

Comentario jurídico

LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Lic. Horacio Labastida*

No siempre estuvo constituido el poder legislativo mexicano por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. El Decreto Constitucional de Apatzingán (1814) y la Constitución de 1857 establecieron sendos congresos unicamerales integrados por diputados. En el Decreto, la elección de éstos era indirecta en segundo grado porque los ciudadanos de parroquia sólo escogían electores de electores de partido, los que reunidos en juntas provinciales sufragaban por los diputados que integrarían el Supremo Congreso Mexicano, entre cuyas facultades estaban las de elegir a los tres titulares del Supremo Gobierno, que alternaríanse en la presi-

* Lic. en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Puebla, de la cual fue catedrático y Rector. Ha sido profesor, investigador, consejero universitario y ha ocupado diversos cargos en la UNAM; Embajador de México en Nicaragua; Senador y Diputado por el estado de Puebla. Autor y director de numerosas publicaciones. Actualmente es diputado de la LIV Legislatura.

dencia, y los magistrados, al menos cinco, del Supremo Tribunal de Justicia.

La Ley de 1857 entregó aquel poder a un Congreso de Diputados de la Unión —uno por cada 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil— elegidos indirectamente en primer grado y de acuerdo con escrutinios secretos. La Ley Orgánica Electoral respectiva previno que en función de las citadas cantidades de habitantes los gobernadores y jefes políticos dividieran al país en distritos electorales numerados, y que los ayuntamientos fraccionaran los municipios en secciones numeradas de 500 habitantes. En las secciones sufragaríase por los electores que elegirían a los diputados en la cabecera del distrito.

El congreso unicameral de la Constitución de 1857 volvióse bicameral al promulgarse la ley creadora de la Cámara de Senadores, el 13 de noviembre de 1874, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada



Reunión en el Congreso de la Unión con Adolfo de la Huerta como Presidente provisional

(1872-76). El Senado, según la misma ley, tendría dos representantes por Estado y dos por el Distrito Federal, votados en elección indirecta en primer grado; las legislaturas estatales declararían electo al favorecido con mayoría absoluta o, en su caso, al de mayoría relativa. El Senado renovaría por mitad cada dos años.

La primera Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva y de Reformas (mayo 18 de 1847) y la Carta de 1917 depositaron el poder legislativo en un congreso general dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Con base en la población —un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción mayor de 40 mil, así como un diputado por Estado que no tuviera tal población— formaría la Cámara de Diputados. La renovación de éstos sería total por bianualidades. Dos senadores por Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos de las respectivas legislaturas, y renovados por mitad de dos años en dos años, compondrían el Senado. Por otra parte, la Constitución de 1824 deja a las entidades federadas la reglamentación electoral conforme a los principios de la ley nacional.

El Acta Constitutiva y de Reformas que declara y decreta el Acta Constitutiva de enero de 1824 y la Constitución Federal del mismo año como “la única Constitución Política de la República”, entre otros capítulos introduce modificaciones en el poder legislativo: un diputado por cada 50 mil personas o fracción que pase de 25 mil y con los senadores que elija cada Estado irá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando ésta por diputaciones. También reformáronse los requisitos para ser senador: 30 años de edad más los requerimientos para diputados, y:

. . . haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del 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, o jefe superior de Hacienda, o general efectivo.

Entre la constitución federativa de 1824 y el Acta Constitutiva de Reformas hubo un decenio regido por dos constituciones centralistas: las Siete Leyes del 25 de diciembre de 1836, y las Bases de Organización Política de la República Mexicana, del 12 de junio de 1843, en las que se substituyó el sistema federal por un centralismo republicano. En las Siete Leyes los Estados conviértense en departamentos, muy restringidos en su propio gobierno y sujetos al del centro en asuntos de mayor importancia. Formaban el gobierno central un congreso de dos cámaras: la de Diputados tendría un diputado por cada 150 mil habitantes, elegido para dos años por ciudadanos que reunieran las condiciones previstas en el artículo 1o. de la Ley Tercera; los 24 senadores durarían seis años, renovándose por terceras partes; su elección se haría por los departamentos con base en listas elaboradas por el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Por último, los poderes ejecutivo y judicial quedarían a cargo del presidente de la República y de la Suprema Corte integrada por jueces inamovibles y electos. Las Siete Leyes crearon además un cuarto poder, el conservador, con facultades especificadas en la Ley Segunda, artículo 11, y Ley Quinta, artículos 1 al 3.

En muchos aspectos las Bases Orgánicas (1843) replicaron los mandamientos de las Siete Leyes, aunque no el poder conservador. En la Cámara de Diputados habría uno por cada 60 mil o fracción mayor de 35 mil habitantes, habida cuenta de que para serlo era indispensable tener 30 años de edad y una renta efectiva de 1,200 pesos, entre otros requisitos; por mitad y cada dos años renovaría-se la Cámara; si algún departamento sólo tuviera un diputado la renovación sería bianual. Setenta y tres individuos compondrían la Cámara de Senadores elegidos, en un tercio, por las asambleas departamentales, y el otro por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia: elegirían 42 senadores las asambleas por primera vez, y luego el número necesario para el tercio que hubiere de renovarse; el presidente, la Suprema Corte y los diputados elegirían el tercio faltante, de manera que cada entidad sufragaría una cantidad igual a la de los que habrían de ser elegidos, y la Cámara de Senadores o, en su caso, la diputación permanente elegiría de entre los postulados el número que correspondiera; mas, en la primera vez, el presidente nombraría, no por postulación, el tercio de senadores integrantes del Senado.

Igual que el artículo 40 de las Bases Orgánicas, las leyes electorales de la época inclinábanse por una organización estamental o corporativa del Congreso; sugeríase, por ejemplo, en el decreto de 27 de enero de 1846, que las 160 curules de diputados se repartieran entre 39 representantes de la propiedad rústica, urbana y de la industria agrícola; 20 del comercio; 14 de la minería; 14 de la industria manufacturera; 14 de las profesiones literarias; 10 de la magistratura; 10 de la administración pública; 20 del clero, y 20 del ejército. En el ya citado artículo 40 ordenábase que las asambleas departamentales eligieran senadores de este modo: cinco individuos de cada uno de los siguientes estratos: agricultores, mineros, propietarios, o comerciantes y fabricantes; los demás serían entre personas que hubieran ejercido estos cargos: presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o departamento por más de un año, senador y diputado al Congreso, antiguo consejero de gobierno u obispo o general de división; además, para ser senador se requería tener 35 años de edad, renta anual notoria y sueldo no menor de 2 mil pesos. Los senadores se renovarían por tercios cada dos años, subrayándose la propensión estamental de la legislación al prevenir que las vacantes se cubriesen con gentes de la clase a la que perteneciera el ausente.

Ya antes señalamos que la reforma constitucional de 1874 cambió el régimen unicameral del Congreso en bicameral al institucionalizar la Cámara de Senadores. Oportuno es ahora referir cómo el antirreeleccionismo del Plan de Tuxtepec (1876), que generó la reforma del 5 de mayo de 1878 (el presidente no podrá ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia. . . , sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones), fue sustituido en la del 21 de octubre de 1887 (el presidente podrá ser reelecto para el periodo inmediato y no para el siguiente, a menos que hayan transcurrido cuatro años desde que dejó de ser titular del ejecutivo), mandamiento que permitía a Díaz reelegirse por segunda vez (1888-1892); al fin, la modificación de tal ley, del 20 de noviembre de 1890, volvió al método original del artículo 78 constitucional, autorizando sin ninguna cortapisa la reelección del presidente.

La revolución convocada por Madero en el Plan de San Luis (1910) llevó a Díaz a su renuncia (1911); y los asesinatos del presidente Fran-

cisco I. Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez en la Decena Trágica (febrero de 1913), gestó en el país la generalizada rebelión contra el gobierno espurio de Victoriano Huerta, en los términos del Plan de Guadalupe (1913). La derrota de Huerta (1914) y el fracaso de la Convención de Aguascalientes (1914) consolidaron al Primer Jefe Carranza: en Veracruz convocó al constituyente que reunido en Querétaro discutió y sancionó la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917; al día siguiente se publicó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, y el 2 de julio de 1918 la Ley para Elecciones de los Poderes Federales, cuyas normas garantizaron el voto secreto, otorgaron carácter permanente al padrón electoral y suplieron el requisito de mayoría absoluta por el de mayoría relativa, avances éstos que se sumaron a los ordenados —elección directa de presidente, diputados y senadores— en las leyes de 1912, sancionadas por Madero, y la del 6 de febrero de 1917.

La Constitución de 1917 regula la elección e instalación de la Cámara de Diputados en sus artículos 51, 52, 53, 54 y 55; en el artículo 50 deposita el poder legislativo en un Congreso General dividido en Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, y en otros capítulos del mismo Título Tercero relaciona, por ejemplo, la formación de la Cámara de Senadores, la calificación de las elecciones de unos y otros, los periodos de sesiones ordinarias, las facultades del congreso y las de cada una de las cámaras; lo relativo a la comisión permanente y otros asuntos vinculados en las funciones legislativas. Por lo demás, nuestro análisis se limita a los mencionados artículos 51 al 55, en los que se organiza conforme a la tradición republicana el sistema representativo.

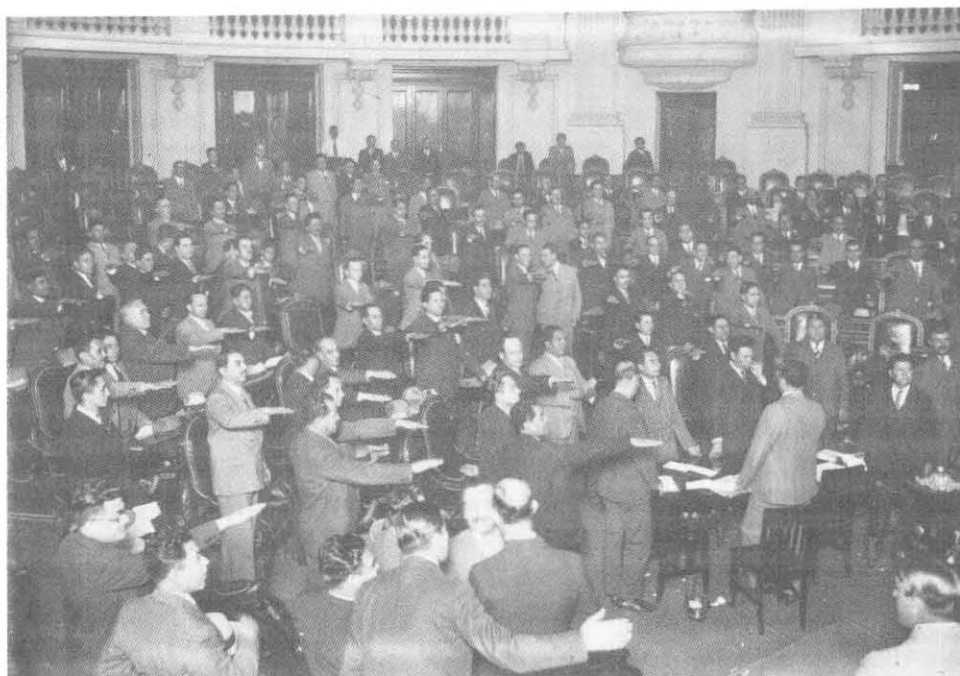
En la antigua democracia griega las decisiones se tomaban directamente en foros de ciudadanos reunidos para resolver sobre las cuestiones públicas, pero el crecimiento de los Estados y la conexas complejidad de sus problemas hicieron tan imposible la democracia directa como indispensable la elección de representantes para el ejercicio de las funciones gubernamentales. Las deficiencias de la democracia representativa —el alejamiento de gobernados y gobernantes, entre otros— tratáronse de resolver con innovados procedimientos de participación en las decisiones públicas; el referéndum, por ejemplo, es la consulta que se hace al pueblo sobre asuntos estatales de importancia. Así es como la democracia participativa y representativa convergen en el perfeccionamiento de la vida democrática.

El constituyente de 1917 estudió los artículos 51 al 55 en sus sesiones del 26 y 29 de diciembre de 1916 y en las del 2, 3, 6, 8 y 25 de enero de 1917: Heriberto Jara, Agustín Garza González, Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Alberto Román y otros, bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas, los discutieron y aprobaron. Sancionaría en el artículo 51 la democracia representativa al componer la Cámara de Diputados con representantes de la nación electos cada dos años. En el artículo 52 se definió cuantitativamente la representación: un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, en la inteligencia de que se elegiría uno si en algún Estado o territorio la población fuera menor. Distinguiría el artículo 53 entre diputados propietarios y suplentes; por cada propietario habría un suplente. El artículo 54 ordenó la elección directa de diputados y el acatamiento de la ley reglamentaria que, en el arranque de la nueva era, fue la que expidiera Carranza el 6 de febrero de 1917. Por último, el artículo 55 relacionó los requisitos que debería satisfacer el candidato a diputado: ser ciudadano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos el día de la elección; originario del Estado o territorio que lo elija, o vecino con más de seis meses de residencia; la vecindad no se interrumpiría por ausencia en el desempeño de cargos de elección popular; no estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía o gendarmería del distrito electoral, cuando menos 90 días antes de la elección; no ser secretario, subsecretario del despacho del Ejecutivo, ni magistrado de la Suprema Corte, salvo en el caso de separación por 90 días antes de la elección; ni gobernador, secretario de gobierno, magistrado y juez federal o del Estado, a menos también que se hubiese separado tres meses antes, ni ser ministro de algún culto religioso.

En los 73 años que han transcurrido entre 1917 y el presente registran modificaciones importantes en el sistema electoral. Citaremos algunas: el voto secreto, repetimos, se introdujo en la Ley para Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918; la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que se ocuparía en lo sucesivo de la preparación y desarrollo de las elecciones, fue establecida en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, advirtiéndose que la misma ley mejoró el registro de electores al sujetarlo a la vigilancia de una oficina técnica llamada Consejo del Padrón Electoral sustituido, en la ley del 4 de diciembre de 1951, por el Registro Nacional de Electores.



Sesión de la Cámara de Diputados en los años 20's



Sesión de la Cámara en los años 40's

Las reformas constitucionales de los artículos 34 y 54, del 17 de octubre de 1953, 22 de junio de 1963 y 22 de diciembre de 1969, otorgaron el voto a la mujer y el voto activo a varones y mujeres de 18 años, e instituyeron los diputados de partido; en las correspondientes leyes electorales del 28 de diciembre de 1963 y 29 de enero de 1970 se reglamentó lo relativo a diputados de partido y al ejercicio del sufragio por los jóvenes de 18 años.

Los cambios en los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales del 6 de diciembre de 1977, que precedieron a la publicación el día 28 del mismo mes, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) abrirían las puertas a la reforma política que se ha puesto en marcha en los últimos 13 años. Sin cambiar el método electoral de mayoría, que en última instancia decide en los negocios públicos, el legislador introdujo el método de elección de minorías o representación proporcional en la Cámara de Diputados. El primer método supone que en la contienda electoral vence la mayoría sin tener en cuenta los votos de la minoría; el segundo admite la representación plural en función de los votos favorables a los distintos partidos y sus candidatos: es posible así resolver las cosas públicas por mayoría, pero evaluando el punto de vista de las minorías.

Luego de las reformas a la LOPPE (6 de enero de 1982) vinieron las constitucionales del 15 de diciembre de 1986, en los artículos 52, 53 y 54, entre otros, por virtud de las cuales el número de diputados de representación proporcional se elevó de 100 a 200, los que sumados a los 300 de mayoría hacen una cámara de 500 miembros, según puede verse en las redacciones actuales del artículo 52 y las correlativas de los diversos 53 y 54.

Por último, el 6 de abril de 1990 fueron publicadas las reformas de los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera, constitucionales, y el 15 de agosto siguiente apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE).

Ahora, conviene agregar una breve comparación entre los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 sancionados en la Constitución de 1917 y los vigentes

en la actualidad; se trata de los cambios que ha sufrido la Cámara de Diputados en poco más de siete décadas.

ARTÍCULO 51.—El actual artículo 51 es casi igual al mismo de la Constitución de 1917, inspirado éste en el precepto 52 de la carta de 1857. El 51 de 1917 fue reformado el 29 de abril de 1933, al extenderse de dos a tres años el periodo de la representación, y el 6 de diciembre de 1977, al agregar al texto original lo relacionado con la elección de un suplente por cada propietario, prevista antes en el 53 de la Constitución de 1917. La expresión del constituyente: “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación” manifiesta sin duda la voluntad de considerar al diputado como un representante de la República y no del distrito, estado o partido de donde provenga, carácter que vale para los que fueron diputados de partido y los que ahora lo son por el principio de representación proporcional.

ARTÍCULO 52.—Aparte de admitir un coeficiente entre diputados y población para los efectos comiciales, y de aceptar que ninguna entidad carecerá de representación en la Cámara, a pesar de la escasez de habitantes, el actual artículo 52 nada tiene que ver con el 52 de la Constitución de 1917, cuyo texto ha sido reformado en ocho ocasiones, a saber:

a) En la reforma del 20 de agosto de 1928 se prevé un diputado por cada 1,000 habitantes o fracción mayor de 50 mil; dos diputados para los Estados de menor población y uno si se trata de territorio;

b) Un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción mayor de 75 mil ordena la reforma del 30 de diciembre de 1941;

c) Un diputado por cada 170 mil habitantes o fracción superior a 80 mil, según la reforma del 11 de junio de 1951;

d) Un diputado por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil, dice la reforma del 20 de diciembre de 1970;

e) Un diputado por cada 250 mil habitantes o fracción superior a 125 mil, de acuerdo con la reforma del 14 de febrero de 1972;

f) En la reforma del 8 de octubre de 1974 sólo desapareció la representación de los territorios porque los que existían se convirtieron en Estados;

g) La reforma del 6 de diciembre de 1977 introdujo transformaciones cualitativas en la composición de la Cámara: 300 diputados de mayoría relativa, elegidos en distritos uninominales, y 100 de representación proporcional, por listas regionales, en circunscripciones plurinominales; sancionando de este modo el régimen mixto de mayoría y minoría proporcional que suple el de diputados de mayoría y de partido, sin alterar por lo demás la lógica de la mayoría decisoria, pero escuchando y evaluando el juicio de la minoría. La mayoría relativa es la que existe entre el número de los representantes en la asamblea; el 50% de los presentes más uno es mayoría absoluta; y calificada la que debe cubrir un determinado porcentaje de los presentes o del total de los representantes. Distrito uninominal es el que elige un diputado entre los candidatos de los partidos. Si la elección se hace con base en una lista o pluralidad de candidatos, el distrito o circunscripción será plurinomial, como sucede en el caso de los diputados de representación proporcional, y

h) El 11 de diciembre de 1986 fue aprobada la redacción ahora vigente, en la que los diputados de representación proporcional aumentan a 200, constituyendo así una Cámara de 500 diputados.

ARTÍCULO 53.—El artículo 53 de la Constitución de 1917 pasó al último párrafo del artículo 51 vigente y fue sustituido por los promulgados del 6 de diciembre de 1977 y 11 de diciembre de 1986, para quedar como aparece hoy: se precisan, en primer lugar, las formas de organización de los distritos electorales, su distribución en las entidades federativas y defínense las circunscripciones plurinominales, que serán hasta cinco; los límites territoriales de éstas se dejan a los reglamentos; y, en segundo lugar, se ordena que en ningún caso la representación de un Estado sea menor de dos diputados de mayoría. Debe consultarse sobre estas cuestiones el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990 y derogatorio del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987.

ARTÍCULO 54.—El artículo 54 de la Constitución de 1917 ha sido reformado varias veces. La reforma del 22 de junio de 1963 gestó los

diputados de partido al lado de los de mayoría, y las ya aludidas del 6 de diciembre de 1977 y 15 de diciembre de 1986, así como la muy reciente del 15 de octubre de 1989, forjaron en sus respectivos mandamientos el actual artículo 54, dedicado a la elección de los 200 diputados de representación proporcional y las listas regionales, a saber:

a) Sólo registrarán listas regionales los partidos nacionales que acrediten candidaturas a diputados por mayoría relativa en al menos 200 distritos uninominales;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a diputados de representación proporcional;

c) La asignación de los diputados de representación proporcional será de acuerdo con la fórmula que establezca la ley reglamentaria, habida cuenta de que en la asignación se seguirá el orden de los diputados en las listas. Además, en el otorgamiento de las constancias de asignación se tendrá en cuenta lo siguiente:

- Ningún partido tendrá más de 350 diputados electos por mayoría y representación proporcional;
- Si ningún partido obtiene como mínimo el 35% de la votación nacional emitida, a los partidos que cumplan con las bases anteriores les serán otorgadas constancias de asignación por el número de diputados requeridos para que su representación mayoritaria y proporcional en la Cámara corresponda al porcentaje de votos obtenidos;
- El partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional recibirá constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional adicionales a la mayoría absoluta por cada uno por ciento de votación obtenida arriba del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determinen los reglamentos, y

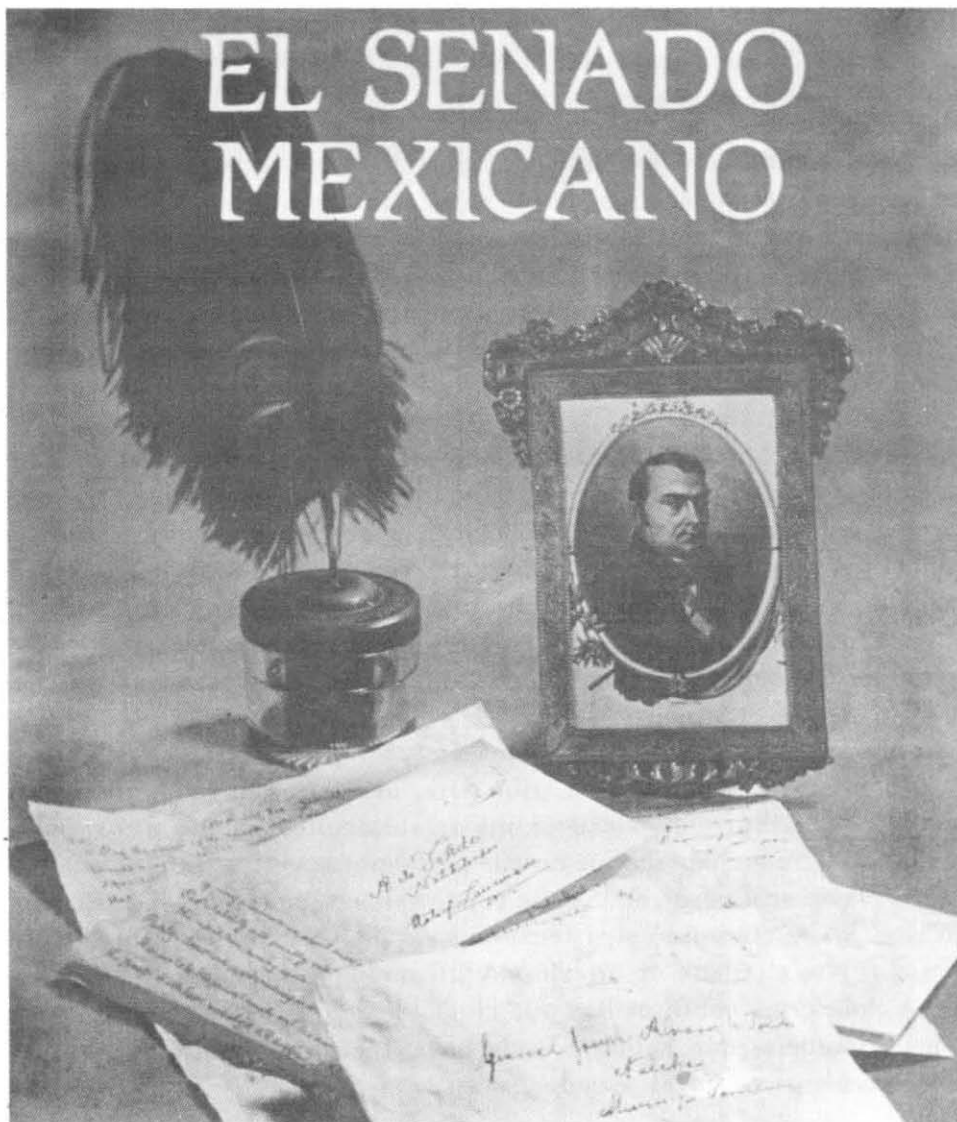
- El partido que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho de participar en la distribución de diputados electos de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por mayoría y proporcionalidad represente el mismo porcentaje de votos.

ARTÍCULO 55.—Igual que el artículo 55 de la Constitución de 1917, el actual establece los requisitos que deben satisfacerse para ser diputado. La fracción I es idéntica en ambos mandamientos: ser ciudadanos por nacimiento en ejercicio de sus derechos; la fracción II fue reformada en decreto publicado el 14 de febrero de 1972: se reduce en 21 —antes eran 25— los años cumplidos el día de la elección; el decreto del 7 de octubre de 1974 y el del 3 de diciembre de 1977 reformaron la fracción III al exigir a los diputados de representación proporcional que sean originarios o vecinos por más de seis meses de alguna de las entidades federativas comprendidas en su circunscripción. El resto del artículo es equivalente al texto de 1917; la fracción IV no ha sufrido cambio alguno: prohíbe que los miembros del ejército en servicio activo o las personas con mando en la policía o gendarmería rural sean diputados, a menos que se hubiesen separado del cargo con una anticipación mínima de 90 días; la fracción V, reformada el 29 de abril de 1933, extiende la anterior prohibición a secretarios o subsecretarios del gobierno de los Estados, jueces y magistrados federales o estatales, en sus jurisdicciones, con la misma excepción; por el contrario, los gobernadores tendrían que separarse en definitiva de su mandato; la fracción VI, reformada también en el decreto de abril de 1933, excluye a los ministros de cultos religiosos; y el mismo decreto instituye la fracción VII que establece la no reelección de diputados y senadores en el periodo inmediato, a menos que se trate de suplentes que no hubiesen estado en ejercicio.

La consolidación de los sistemas de mayoría y representación proporcional, el perfeccionamiento de la autoridad electoral como órgano independiente del gobierno y la ampliación del número de diputados son pasos hacia el mejoramiento de la vida democrática.

La visión histórica de la Cámara de Diputados, que en buena parte resumen los artículos 51, 52, 53, 54 y 55, de la Constitución de los

Estados Unidos Mexicanos, es una breve aproximación a capítulos esenciales del sistema político mexicano creado por la Revolución iniciada por Francisco I. Madero, en 1910.



EL SENADO

Lic. Juan Ramírez Marín*

Si bien en las páginas precedentes se analizó el desarrollo del Senado en nuestro país, la institución senatorial tiene profundas raíces en la historia política de occidente, por lo cual resulta conveniente referirnos a ellas en forma muy sucinta.

En el segundo milenio antes de nuestra era, en la península griega se empezaron a gestar algunas de las ideas e instituciones que han persistido a lo largo de nuestra civilización. Por ejemplo, en materia política, ahí surgieron la democracia y el Senado. En ese tiempo los egos invadieron Grecia. En la franja costera se encontraron con los cretenses. La síntesis de ambas culturas y la geografía montañosa de la región propiciaron la constitución de una serie de pequeñas ciudades-Estado (*polis*).

La *polis* fue una organización socioeconómica y políticamente autónoma que propició el desarrollo individual de sus miembros a través de la constante discusión y toma de decisiones de carácter político y de los frecuentes cambios de funcionarios. Esto permitió que un elevado número de individuos se capacitaran en la función pública, sobre todo en Atenas, donde la mayoría de los cargos públicos eran anuales, por lo que todos los ciudadanos tenían la oportunidad de participar como jueces, magistrados y consejeros.

En el año 1200 a.C., otra tribu aria, los dorios, invadieron nuevamente Grecia. Entre ellos existía una organización de clanes (*gens*), integrados por grupos de familias unidas por algún ancestro común. Cuando varios clanes se unieron en la *polis*, el jefe del más importante se convirtió en rey. Así se consolidó el sistema de *polis*, adoptándose la costumbre de que el rey se auxiliara de un consejo integrado por los demás jefes de los otros clanes que conformaban a la ciudad-Estado. Dichos consejos, pese a las diferencias que había en cada *polis*, fueron el embrión de lo que posteriormente sería el senado griego.

* Abogado egresado de la UNAM. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública federal. Actualmente es asesor jurídico de la Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

En Macedonia evolucionó en un órgano aristocrático con ciertos poderes, que asistía al rey junto con una asamblea popular integrada por todos los ciudadanos. Cabe destacar, sin embargo, que los ciudadanos griegos representaban tan sólo una minoría de la población, estimada en un 10% del total.

En Esparta la monarquía quedó bajo el control de la aristocracia, aunque conservó cierta independencia en cuestiones militares y religiosas. Los espartanos debilitaron la monarquía eligiendo dos reyes simultáneamente, provenientes de familias rivales y concedieron la mayoría de las funciones gubernamentales a tres funcionarios, elegidos anualmente, denominados éforos, y a un consejo vitalicio de 28 ancianos al que dieron el nombre de Gerusia o Senado (*geroon* y *senex* significan anciano). El Senado aconsejaba al rey, ejercía funciones de gobierno y judiciales e imponía la pena de muerte.

En Atenas, la más floreciente de todas las *polis* griegas, el rey fue progresivamente limitado en sus funciones. El primer paso fue elegirlo, en vez de que fuera un cargo hereditario. Después se estableció que su cargo sería por un decenio y finalmente anual. Todos los ciudadanos formaron una asamblea popular (*ekklesia*) y constituyeron 10 grandes grupos (*phila*), que designaron 50 representantes cada uno para integrar un órgano: el Consejo de los Quinientos, el cual se encargó de aprobar las nuevas leyes, absorbiendo progresivamente funciones de los otros órganos de gobierno. Este Consejo de los Quinientos formó parte también de los primeros senados.

En el año 146 a.C., Grecia, que había dado a luz a una brillante civilización, sucumbió ante los ejércitos romanos y fue conquistada. La cultura griega nos legó avances invaluable en la ciencia y las artes; aportó la experiencia constitucional de las diversas ciudades-Estado; el análisis filosófico de cuestiones jurídicas; las formas originarias del Senado ya comentadas; el concepto de igualdad, en el que se sustentó su democracia, y diversas teorías políticas como la de Herodoto, que planteó, en el siglo V a.C., un antecedente de la idea de "Contrato social", que floreció 22 siglos después; y la de Aristóteles, que desarrolló por primera vez el esquema de las tres constituciones: monárquica, aristocrática y democrática, y la teoría de los tres poderes: deliberativo, judicial y ejecutivo, que Montesquieu perfeccionó en el siglo XVIII.

Es en Roma donde el Senado alcanzó el mayor esplendor y poder en su historia. Roma surgió en un rincón de Italia, en el ocaso de la civilización etrusca y su historia puede dividirse en tres grandes periodos: la Monarquía, la República y el Imperio.

Los primeros romanos estuvieron organizados en *gens*, similares a los clanes griegos. El rey era la autoridad judicial y en asuntos de guerra, asistido por el sacerdocio y el Senado, constituido inicialmente por los jefes de cada una de las *gens*. Era una monarquía electiva (753 a.C.-510 a.C.) en la que el monarca designaba a su sucesor, con la opinión del Senado. Posteriormente, el rey fue sustituido por un dictador anual, designado por el Senado y luego, en vez del dictador, se designaron dos funcionarios anuales, los cónsules o *praetores*, lo que implicó, en la práctica, el aumento de poder del Senado, que para entonces estaba compuesto por los mejores ciudadanos ancianos, seleccionados por los censores, que eran funcionarios electos quinquenalmente por una asamblea popular.

El Senado se encargaba, entre otras muchas funciones, de sancionar las leyes; de dirigir la política exterior y militar de la República; de la vigilancia de las finanzas públicas e incluso de la administración de las provincias donde había paz. Sus "consejos paternos" (*senatusconsulta*), fueron obedecidos como leyes.

Fue el Senado quien llevó a Roma el poder. Las victorias y conquistas provocaron, paradójicamente, el lujo y la decadencia de las viejas austeras costumbres y de los ideales romanos y así sobrevivieron, primero, un régimen de caudillos, unidos a veces en triunviratos, cuyo último representante fue Julio César, asesinado en el año 44 a.C., y después el imperio, que tuvo también una etapa inicial gloriosa. En un principio el emperador estuvo, hasta cierto punto, equilibrado por el Senado; luego el régimen adquirió rasgos de despotismo absoluto.

Cuando los emperadores se arrogaron la facultad de los censores para designar senadores, el Senado se convirtió en un apéndice del poder imperial, lo que aceleró la decadencia romana. Todavía Diocleciano (284-305 d.C.) logró transitoriamente poner orden en Roma: dividió el imperio en dos, el de Occidente y el de Oriente, y fundó Bizancio (Constantinopla).

Entretanto, en las estepas asiáticas, los hunos se arrojaron sobre China, pero fueron repelidos por la dinastía Han y la Gran Muralla; entonces dieron media vuelta y se lanzaron sobre Rusia y Europa occidental, presionando a las distintas tribus germanas que invadieron el Imperio romano. Alarico, jefe de los visigodos, conquistó Roma en el año 476 d.C.

Entre las aportaciones que Roma legó a la cultura occidental destaca el Derecho, muchos de cuyos principios perduran hasta hoy, sobre todo en los países de tradición jurídica neorromanista, como España, de donde se difundió a sus colonias en ultramar. Instituciones tales como el matrimonio, la patria potestad, el concepto de propiedad, los contratos y las obligaciones civiles, son herencia romana. Esto fue posible, en gran medida, gracias a la compilación jurídica que elaboró el emperador Justiniano, en el siglo VI d.C., en Bizancio, denominada *corpus iuris civilis*.

Destaca también, como hemos visto, el Senado romano, símbolo de tradición, honestidad y sapiencia, bajo cuya dirección Roma pasó, de ser una aldea de campesinos pobres a orillas del Tíber, a un imperio cuyos logros y legado aún nos sorprenden.

Con la caída de Roma comienza la Edad Media, que se subdividió en alta y baja y que concluyó cuando los turcos conquistaron Constantinopla, en el siglo XV. En esa época se gestaron algunas de las ideas que influyeron decisivamente en la Ciencia Política, el Derecho, el Estado y las instituciones modernas, como las discusiones relativas al origen del poder político: si procedía de Dios, o era el resultado de una delegación que hacía el pueblo a sus jefes; el concepto de derechos civiles y el Estado nacional, fundado en la idea de la soberanía. En lo que corresponde a los antecedentes medievales del Senado, destacan dos países: Inglaterra y Francia.

En Gran Bretaña el desarrollo del parlamentarismo estuvo íntimamente ligado con las limitaciones al poder del rey y su acatamiento a ciertos derechos civiles. Cuando en 1066 Guillermo El Conquistador invadió Gran Bretaña, los condados integraron un órgano de representación; los nobles y los eclesiásticos, denominados Lores, constituyeron otro. Esos dos órganos fueron la génesis del parlamentarismo inglés y

desde sus inicios trataron de influir en las decisiones reales que podían afectarlos.

Posteriormente, en 1215, los señores feudales triunfaron sobre el rey “Juan Sin Tierra” y le impusieron la Carta Magna que establecía que ningún hombre sería privado de su libertad, derechos y bienes, sin intervención de tribunal legalmente constituido por sus iguales. Esos principios, hoy universalmente aceptados, se incorporaron, por ejemplo, en las enmiendas 5 y 14 de la Constitución americana y en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, como ya se explicó en el cuaderno correspondiente.

Ya en el Renacimiento, en 1640, Carlos I, violando la tradición, quiso imponer tributos sin la aprobación del parlamento, lo que provocó una revolución que terminó con la decapitación del rey. Su sucesor, Jacobo I, tuvo que aceptar una *Petition of rights*, que reafirmó los derechos individuales de los súbditos ingleses. En 1689, otra revuelta obligó a Jacobo II a aprobar una ley de derechos individuales (*Bill of rights*).

Para entonces, el parlamento era un órgano legislativo constituido por una Cámara de los Lores, antecedente británico del Senado, y una de los Comunes, que tenía el poder de limitar las decisiones reales.

En lo que se refiere a Francia, la monarquía de ese país se constituyó al desmembrarse el imperio de Carlomagno, en la baja Edad Media. En el siglo X, los nobles y la Iglesia integraron dos comisiones para aconsejar al rey. En 1314 se incorpora una tercera comisión integrada por representantes de la burguesía (el Tercer Estado) y surgen así los tres Estados generales.

A diferencia de Inglaterra, sin embargo, los Estados generales, que también pugnaron por limitar la autoridad del rey, no lograron su objetivo y los monarcas franceses prescindieron progresivamente de sus servicios y consejos. La monarquía absolutista se consolidó con Luis XIV, el Rey Sol (1661-1715). Estos datos explican, en parte, el origen de la Revolución Francesa.

El Siglo de las Luces. En el siglo XVIII los pensadores y científicos abrieron nuevos horizontes que influyeron en los acontecimientos de ese

periodo, que culmina con tres revoluciones: la Industrial, la Independencia norteamericana y la Francesa.

Para los efectos de nuestro estudio comentaremos brevemente las dos últimas, para lo cual es necesario destacar las ideas políticas que más influencia tuvieron en ellas, entre las cuales están la de que el poder procede del pueblo, a través de un contrato social, inspirado según Hobbes en su libro *El Leviatán* (1651), en el egoísmo y la inteligencia del hombre, que para no sucumbir luchando por obtener el beneficio individual, llega a un pacto social. Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El Contrato Social*, incorpora la idea de la soberanía popular que fundamenta después la de la representación, pero a diferencia de Hobbes, parte de la bondad de la naturaleza humana, que sintetiza en la imagen del “buen salvaje”.

Después Montesquieu publica, en 1748, *El Espíritu de las Leyes*, donde plantea la necesidad de “detener el poder con el poder”, para lo cual diseña su división en tres: uno que haga la ley, otro que la ejecute y otro más que juzgue. Nacen así los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial.

Las teorías de la soberanía popular, la representación y la división de poderes son la base del constitucionalismo moderno y de las instituciones políticas, entre las que se cuenta, por supuesto, el Senado.

Los Estados Unidos. En las 13 colonias del norte de América, los colonos ingleses lograron una progresiva libertad con respecto a la metrópoli que, para mediados del siglo XVIII, sólo estaba restringida en materia tributaria y de comercio exterior.

Una ley de navegación (*Navigation act*), que prohibía el comercio marítimo en barcos que no fueran ingleses; la prohibición de extenderse al Oeste y, sobre todo, una ley fiscal (*Stamp act*), promulgada en 1765, provocaron el nacimiento de Estados Unidos.

La aplicación del impuesto del té, incluido en la Ley fiscal, causó un motín en el puerto de Boston. Los colonos destruyeron unas cuantas cajas de ese producto y el parlamento inglés, intransigente, ordenó medi-

das punitivas. Los colonos celebraron el primer congreso continental de Filadelfia (1774), y poco después se produjo la primera batalla entre el ejército británico y los insurrectos en Lexington (1775).

Thomas Paine, con su mensaje *Common sense*, y sobre todo Thomas Jefferson, dieron origen a la Declaración de Independencia (4 de julio de 1776); George Washington infligió a los ingleses la derrota decisiva en Yorktown, e Inglaterra reconoció la independencia norteamericana en 1783. Los colonos formaron una confederación y después una federación, al promulgarse la Constitución de 1787.

La Constitución norteamericana estableció por primera vez un Estado nacional federal; suprimió los últimos residuos del feudalismo inglés; separó a la Iglesia del Estado; constituyó tres poderes, delegando el ejecutivo en un presidente, el judicial en una suprema corte y el legislativo en un congreso, formado por dos cámaras: la de Representantes y la de Senadores. El Senado representó a los estados que acordaron la unión. Surgió así el primer Senado moderno.

La Constitución de los Estados Unidos influyó decisivamente en muchas otras, incluidas las nuestras, la primera de las cuales, en 1824, estableció un Estado federal.

Francia. Como comentamos, el Rey Sol con su "esplendor" absolutista minó la solidez fiscal del país. La ineptitud administrativa de Luis XV empeoró la situación. Luis XVI, indeciso y débil, fue incapaz de impulsar las reformas que requería el país y ante la severa crisis económica convocó, por primera vez en casi un siglo, a los Estados generales para solicitar un incremento de impuestos. El Tercer Estado, que ya era representativo de la mayoría de los franceses, exigió mayor número de miembros en los Estados generales, y ante la imposibilidad de un acuerdo, el pueblo tomó La Bastilla, iniciándose la Revolución Francesa.

Aunque la etapa posterior dio paso al imperio napoleónico, éste contribuyó, paradójicamente, a difundir con sus conquistas los nuevos ideales de la Revolución Francesa; coadyuvó al derrumbe del absolutismo europeo, e indirectamente influyó en la independencia de las colonias españolas en América, entre ellas la Nueva España.

Entre esos ideales de la Revolución Francesa, de 1789, destacan la soberanía popular; los anhelos libertarios; el postulado de la igualdad de todos ante la ley, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

El Senado moderno. A partir de la Constitución norteamericana, el bicameralismo y el Senado están vinculados a la representación de los Estados, provincias, regiones o nacionalidades que integran a los diferentes países que han adoptado esta forma de organización política. Aunque quedan aún vestigios del anacronismo de considerar al Senado como un órgano aristocrático, ahí donde persisten (Inglaterra, por ejemplo), de hecho carecen casi por completo de funciones de gobierno y su papel es más que nada *representativo* de la historia y tradiciones de esos países.

En el Reino Unido, por ejemplo, la Cámara de los Lores está constituida por aproximadamente 1,000 pares. Incluye 800 hereditarios, los pares eclesiásticos y también representantes de Escocia, Irlanda y Gales. En materia legislativa conserva un veto temporal, que obliga a la Cámara de los Comunes a revisar, hasta por tres veces en un año, un proyecto de ley. En ese sentido, la Cámara de los Lores cumple un papel moderador en el poder legislativo, más reflexivo y analítico, pero también más conservador que la Cámara de los Comunes.

Actualmente, el Senado ha sido incorporado a numerosos países con regímenes políticos diversos, entre los que se cuentan, además de Inglaterra y Estados Unidos, Francia, República Federal Alemana, Austria, Suiza, España, Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia (a partir de 1969), Emiratos Árabes Unidos (desde 1971), India, Malasia, Australia, Canadá, Argentina, Brasil y desde luego México.

Una vez analizada someramente la historia del Senado en occidente, procederemos a comentar brevemente el contenido jurídico de los artículos que conforman el presente cuaderno.

Cabe destacar que el fundamento constitucional del Senado está sustentado, entre otros, en los artículos 39, 40, 49 y 50 de la Constitución Mexicana, que ya fueron explicados en los cuadernos correspondientes. En ellos se establece que la soberanía reside originaria y esencialmente en el

pueblo mexicano; que su voluntad ha sido constituirse en una República representativa, democrática y federal; que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial y que el legislativo se deposita, a su vez, en un Congreso General, dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

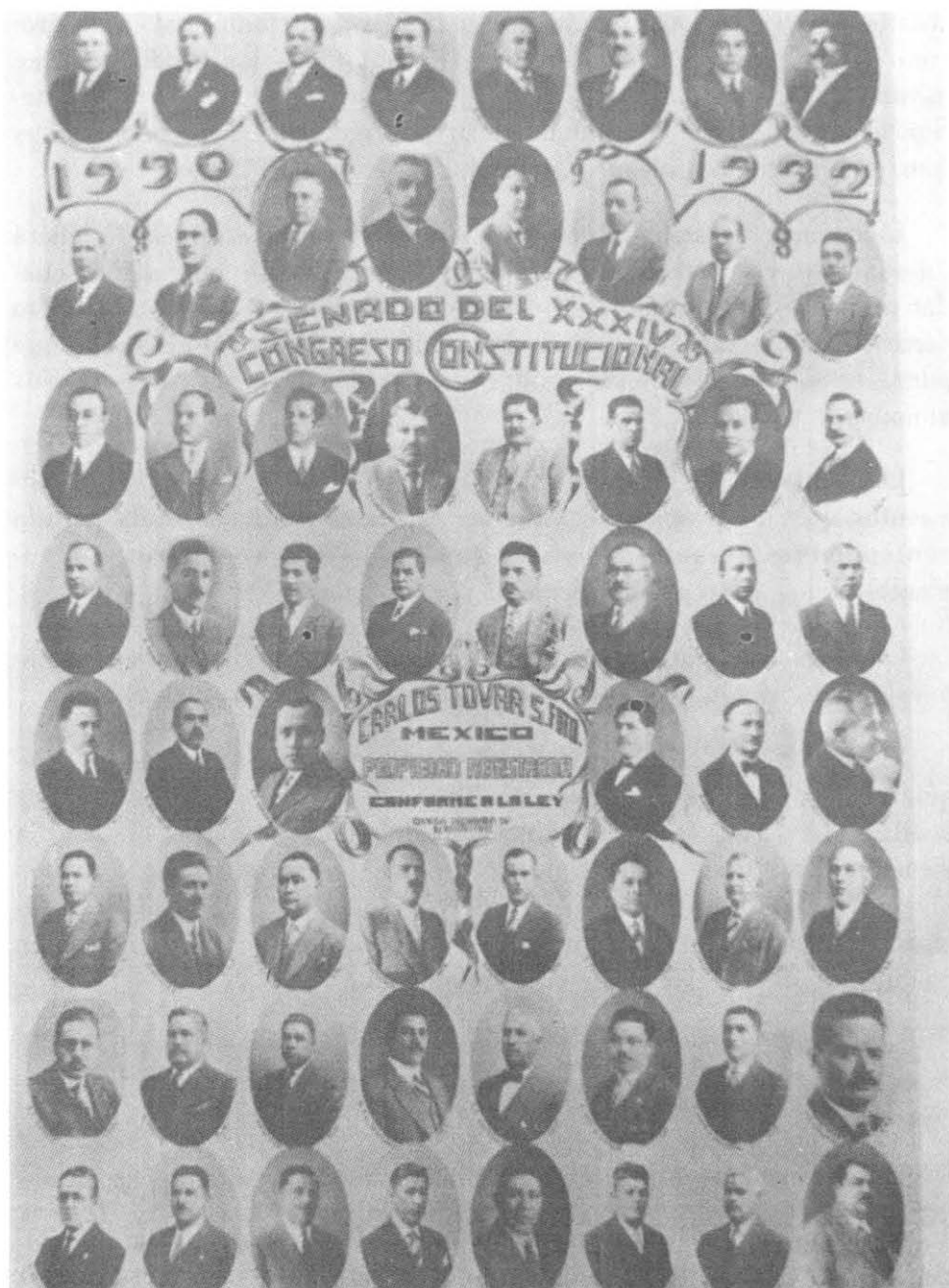
También es menester recordar que desde la primera Constitución de México, en 1824, se estableció el bicameralismo y que, aunque la Constitución de 1857 suprimió el Senado, éste fue restablecido por Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874.

Con estas dos cuestiones en mente, procederemos al análisis de los artículos 56, 57, 58 y 59 de nuestra Constitución política vigente.

El artículo 56 perceptúa que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada una de las 31 entidades federativas y dos por el Distrito Federal; es decir, un total de 64 senadores que se eligen como todos los demás representantes populares de nuestro país, por votación universal directa y secreta; en este caso, por la mayoría simple de todos los ciudadanos de cada Estado al que representan y al Distrito Federal.

Por otro lado, hasta las reformas constitucionales del 15 de diciembre de 1986, el periodo de duración del encargo senatorial era de seis años. Ahora el Senado se renueva por mitad (32 senadores), cada tres años, con objeto de que en la Cámara alta se reflejen los cambios políticos de cada entidad federativa, y para que al Senado se incorporen nuevas ideas, posturas políticas y otros hombres que actualicen y modernicen permanentemente a este cuerpo legislativo. Esta forma de recambio de los miembros del Senado se realiza también en otros países, como los Estados Unidos, donde se eligen senadores cada seis años, renovados por tercios cada bienio.

El artículo 56 concluye en el segundo párrafo, señalando que la legislatura de cada Estado (Congreso Local) y en el Distrito Federal, la Comisión permanente del Congreso de la Unión, que se constituye durante los recesos del Congreso con 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), declararán electos a los candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos emitidos. Dicha declaración queda sujeta a la clasifica-



Senado del XXXIV Congreso Constitucional

ción definitiva que realiza el Colegio Electoral del Senado, previsto en el artículo 60 de la Constitución, que se analizará con todo detalle en el próximo cuaderno. Este colegio se integra con todos los candidatos que hayan obtenido la multicitada declaración y con los senadores de la anterior legislatura, que continúan en su encargo, en tanto concluye sus trabajos el propio Colegio Electoral.

El artículo 57 establece que por cada senador propietario se designará un suplente, con el propósito evidente de que, cuando falte algún senador propietario, sea convocado el suplente. Con ello se evita que pudiera llegar a desintegrarse el Senado o a faltar el quórum mínimo para que pueda sesionar válidamente, que es de las dos terceras partes de sus miembros.

Los suplentes se eligen al mismo tiempo y con los mismos procedimientos que los propietarios. En las campañas políticas, cada partido contendiente presenta parejas de candidatos (el propietario y el suplente) a los escaños del Senado.

Cabe destacar, por último, que la suplencia no gravita sobre el presupuesto del Senado, ya que los suplentes no reciben sueldo.

El artículo 58, por su parte, determina que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para diputado, con excepción de la edad, que deberá ser de 30 años cumplidos (como mínimo), el día de la elección. Esto tiene como fundamento que los senadores, aun siendo jóvenes, tengan ya cierta experiencia y conocimiento de la realidad socioeconómica y política de su Estado y del país y, en consecuencia, estén en aptitud de legislar con todo conocimiento de causa.

Los demás requisitos para ser senador, establecidos en el artículo 55 de la Constitución, analizado ya en el cuaderno anterior son, en resumen:

- 1.—Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- 2.—Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Cabe reiterar que la propia Constitución establece que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

3.—No estar al servicio activo del Ejecutivo Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Estado donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.

4.—No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.

A nivel estatal, establece la misma restricción para quien ocupe los cargos de secretario de gobierno y magistrado o juez federal o del Estado, a menos que también se separen de dichos empleos 90 días antes de la elección.

Finalmente, tratándose del Gobernador del Estado, ni aun separándose definitivamente de su encargo podrán ser electos como senadores, durante el periodo que dure su mandato.

5.—No ser ministro de ningún culto religioso, lo que es nítidamente correspondiente con nuestra historia y con la separación entre poder temporal y poder espiritual.

Adicionalmente a estos requisitos, el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (COFPE), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, establece en su artículo 7o. otras condicionantes adicionales de elegibilidad para diputados federales y senadores.

La primera, de carácter formal, es estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial de elector. Después señala tres relacionadas, tanto con la imparcialidad que deben tener los organismos y funcionarios político-electorales, como con la imposibilidad de que algún candidato pueda influir, por su cargo, en el desarrollo del proceso electoral y que son: no ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral; ni magistrado, juez instructor o secreta-

rio del Tribunal Federal Electoral; ni pertenecer al personal profesional del mencionado instituto.

También prescribe que puedan ser consejeros-ciudadanos ante los consejos locales o distritales, a menos que se separen seis meses antes de la elección, por la misma razón mencionada en el párrafo anterior.

Tampoco pueden ser presidentes municipales o delegados políticos en el Distrito Federal, ni ejercer en ningún caso dichas funciones; ni diputados locales o miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; ni representantes de partidos políticos ante los consejos distritales, locales o general del Instituto Federal Electoral, a menos que se separen de esos cargos tres meses antes de la elección.

El artículo 59 establece que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; aunque en su segundo párrafo permite que los suplentes puedan ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero aquellos que hubiesen sido propietarios, no podrán ser electos como suplentes, para el periodo inmediato siguiente.

El principio de la no reelección es fundamento primordial del ideario político de la Revolución Mexicana y obedece incuestionablemente a la amarga experiencia histórica de México, sobre la cual bastaría recordar a Santa Anna y a Porfirio Díaz. El Sufragio Efectivo y la No Reección fueron bandera de Francisco I. Madero y en ellos se sintetizan los ideales democráticos del pueblo mexicano.

La no reelección es garantía de cambio y de avance políticos, es esperanza y promesa de un futuro mejor y salvaguarda de la democracia. En el caso del Presidente de la República y de los gobernadores es absoluta y, como ya vimos, relativa para los diputados y senadores, pues su reelección se condiciona a que no sea en el periodo inmediato.

El Senado mexicano es heredero de una larga evolución y tradición históricas. En él se funden los ideales del gobierno de los sabios y prudentes ancianos; del análisis, la moderación y la reflexión para dictar las normas jurídicas que obligan a toda una comunidad y las aspiraciones democráticas.

Es símbolo del nacimiento del México independiente y expresión de la voluntad de los Estados que decidieron constituir una nación.

El Senado de la República tiene pues, un papel trascendente en la elaboración de leyes justas, que propicien el desarrollo económico y social de los mexicanos, en la democratización de la vida nacional y en la modernización política del país.