpo en la antigüedad lo fue el Senado romano.

Su origen moderno surge en el Constituyente norteamericano de 1787. Su concepción está intimamente ligada a la creación del primer Estado federal de la historia. El establecimiento de este cuerpo, obedece a causas y condiciones históricas, económicas, sociales y culturales totalmente diferentes a las que ocasionaron su adopción en México.

En efecto, en Estados Unidos, su creación no obedece a razones doctrinales sino a otros factores: el pragmatismo de los colonos norteamericanos, las necesidades políticas imperantes y la larga práctica de gobierno propio obtenida durante la Colonia. García Pelayo afirma que esta nueva forma de gobierno fue posible porque en ella quedaron plasmados los intereses de todas las corrientes políticas importantes.

El Senado norteamericano, depositario de la representación de los miembros de la Federación devino así cámara colegisladora en la cual las entidades federativas participan en la formación de la voluntad estatal. Fue así producto de la transacción: la fórmula que permitió conciliar los intereses contradictorios de los estados-miembros. El espíritu de esta institución obedece a compromisos concretos y bien definidos.

Compromisos entre estados grandes y pequeños, los primeros querían un Congreso en el que los estados estuvieran representados en proporción a su población; los segundos eran partidarios de una representación de tipo confederal. El resul-

ARTÍCULO 56

139

tado fue un sistema bicameral en el que la Cámara de Representantes estaría compuesta por un número de diputados proporcional a la población de cada estado, mientras el Senado se compondría de dos representantes por cada estado, cualquiera que fuera su magnitud.

Consideramos que, además de los anteriores propósitos, se adoptó porque aseguraba la posibilidad de contrarrestar las exigencias populares que podrían ser demandadas a través de la Cámara de Representantes. Los diputados que crearon el primer Estado federal de la historia, fueron representantes de la oligarquía comercial, de los terratenientes y, en general, de las clases económicamente más poderosas. Los "sintierra", "sinriqueza", no tuvieron acceso a la toma de decisiones.

En este orden de ideas, la institución senatorial, aunque en cierta medida reflejaba las necesidades e intereses de la sociedad norteamericana, fue la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas. Surgió como instrumento de los grandes terratenientes, principalmente de los estados sureños. Constituyó un cuerpo conservador y reaccionario que, amparado en la idea de que representaba la voluntad de las entidades federativas, encubrió su principal objetivo: el mantenimiento de los privilegios de las clases dominantes.

Las condiciones económicas, políticas y sociales en México, a principios del siglo XIX, eran completamente diferentes a las norteamericanas. Las estructuras coloniales se encontraban intactas. La sociedad se encontraba fragmentada: existía una marcada separación de clases sociales. El predominio de los grupos terratenientes y de la burgesía urbana de origen criollo era absoluto. México desconocía, casi por completo, las formas representativas y carecía de una clase política dirigente experimentada. Para entonces las provincias empezaban a separarse constituyéndose en estados libres y soberanos. En ese difícil panorama de desmembramiento, desconfianza y desigualdad surgió en México la idea del Estado federal y del Senado.

El antecedente más antiguo que hace referencia a la instalación de un Senado, lo encontramos en las bases segunda y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823. La base segunda disponía que los ciudadanos deben elegir a los individuos del Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, del Senado, de los Congresos Provinciales y de los Ayuntamientos.

Las bases mencionadas nunca entraron en vigor. Esta es una de las razones por las cuales no es posible tener una idea precisa de lo que los autores pensaban del Senado. La importancia histórica de este documento radica en ser el primero

en mencionarlo. De todos modos se observa que se ignoraba al modelo norteamericano de representantes de las entidades federativas: se instituía, a cambio, para realizar una especie de control de la constitucionalidad de leyes y actos.

Con el establecimiento del Estado federal, nace en 1824 el Senado como garantía de igualdad política y jurídica de los estados de la Federación.

La doctrina clásica del Estado federal reconoce en el Senado el medio por el cual los estados-miembros participan en la formación de la voluntad estatal. En este orden de ideas se dice que el Senado es reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla.

En el Congreso Constituyente norteamericano surgió el problema de la "representación" del Poder Legislativo federal. La solución, como vimos, fue que la Cámara de Representantes representa a la población, y el Senado a las entidades federativas como unidades políticas distintas.

En México por razones histórico-jurídicas y por el desarrollo particular de nuestro sistema político, los senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas.

A raíz del "golpe de Estado" que conduce al establecimiento de un Estado unitario, todo el sustento ideológico del Senado cambia. Esta institución, dentro de los órganos de gobierno de un Estado unitario, pierde el propósito que lo anima y hace indispensable en el Estado federal. Expresamente el artículo 5º de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835, en la parte conducente establece que el ejercicio del Poder Legislativo residirá en un Congreso de Representantes de la Nación dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente.

Esta disposición crea una nueva idea de representación para el Senado. De hecho, este precepto unifica la fuente de la representación de los diputados y de los senadores. Estos, al igual que los diputados, representan a la unidad política en su totalidad: representan a la nación.

Por otro lado, el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 propuso que, además de los dos senadores de cada uno de los estados, se nombrara otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes. Dando el derecho de proponer este tercio al Ejecutivo, al Senado mismo y a la Cámara de Diputados, y, a esta última, el elegir definitivamente.

Es claro que este tercio de senadores no representaba a los estados, sino que, además de que la forma de su designación introducía un significativo elemento centralizador, en realidad re-

presentaban a la incipiente burocracia política en la toma de decisiones.

Por otro lado, de acuerdo con el Acta Constitutiva y de Reformas, se permitía a los habitantes del Distrito Federal tener representantes en el Senado. Con ello se alejaba del modelo norteamericano. En la Constitución de Estados Unidos, el Distrito Federal no se benefició de ninguna representación; sus naturaleza jurídica era muy diferente a la de las entidades federativas.

En este orden de ideas, creemos que con la aprobación del dictamen se aceptó expresamente que el Senado no era esencial ni indispensable en un Estado federal.

Por otro lado, el presidente Juárez, a través de la Ley de Convocatoria de 1867 intentó, infructuosamente, restablecer el Senado. Las razones por las que se buscó su retorno no fueron de carácter doctrinal. En efecto, se pretendía su reinstalación, pero no porque se le consideraba como institución imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado federal; sino por razones de carácter político. Es decir, la división del Poder Legislativo federal en dos cámaras traería consigo un lógico debilitamiento de la unidad y de la fuerza políticas del Congreso. Era la fórmula política con la que el gobierno juarista trató de superar los constantes enfrentamientos con el órgano legislativo que le restaban autoridad y le impedían el ejercicio normal de sus funciones.

Con las reformas constitucionales de 1874, iniciadas por Lerdo de Tejada, se realizaron los frustrados anhelos juaristas. El Senado es restablecido, pero no como una cámara en la que sus miembros representen a sus respectivos estados, sino como simple cámara colegisladora.

Por otro lado, y desde la perspectiva jurídico-política podemos afirmar que nuestro sistema político adoptó como fundamento de su organización, la idea de la soberanía popular: el pueblo, es en última instancia fuente de todo poder estatal. Todo legislador, consecuentemente, representa al pueblo. Por ello cualquier miembro del órgano legislativo federal debe considerarse representante del pueblo en su totalidad, más aún si la fuente de su investidura es el voto popular.

Siguiendo la misma argumentación, las disposiciones jurídicas que regulan a los diputados y senadores presuponen una equiparación entre ambos cargos. El artículo 58 constitucional señala: que los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la sola excepción de la edad que debe ser de 30 años cumplidos al día de la elección. El artículo 59, por su parte, establece que ni diputados ni senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato. El artículo 61 protege a ambos representantes por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos. Ambos están sujetos a las mismas incompatibilidades, según establece el artículo 62. El término

para computarse la renuncia tácita al periodo inmediato de sesiones es idéntico (artículo 63, párrafo 2º). Están sujetos a las mismas responsabilidades legislativas (artículos 63, párrafos 1º y 3º, y 64).

De acuerdo con lo establecido por estas disposiciones, es posible afirmar que el estatus jurídico de los diputados y senadores es sustancialmente el mismo.

Pensamos que cuatro factores políticos han influido, decisivamente, para transformar la naturaleza y representatividad de los senadores: a) el presidencialismo mexicano; b) el actual sistema de partidos; c) la ausencia de vínculos entre senadores y entidades federativas, y d) el intercambio entre las cámaras.

El fortalecimiento de la figura del Ejecutivo no es un fenómeno propio de nuestro país, es característica común de todos los regímenes políticos contemporáneos. Jorge Carpizo sostiene entre otras causas del predominio del Poder Ejecutivo federal en México las siguientes: 1) Es el jefe del partido predominante y 2) El debilitamiento del Poder Legislativo.

En este sentido, jefe nato de su partido es quien en última instancia interviene en el proceso de selección de los candidatos a senadores. En un procedimiento tan centralizado como éste no es posible pensar en que los senadores, realmente, representen a las entidades federativas. Los senadores como miembros del partido en el poder, saben que su investidura se la deben a la voluntad política del presidente, si bien es cierto que, por otra parte, el voto de los ciudadanos de las entidades federativas actúa como elemento legitimador.

Por otro lado, las reformas constitucionales de 1977, transformaron sustancialmente el sistema mexicano de partidos políticos convirtiéndolo teóricamente en una democracia de partidos. Estas modificaciones significaron un nuevo elemento centralizador de la vida política del país, porque auspiciaron el fortalecimiento de partidos nacionales en detrimento de la formación de partidos locales. Ahora bien, sobre el particular podemos decir, siguiendo a Natale, que los senadores antes que representantes de la entidad federativa frente a la nación, son miembros del partido nacional que dependen de las autoridades centrales de su agrupación. En México este fenómeno se acentúa notablemente. La disciplina partidista produce una unificación de actitudes políticas —fедерales y locales— con la consecuente subordinación de las aspiraciones locales.

En la Constitución de 1824, los senadores eran designados por las legislaturas de los estados. Uno de los objetivos que perseguía esta forma de elección era que el senador fuera una persona ligada a los intereses y a las aspiraciones del electorado local. En la actualidad los senadores se en-

cuentran casi totalmente desligados de la población que los elige. Esta desvinculación se origina principalmente por dos causas: 1) Sólo se les exige para ser candidato haber tenido una residencia efectiva en el estado, de más de seis meses, anteriores a la fecha de la elección, y 2) La mayoría de los candidatos a senadores son personas que generalmente se encuentran desempeñando puestos importantes en la administración pública federal.

En nuestro país, debido principalmente al principio de no reelección, los representantes están impedidos jurídicamente para realizar una carrera legislativa. Sin embargo, como existe la necesidad política de contar con legisladores experimentados en las ideas parlamentarias, el sistema político mexicano intercambia a sus mejores hombres de una cámara a otra para aprovechar la experiencia parlamentaria adquirida en una legislatura.

En este orden de ideas, sería poco razonable suponer que estos legisladores, mientras son diputados, representen a la nación, y en el siguiente periodo, cambien su naturaleza y su esquema de pensamiento para convertirse en representantes de las entidades federativas, por lo tanto, ambos, senadores y diputados, representan a la nación.

BIBLIOGRAFÍA: Bidegain, Carlos María, *El congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 13 y ss.; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 161 y ss.; id, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, pp. 19 y ss.; Fuentes Díaz, Vicente, *El Senado de la República*, México, Altiplano, 1974, pp. 14 y ss.; García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1951, pp. 311 y ss.; Natale, Alberto, *Derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1979, p. 346; Rodríguez Lozano, Amador, "La Reforma Política en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 50, México, UNAM, agosto 1984, pp. 533 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO: La suplencia de los legisladores es una institución de raigambre gaditana. Ha existido en todas las constituciones vigentes en México. Ciertamente no ha operado con los mismos principios, por ejemplo, la Constitución de 1824, inspirándose en la de Cádiz de 1812, no estableció un suplente por cada propietario. En efecto, la primera Constitución federal mexicana fundamen-

tó que por cada tres propietarios o por una fracción que llegare a dos, se elegiría un suplente.

La primera Constitución que adoptó el sistema que actualmente observamos fue la Constitución centralista de 1836, aunque es importante hacer mención que ese trascendente documento, rico en contenido social y proyección histórica que fue la Constitución de Apatzingán, en su artículo 61 adoptaba el principio actual de que por cada propietario se eligiera un suplente.

Esta disposición está orientada a evitar que, ante la posibilidad de que por cualquier motivo no puedan asistir a sesión los senadores propietarios, la actividad de la cámara no se vea interrumpida u obstaculizada por estas ausencias, asimismo evita que la representación que ostentan los senadores se vea disminuida.

De acuerdo a nuestra legislación vigente, el suplente entra en funciones en los siguientes casos: licencia, separación definitiva del cargo, ausencia del propietario de las sesiones durante diez días consecutivos, así como en caso de que éste falte y, por lo mismo, no se integre al quórum de asistencia para celebrar sesiones válidamente.

En este orden de ideas, el suplente no entra exclusivamente en funciones en caso de faltas temporales sino que lo mismo acontece en caso de falta absoluta del propietario. En este sentido, la suplencia es una institución muy práctica, ya que elimina, al elegir al suplente en el mismo acto en el que se elige al propietario, la posibilidad de tener que realizar nuevas elecciones para elegir representante, situación que, de realizarse, por un lado, sería antieconómica, debido al elevado costo de las campañas políticas, así como la distracción o abandono de las actividades económicas normales por parte de los electores, tanto durante la campaña política como el día de la jornada electoral para poder acudir a emitir su voto. Por otro lado tiene además un costo político, ya que, indudablemente, elecciones frecuentes incidirían en mayor abstención electoral.

La suplencia en el sistema político mexicano, tiene además de su función propia, una utilidad política. En efecto, dadas las características del proceso de selección interno de candidatos específicamente en el Partido Revolucionario Institucional, la suplencia tiene múltiples usos, en muchas ocasiones sirve para apoyar la campaña política del propietario, con un suplente que tenga popularidad, en otras para consolar políticamente a quien no alcanzó la titularidad, o bien para ir fogueando a nuevos cuadros políticos. Ha habido casos en que los suplentes son realmente quienes ocupan el escaño (1976-1982), ya que los propietarios ocuparon el cargo escasos tres meses.

Podemos decir, finalmente, que la suplencia es una institución que se encuentra en evolución, en búsqueda de nuevos espacios. En tiempos recientes los diputados suplentes han intentado tener