

CAPÍTULO PRIMERO. Elección, estructura, composición y organización del	
Congreso. Estatuto de los parlamentarios	11
<i>Sección I. Elección del Congreso</i>	<i>11</i>
<i>Sección II. Estructura del Congreso</i>	<i>15</i>
<i>Sección III. Composición del Congreso</i>	<i>20</i>
<i>Subsección I. La Cámara de Diputados</i>	<i>20</i>
<i>Subsección II. El Senado</i>	<i>25</i>
<i>Sección IV. Organización del Congreso</i>	<i>28</i>
<i>Sección V. Estatuto de los parlamentarios</i>	<i>34</i>

CAPÍTULO I

ELECCIÓN, ESTRUCTURA, COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Sección I. Elección del Congreso

Párrafo único. Ciudadanía y sufragio

Los miembros del Congreso son elegidos mediante sufragio directo. Sin embargo, la Constitución ecuatoriana establece, al lado del sufragio, otra técnica: la designación por grupos corporativos.

I. Edad

Desde hace poco, empezó a afirmarse la tendencia a rebajar la edad de la ciudadanía de los veintiún años a los dieciocho. La evolución acelerada de numerosos factores de la vida social explican semejante corriente, tanto en Europa como en América.

En este dominio, el precursor fue el Estado soviético, cuya Constitución de 1936 instituía ya la edad electoral a los dieciocho años. Más recientemente, citemos las cartas de los países de la Europa Central y la de Israel; el *Representation of the People Act*, de Gran Bretaña, de 17 de abril de 1969, vigente a partir del 1º de enero de 1970; la vigesimasexta enmienda a la Constitución norteamericana, etcétera. Dentro de esta perspectiva, era, pues, lógico que la mayor parte de las constituciones latinoamericanas fijasen a su vez la edad electoral a los dieciocho años: Brasil, art. 147, 1); Chile, art. 7; República Dominicana, art. 12; Ecuador, art. 21; El Salvador, art. 23; Guatemala, art. 13; Honduras, art. 33; México, art. 34, F. I; Uruguay, art. 80, 3); y, Venezuela, art. 111.

La Carta de Costa Rica (art. 90) adopta los veinte años como edad electoral.

Otras siguen fieles a la tradicional fijación a los veintiún años: Bolivia, art. 41; Colombia, art. 14; y Panamá, art. 97.

En cambio, la Constitución argentina no da precisión alguna acerca de la edad electoral. Se limita a señalar la existencia del “título de ciudadano” (art. 8).

II. *Sexo*

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, esbozóse la tendencia a otorgar a la mujer el derecho de participar en las elecciones: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, etcétera. Sin embargo —rasgo notable y sorprendente—, la democrática Helvecia no aceptó la innovación sino hasta después de un cuarto de siglo: en efecto, la ley que convierte a la mujer en ciudadana fue adoptada mediante el referéndum de 7 de febrero de 1971.¹⁰

Si, pues, la tendencia es general en Europa, también tiende a serlo en América Latina: Brasil, art. 147, 1); Bolivia, art. 41; Colombia, art. 15; Costa Rica, art. 90; Ecuador, art. 70; Guatemala, art. 13; México, art. 34; y Panamá, art. 97.

Notemos que la carta de Chile, como la de Venezuela (art. 111), adopta una fórmula sibilina que, interpretada al pie de la letra, parece excluir a la mujer del sufragio, cuando ésta, en realidad, goza de los derechos de ciudadana: “Son ciudadanos con derecho a sufragio *los chilenos* que hayan cumplido dieciocho años...” (art. 7). Por su parte, la Constitución de Uruguay no estipula que la mujer ejerce el derecho de sufragio, pero se desprende del artículo 78.

III. *Naturalizados*

Tan sólo dos constituciones dan precisiones a este respecto. La Carta de Costa Rica puntualiza que el extranjero naturalizado no podrá sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta de naturalización (art. 94), mientras que la uruguayaya fija el plazo de tres años (art. 75).

IV. *Sufragio universal, sufragio restringido y exclusión del sufragio*

1. *Sufragio universal*. Si bien un grupo de constituciones instituyen el sufragio universal (Bolivia, art. 41; Colombia, art. 14

¹⁰ “Ginebra, a 7 de febrero de 1971. Una votación popular —masculina por última vez— otorga a la mujer suiza, por 621 403 ‘sí’ contra 323 596 ‘no’, el derecho de sufragio y de elegibilidad al nivel federal.” Cf. *Le Monde*, núm. 1163, 4-10 de febrero de 1971.

y 15; Costa Rica, art. 90; Chile, art. 7; México, art. 34; Panamá, art. 97; Uruguay, art. 77 y 78; y Venezuela, art. 111), en cambio tres cartas asignan a la calidad de ciudadano condiciones que tienden a establecer el sufragio restringido.

2. *Sufragio restringido*. Quizá este rasgo pueda interpretarse como una influencia directa de los Estados Unidos, donde las leyes electorales son obras de las legislaturas locales y luego, a menudo, de espíritu conservador. Así es como, en el Sur, tienden a excluir del sufragio a los negros, al imponer requisitos tales como saber leer y escribir, poder explicar la Constitución, etcétera o establecen directamente el sufragio censitario al exigir el pago de un derecho electoral.

Tres constituciones someten la calidad de ciudadano a la exigencia de saber leer y escribir: Brasil, art. 147, 3); Ecuador, art. 21, y Guatemala, art. 19. Siendo la tasa de analfabetismo en estos países de 39.3%, 32.7% y 64% respectivamente, resulta, en los primeros casos, que la tercera parte, y en último caso, que las dos terceras partes de la población quedan excluidas de las consultas electorales. El “país legal” y el “país real” son dos entidades muy distintas.

3. *La exclusión del sufragio*. Si, pues, la regla general es que el ejercicio de los derechos políticos es atributo esencial de todos los nacionales mayores de edad, precisa mencionar el caso de la Constitución mexicana. Ésta niega a una categoría determinada de nacionales, los ministros de los cultos, la calidad de ciudadano: “... no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos” (art. 130, párr. nueve). Esta exclusión drástica se explica por los numerosos y violentos conflictos que opusieron la Iglesia y el Estado desde la Independencia —conflictos muy específicos, diferentes en sus causas y complejidades de los que se suscitaron en otros países, tanto europeos como americanos.¹¹

¹¹ “La Iglesia —el más grande terrateniente y prestamista del siglo pasado—, después de haber perdido su inmenso poderío en la Reforma, que terminó con el latifundismo eclesiástico, y de haber perdido parte de su fuerza en la etapa porfirista, se sintió amenazada por la Revolución Mexicana y entró en grandes conflictos con el Estado. Estos conflictos alcanzaron características de inusitada violencia con la rebelión de los cristeros, y llegaron a su *climax* precisamente cuando el callismo fue menos revolucionario y substituyó la política popular y nacionalista por la demagogia anticlerical. Con Portes Gil, y sobre todo con el general Lázaro Cárdenas, se llegó a un *modus vivendi* entre el Estado y el clero; cesó la persecución, cambió la política

V. *El sufragio: ¿Derecho o deber?*

En la perspectiva clásica, desde la Revolución Francesa, el sufragio se ha analizado como un derecho, esto es una facultad que el ciudadano queda libre de ejercer o no.

A este respecto, puede observarse en el derecho constitucional latinoamericano una tendencia a elevarlo al rango de obligación: deja de ser una facultad, para convertirse en deber. Este carácter obligatorio del sufragio es establecido expresa y directamente por varias cartas: Bolivia, art. 219; Brasil, art. 147, 1); Costa Rica, art. 93; Ecuador: “El voto es deber y derecho del ciudadano, por lo tanto es obligatorio para el hombre y la mujer” (art. 70); Guatemala, art. 19; Panamá, art. 102; y Venezuela: “El voto es un derecho y una función pública; su ejercicio será obligatorio...” (art. 110).

Por su parte, la Constitución mexicana establece indirectamente el carácter obligatorio del sufragio:

Son obligaciones de los Mexicanos: II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantengan aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano... (art. 31, F. II).

VI. *Contencioso electoral*

Todas las constituciones latinoamericanas prevén el control de las elecciones legislativas. Advertimos dos tendencias:

1. Un grupo de cartas —el menos importante numéricamente— confían clásicamente la calificación de estas elecciones a las propias cámaras: la asamblea política interesada se convierte en juzgador: Argentina, art. 56; México, art. 60; y Venezuela, art. 158, 2).

2. Un segundo grupo —más satisfactoriamente— instituye un control jurisdiccional ejercido por un organismo especializado

de uno y otro, e incluso hubo momentos de franca alianza y hasta apoyo del clero a la política revolucionaria”... “Hoy, el clero tradicionalista representa una de las fuerzas más vivas y actuantes en la política mexicana, y constituye uno de los grupos de presión más poderosos y diversificados, al que los gobernantes deben tomar en cuenta en sus decisiones, unas veces como aliado frente a las demandas populares que hacen peligrar su fuerza o sus intereses, otras como enemigo que intenta derrocarlos y sustituirlos.” Cf. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 4ª edición, México, 1971, pp. 53 y 62, respectivamente.

(“Tribunal Calificador”, “Tribunal Supremo Electoral”, etcétera), al que corresponde “la calificación de las elecciones y el conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas...” (Chile, art. 260). Citemos también: Brasil, art. 137; Bolivia, art. 67, 1); Costa Rica, art. 102, 7) y 8); Ecuador, art. 114, 5); Guatemala, art. 36; Panamá, art. 105, 9), y Uruguay, art. 322, A, B, y C, y art. 327.

En el caso de México, notemos que si bien las dos cámaras son competentes para calificar las elecciones de sus miembros (art. 60), la Constitución prevé además que el organismo competente para declarar electo a un senador es la legislatura de su propio Estado (art. 56).

Sección II. Estructura del Congreso

Párrafo 1. Bicameralismo y monocameralismo

Trece constituciones adoptan la fórmula bicameralista: el Congreso se compone de la Cámara de Diputados y del Senado (Argentina, art. 36; Bolivia, art. 46; Brasil, art. 27; Colombia, art. 56; Chile, art. 24; República Dominicana; Ecuador, art. 117; México, art. 50; Nicaragua, art. 127; Paraguay, art. 133; Perú, art. 89; Uruguay, art. 84, y Venezuela, art. 138. En lo concerniente a Argentina, Brasil, México y Venezuela, el bicameralismo era necesario para asegurar la doble representación —inherente al federalismo— de la población y de los Estados.

En cambio, seis cartas optaron por el monocameralismo: Costa Rica, art. 105; El Salvador, art. 36; Guatemala, art. 157; Haití, art. 49; Honduras, art. 165; Panamá, art. 106. Estas excepciones pueden parecer numerosas; pero recordemos que Guatemala, el más poblado de estos países, no tiene seis millones de habitantes.¹²

Párrafo 2. Condiciones de elegibilidad

Las condiciones de elegibilidad, relativas a la nacionalidad, ciudadanía, residencia y edad, son más o menos estrictas según las constituciones.

¹² En Cuba, conforme a la Ley Fundamental de 1959, el Consejo de Ministros ejerce todos los poderes.

I. *Nacionalidad*

1. Siete constituciones exigen que el candidato a diputado o senador tenga la nacionalidad por nacimiento: Brasil, art. 145; Bolivia, art. 60 y 64; Colombia, art. 94; Ecuador, art. 121; Guatemala, art. 163; México, art. 55, y Venezuela, art. 149 y 152.

2. La carta argentina, en concordancia con el principio que establece su artículo 25: "El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea", señala, para los diputados, el requisito de "tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio" (art. 40), y "seis" para los senadores (art. 47). El extranjero naturalizado puede, pues, después de cuatro años ser candidato a diputado, y después de seis, a senador. Por su parte, Uruguay establece el requisito de cinco años de ejercicio para el naturalizado candidato a diputado (art. 90), y de siete para el candidato a senador (art. 98). En fin, Costa Rica exige que el candidato naturalizado tenga diez años de residencia en el país (art. 108).

3. Sin referencia expresa a la nacionalidad, unas cartas se limitan a mencionar que el candidato a diputado o senador debe tener "los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio..." (Chile, art. 27 y Panamá, art. 112). Bolivia y Venezuela (art. 112) estipulan que son elegibles "los ciudadanos que sepan leer y escribir" (Bolivia, art. 221).

4. Liberal en materia de ciudadanía adquirida, la carta argentina, en cambio, exige que el candidato a senador disfrute "de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente..." (art. 47).

II. *Residencia*

Al lado de la nacionalidad, cuatro constituciones requieren también el ser originario de la provincia o Estado en que se haga la elección, o cuando menos, una residencia ininterrumpida durante un lapso determinado, inmediatamente anterior a la elección. Exigencia lógica: el representante debe conocer los problemas y las necesidades de sus electores para ayudarlos a resolver aquéllos y satisfacer éstas. Dicho periodo de residencia puede variar entre seis meses (México, art. 55); dos años (Argentina, art. 40), y tres años (Ecuador, art. 121). Por su parte, Brasil exige una residencia

variable “entre uno y dos años, conforme a la naturaleza del mandato o de la función” (art. 121, e).

III. *Edad*

La edad es variable según las constituciones. Lógicamente, a una edad electoral fijada en dieciocho años, corresponde una edad de elegibilidad proporcionalmente baja. En términos generales, para los diputados varía entre veintiuno y treinta años; para los senadores, entre treinta y treinta y cinco años.

Diputados

- 21 años: Brasil, art. 39; Costa Rica, art. 108; Chile, art. 27, y Venezuela (art. 152).
- 25 años: Argentina, art. 40; Bolivia, art. 61, 2); Colombia, art. 100; Ecuador, art. 121; México, art. 55; Panamá, art. 112, y Uruguay, art. 90.
- 30 años: Guatemala, art. 163.

Senadores

- 30 años: Argentina, art. 47; Colombia, art. 94; Uruguay, art. 98, y Venezuela, art. 149.
- 35 años: Bolivia, art. 64; Brasil, art. 41; Chile, art. 27; Ecuador, art. 121, y México, art. 58.

Párrafo 3. Inelegibilidades

Impiden a una persona presentarse como candidato. Pueden dividirse en absolutas y relativas.

I. Inelegibilidades absolutas

1. Hemos visto ya que la Constitución mexicana excluye a los ministros de los cultos del sufragio activo y, *a fortiori*, del pasivo (art. 55, F. VI y art. 130). Cuatro cartas, en apariencia más tolerantes, señalan como causa de inelegibilidad absoluta el ser ministro de algún culto y miembros de comunidades religiosas: Argentina, art. 65; Colombia, art. 54; Ecuador, art. 122, y Guatemala, art. 164, 7).

Otorgar por un lado el derecho de sufragio activo y, por el otro, negar la elegibilidad a dicha categoría de ciudadanos es sig-

nificativo de la persistencia de una desconfianza para el clero, quizá no totalmente injustificada aún hoy en día. Pero ante todo, semejante medida encierra en sí un elemento ilógico a la vez que injusto, pues tiende a crear una clase de ciudadanos de segunda zona, sometidos, sin embargo, a las mismas obligaciones de los plenos ciudadanos.

2. La condena a una pena aflictiva es clásicamente una causa de ineligibilidad absoluta; citemos, Bolivia, art. 61, 5); Colombia, arts. 94 y 100; Chile, art. 27, y Guatemala, art. 164, 4).

3. En fin, la Carta de México estipula que los gobernadores de Estados son ineligibles "... aunque se separen definitivamente de sus cargos" (art. 55, F. V).

II. *Inelegibilidades relativas. Desaparición*

Desaparecen cuando el interesado deja de ejercer el cargo que pone obstáculo a que presente su candidatura.

A. *Inelegibilidades relativas*

1. Todas las constituciones dictan una providencia general: el mandato legislativo es incompatible con funciones remuneradas por fondos públicos, a excepción de la función docente: Bolivia, art. 50, 1); Chile, art. 29; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 1); Panamá, art. 115; Uruguay, art. 91, 2), y Venezuela, art. 123 y 140, 3). Consiguientemente, quedan excluidos:

a) Los titulares de una función ejecutiva o dependiente del ejecutivo: secretarios, subsecretarios, procuradores: Bolivia, art. 50, 1); Brasil, art. 151, a); Colombia, art. 108; Costa Rica, art. 109; Chile, art. 28; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 1); México, art. 55; Uruguay, art. 92 y 100, y Venezuela, art. 140.

b) Los titulares del poder judicial: magistrados de la Suprema Corte (Bolivia, art. 50, 1); Colombia, art. 108; Costa Rica, art. 109; Chile, art. 28; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 1); y México, art. 55; también son inelegibles los jueces ordinarios, los secretarios de las cortes y de los juzgados (Chile, art. 28; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 1), y Uruguay, art. 92 y 100).

c) Los titulares de una función de administración local: gobernadores de Estados (Argentina, art. 65; Colombia, art. 108; Costa

Rica, art. 109; Chile, art. 28; y Venezuela, art. 140); en el caso de México (art. 55, F. V), hemos visto que se trata de una inelegibilidad absoluta. Asimismo, en Chile (art. 29), Colombia (art. 108) y Ecuador (art. 122) alcaldes y consejeros son inelegibles.

d) Citemos también: los regentes de bancos establecidos por el Estado (Ecuador, art. 122) o de instituciones autónomas (Bolivia, art. 50, 2) y Costa Rica, art. 109).

2. Una segunda causa de inelegibilidad relativa, la constituye el estar en servicio activo en el ejército o el tener mando en la policía o gendarmería: Bolivia, art. 50, 1); Brasil, art. 150; Costa Rica, art. 109; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 5); México, art. 55, F. IV, y Uruguay, art. 92 y 100.

3. La Constitución de Ecuador excluye de la elegibilidad a “los que tengan con el Estado contratos o concesiones para la explotación de las riquezas nacionales o de los servicios públicos...” (art. 122). Las cartas de Chile (art. 27), Colombia (art. 111) y Guatemala (art. 164, 2) y 6) adoptan una medida análoga.

4. En Costa Rica, no podrán ser elegidos los parientes del presidente de la República hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (art. 109): por su parte, la Constitución guatemalteca fija la inelegibilidad hasta el cuarto grado de consanguinidad inclusive (art. 164, 3).

B. Desaparición de las inelegibilidades relativas

La mayor parte de las constituciones prevén que las causas relativas de inelegibilidad desaparecen cuando el interesado deja de ejercer el cargo incompatible con su candidatura, durante un lapso determinado de tiempo, antes de las elecciones —lapso variable, según las cartas, entre dos meses y un año:

— 2 meses: Bolivia, art. 50, 1).

— 3 meses: Guatemala, art. 164; México, art. 55; Uruguay, art. 92 y 100; y Venezuela, art. 140.

— 6 meses: Costa Rica, art. 109 y Ecuador, art. 122.

— un año: Colombia, art. 108.

— Brasil: entre dos y seis meses (art. 151, c).

Sección III. Composición del congreso

Subsección I. La Cámara de Diputados

Párrafo primero. Elección

Los diputados son elegidos mediante sufragio directo y proporcionalmente a la población que representan.

1. Cinco constituciones señalan el número de representantes que se elegirán en función de una cantidad determinada de habitantes y por una fracción igual a la mitad de ésta. Numéricamente, el grupo menor de habitantes es de 25 000 (Panamá, art. 106) y el mayor de 200 000 (México, art. 52).

<i>Fracciones de habitantes</i>	<i>Diputados</i>	<i>Países</i>
25 000	1	Panamá, art. 106
15 000	1	
30 000	1	Chile, art. 37
15 000	1	
33 000	1	Argentina, art. 37
16 500	1	
80 000	1	Ecuador, art. 120
40 000	1	
200 000	1	México, art. 52
100 000	1	

2. Las cartas de Bolivia (art. 60) y Venezuela se limitan a indicar que la ley fijará el número de diputados, conforme a la densidad demográfica del territorio nacional (Venezuela, art. 151).

3. En Costa Rica, se eligen cincuenta y siete diputados; además, después de cada censo general de población, el Tribunal Supremo de Elección asignará a las provincias las diputaciones en proporción a la población de cada una (art. 106). Por su parte, la carta uruguaya dispone que se elegirán noventa y nueve representantes (art. 88).

4. La Constitución de Colombia prevé que se elegirán dos diputados por cada departamento y uno más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes (art. 99). En Guatemala, se elegirán dos diputados por cada distrito electoral (art. 157).

5. Además, cuatro cartas estipulan que, en ningún caso, la representación de una provincia o Estado podrá ser menor de dos diputados (Ecuador, art. 120; México, art. 52; Uruguay, art. 88, y Venezuela, art. 151).

*Párrafo 2. La elección de diputados en México*¹³

Precisa destacar el caso de México:

La vida política de este país presenta una particularidad que lo aparta totalmente del esquema aplicable a los demás Estados latinoamericanos. Esta particularidad reviste dos aspectos: *a*) por una parte, la existencia desde 1929 de un partido, siempre el mismo, el Partido Revolucionario Institucional o PRI¹⁴ que controla toda la vida pública del país; *b*) por otra, la existencia de una pluralidad de partidos de oposición¹⁵ que no tienen posibilidad de alternarse en el ejercicio del poder, constantemente en manos del partido predominante.¹⁶

Creado en 1929, el PRI jamás fue derrotado en una elección presidencial o de gobernadores:

Entre 1929 y 1940, la totalidad de los diputados eran miembros del partido gubernamental. Solamente a partir de 1941, los partidos de oposición lograron obtener el 4% de los escaños. Pero, la reforma constitucional de 22

¹³ Cfr. en esta misma serie, José Francisco Ruiz Massieu, *Los partidos políticos y las normas electorales*.

¹⁴ Creado por el presidente Plutarco Elías Calles, con la denominación de Partido Nacional Revolucionario, el partido gubernamental, reformado en 1946 durante el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, lleva desde entonces el nombre de Partido Revolucionario Institucional.

¹⁵ Dichos partidos son los siguientes: *a*) el Partido de Acción Nacional (PAN), creado en 1939; tendencia: centro derecha; *b*) el Partido Popular Socialista (PPS), creado en 1948; tendencia: marxista; *c*) el Partido Nacionalista de México (PNM); tendencia: extrema derecha; *d*) el Partido Auténtico de la Revolución (PARM), creado en 1954; tendencia: centro izquierda, y *e*) el Partido Comunista Mexicano (PCM). En razón del número restringido de sus afiliados, no está registrado como partido nacional electoral.

¹⁶ Tadeusz Wyrwa, *Le Mexique*, Colección "Comment ils sont gouvernés", Paris, 1969, p. 227.

de junio de 1963 vino a modificar el régimen representativo anterior, al conceder a la oposición una participación más amplia en la vida parlamentaria.¹⁷

I. La reforma al artículo 54 constitucional

En su esencia, esta reforma permite a los partidos minoritarios alcanzar una representación en la Cámara, hasta de veinte diputados. Es, pues, la posibilidad de principio para la oposición “de constituir organismos permanentes que podrían ser el portavoz de la opinión pública”.¹⁸

La idea directriz que inspiró la reforma es la de que tanto la minoría como la mayoría tienen derecho a opinar, discutir y votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir. El nuevo sistema conserva el principio de la mayoría, pero lo completa con el de la representación minoritaria: al lado de los “diputados de mayoría” aparecen, en la escena política, los “diputados de partido” o de minoría.

1. Los “diputados de mayoría” son los que obtengan la mayoría de votos en los distritos electorales, mediante escrutinio mayoritario uninominal.

2. Los “diputados de partido”:

a) Sin embargo, los partidos que no hayan obtenido diputado alguno mediante el sistema mayoritario, pero que sí obtengan “... el dos y medio por ciento de la votación total en el país... tendrán derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos” (art. 54, f. I).

b) Si un partido “logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sea reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en número menor, siempre que logre el dos y medio por ciento... tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje” (art. 54, f. II). “Éstos serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido, en todo el país” (art. 54, f. III).

¹⁷ Tadeusz Wyrwa, *op. cit.*, p. 253.

¹⁸ Tadeusz Wyrwa, *op. cit.*, p. 238.

c) Por otra parte, la fracción iv de dicho artículo 54 estipula que “solamente podrán acreditar diputados, tanto de mayoría como de partido, los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección”.

d) En fin, la fracción v puntualiza que “los diputados de mayoría y de partido... tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones”.

II. El alcance de la reforma

Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones de 5 de julio de 1964. El PAN logró obtener dieciocho diputados de partido; el PPS nueve, y cinco el PARM. Los escaños así concedidos ascendieron a treinta y dos, lo que es poco: el 15.3% del efectivo total de la Cámara (210 diputados). En las elecciones legislativas de 2 de julio de 1967, el PRI obtuvo el 83.3% de los sufragios; el PAN el 9.5%; el PPS el 4.8%, y el PARM el 2.4%... Resulta, pues, que entre las dos elecciones, es decir en un lapso de tres años, la vida política de los partidos no ha evolucionado prácticamente, como se puede observar en la siguiente tabla.

Años	Total de diputados								Total de escaños atribuidos			
	PRI	%	PAN	%	PPS	%	PARM	%				%
1964	210	178	84.7	18	8.6	9	4.3	5	2.4	32		15.3
1967	210	175	83.3	20	9.5	10	4.8	5	2.4	35		16.7

Lo que caracteriza la reforma al sistema representativo es una gran moderación, fruto de dos corrientes contrarias.¹⁹ Deja trans-

¹⁹ “En la actual situación política de México, se advierten distintas actitudes en el diseño mismo de la política gubernamental y de la democratización del país: a la reforma electoral de la Constitución, se opone la ley electoral vigente —que impide controlar en forma efectiva los resultados de las elecciones—, y, a quienes impulsaron y apoyaron las reformas constitucionales, se oponen quienes, en el propio gobierno o fuera de él, piensan que no se debe ir más lejos ni en la reorganización de las propias instituciones ni menos aún en una reforma de la ley electoral. De no llevarse a cabo estas reformas, los efectos multiplicadores y aceleradores de la democracia que contiene la reforma constitucional se detendrán necesariamente, y, bajo nuevas formas, seguirá operando la política tradicional.” Cfr. Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 220.

parentar la voluntad de no dar francas oportunidades a la oposición para afirmarse, consagrando indirectamente así al PRI en su posición indiscutida e indiscutible de partido predominante, prácticamente único. Pero, por otra parte, recordemos que el unipartidismo no es específico del régimen comunista o del sistema mexicano: casi todos los nuevos Estados africanos lo han instituido, de derecho o de hecho. Corresponde más bien a una etapa del desarrollo nacional, a la necesidad de una dirección única y a la continuidad de aplicación del programa establecido. Pero, por eso mismo, y con mayor razón, es de desear que la reforma al artículo 54 de la Constitución sea realmente un primer paso hacia una democratización necesaria del partido gubernamental y de las costumbres políticas de México, como, con mucho acierto, lo subraya el doctor Pablo González Casanova:

Por su parte, la clase gobernante no puede ocultarse que la democratización es la base y el requisito indispensable del desarrollo . . . , que es necesario a la vez democratizar y mantener el partido predominante, e intensificar el juego democrático de los demás partidos, lo cual obliga a la democratización interna del partido como meta prioritaria, y a respetar y estimular a los partidos de oposición, revisando de inmediato la ley electoral . . . ²⁰

Párrafo 3. Duración del mandato. Reelección y no reelección

1. Duración. Varía según las constituciones.

El mandato más largo, adoptado por tres países, es de seis años (Haití, art. 52; Honduras, art. 172, y Nicaragua, arts. 152 y 155) y el más corto de dos años (Ecuador, art. 25, y El Salvador, art. 40).

Tres constituciones adoptan el mandato de cinco años: Paraguay, art. 136; Uruguay, art. 90; y Venezuela, art. 135.

Nueve constituciones —el grupo más numeroso— adoptan el mandato de cuatro años: Argentina, art. 42; Bolivia, art. 60; Brasil, art. 31,9); Colombia, art. 101; Costa Rica, art. 107; Chile, art. 38; Guatemala, art. 165; Panamá, art. 108, y República Dominicana, arts. 21 y 24.

Por su parte, la carta mexicana fija la duración del mandato en tres años (art. 51).

2. Reelección y no reelección. El principio de la no reelección —rasgo específico del presidencialismo latinoamericano— se apli-

²⁰ Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 226.

ca, en primer lugar, al primer magistrado de la nación. Hemos visto ya que en dieciocho cartas la no reelección es relativa, pues se trata de una no reelección inmediata. Únicamente en la Constitución de México, el principio de la no reelección se aplica de manera absoluta y definitiva: el presidente de la República no podrá nunca volver a desempeñar este cargo (art. 83).

En cuanto a los diputados y senadores, la regla de la no reelección desaparece, tácita o expresamente, excepto en las cartas de Costa Rica, Guatemala y México. Señalemos los tres tipos de soluciones adoptadas:

a) No existe mención expresa acerca de la reelección o de su prohibición —lo que debe interpretarse conforme a la regla que “lo que no está prohibido, está permitido”. Esta solución es adoptada por seis constituciones: Brasil, art. 39 y 41; Chile, art. 38 y 41; Ecuador, art. 125; Panamá, art. 108; Uruguay, art. 90 y 97, y Venezuela, art. 151.

b) En tres países, diputados y senadores son reelegibles indefinidamente —y las cartas lo mencionan expresamente: Argentina, art. 42 y 48; Bolivia, art. 57, y Colombia, art. 95 y 101.

c) En las constituciones de Costa Rica (art. 107) y de México (art. 59), la no reelección es temporal: se aplica al periodo inmediato. En fin, en Guatemala, como en Costa Rica y México, los diputados no podrán ser reelectos sino después de transcurrido un periodo; pero, además, la reelección sólo se permite una vez (art. 165).

Subsección II. El senado

Hemos visto ya que doce Estados han adoptado el bicameralismo.

El Senado, la cámara alta, reúne a los representantes de las colectividades territoriales del Estado, sea cual fuese su forma, federal o unitaria. Cada provincia, departamento o Estado tiene un número fijo de senadores —generalmente dos—, sea cual fuese la importancia numérica de su población respectiva.

Este sistema, en apariencia igualitario, desemboca en realidad en una representación desigual: las entidades menos pobladas y desarrolladas, de recursos menores tienen el mismo número de representantes que las más pobladas, activas y prósperas. La historia demuestra que éste es el papel asignado a la segunda cámara, al Senado: frenar la influencia de la representación popular (pri-

mera cámara o cámara baja), mediante el conservadurismo “regulador” que caracteriza siempre a los notables rurales.

Observemos que el Senado, en un Estado federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) asume, en principio, un papel más activo, más importante que en un Estado unitario. En efecto, representa las entidades federadas, autónomas dentro de las normas fijadas por la Constitución; tiende, luego, a ejercer un control más estricto sobre el ejecutivo federal para asegurar el respeto a dicha autonomía.

Párrafo primero. Elección

1. *Sufragio directo*. Ocho constituciones (inclusive en el caso de la ecuatoriana) establecen que los senadores son elegidos mediante sufragio directo universal:

a) En cinco países, cada provincia, departamento o Estado es representado por dos senadores: Colombia, art. 93; Ecuador, art. 119; México, art. 56; Uruguay, art. 94, y Venezuela, art. 148.

b) Por su parte, Brasil prevé tres senadores por cada Estado (art. 41, 1) y Bolivia, tres por cada departamento (art. 63).

c) La carta chilena prevé que los senadores serán elegidos mediante “votación directa, por las diez agrupaciones provinciales que fije la ley... A cada agrupación corresponderá elegir cinco senadores” (art. 40).

d) De los cuatro Estados federales latinoamericanos, tres (Argentina, art. 46; México, art. 56, y Venezuela, art. 148) prevén que la capital o el Distrito Federal serán representados por dos senadores. En cambio, Brasil, como Estados Unidos, no establece representación para su Distrito Federal.

2. *Sufragio indirecto*. En cambio, la Constitución de Argentina, Estado Federal, adopta el principio de la elección indirecta: prevé, que cada provincia tendrá dos senadores “elegidos por sus Legislaturas, a pluralidad de sufragios...” (art. 46). Además, precisa que los dos senadores de la capital serán elegidos “en la forma prescrita para la elección del presidente de la nación” (art. 46), es decir, por electores designados mediante votación directa en la capital (art. 81).

Párrafo 2. El caso de Ecuador: los senadores funcionales

Precisa mencionar una característica de la carta ecuatoriana, que no deja de ser algo insólito en régimen democrático. En efecto, su artículo 119 crea un *Senado parcialmente corporativo*: al lado de los senadores elegidos por las provincias mediante sufragio directo, encontramos una categoría especial de senadores: los quince “senadores funcionales”:

- Uno por la educación pública.
- Uno por la educación privada.
- Uno por los medios de comunicación colectiva y las academias y sociedades científicas y culturales.
- Dos por la agricultura.
- Dos por el comercio.
- Dos por la industria.
- Cuatro por los trabajadores.
- Uno por las fuerzas armadas.
- Uno por la policía civil nacional (art. 119).

Los senadores funcionales son elegidos, mediante sufragio indirecto, por colegios electorales específicos de las actividades de los grupos profesionales considerados.²¹

Este sistema, inspirado en el corporativismo, introduce en una asamblea política a delegados de actividades y grupos socioprofesionales: los *senadores elegidos* por los ciudadanos y los *senadores designados* van a deliberar juntos y tomar decisiones políticas... De paso, señalemos que estos quince senadores funcionales representan el 39.6% del total del Senado, es decir, un poco más de la tercera parte.

Pero, dejando a un lado este detalle, lo preocupante de semejante situación es que encierra en sí el peligro latente de ver la elección popular ceder el paso a un sistema de *designación corporativa*.

Párrafo 2. Duración del mandato

Generalmente, el mandato de senador es de duración más larga que el de diputado: puede variar entre nueve y cuatro años.

²¹ Ver *Ley de Elecciones*, núm. 284, de 2 de enero de 1968, título III, artículos 87 a 111.

- 9 años: Argentina, art. 48.
- 8 años: Brasil, art. 41, 1; y Chile, art. 41.
- 6 años: México, art. 59.
- 5 años: Uruguay, art. 97 y Venezuela, art. 135.
- 4 años: Bolivia, art. 65; Colombia, art. 95; y Ecuador, art. 125.

La carta de Venezuela instituye senadores vitalicios, al estipular que los antiguos presidentes de la República —por elección popular o del Congreso, conforme al artículo 187— son miembros del Senado (art. 148).

En fin, tres constituciones prevén que los senadores serán renovables por fracciones, conforme a un periodo determinado: Argentina, art. 48; Brasil, art. 41, 1), y Chile, art. 41.

Sección IV. Organización del congreso

Un rasgo general del constitucionalismo contemporáneo, lo constituye lo que el decano Boris Mirkine-Guetzevitch llamó “la racionalización del poder”,²² es decir la tendencia a someter a una reglamentación minuciosa las relaciones de los órganos de gobierno, a encerrar el diálogo legislativo-ejecutivo dentro de técnicas, mecanismos y procedimientos muy precisos, en vista de asegurar la estabilidad y eficacia del poder ejecutivo en régimen parlamentario.

El presidencialismo latinoamericano tiene como característica primera la preponderancia del ejecutivo: su predominio sobre el legislativo es general y consagrado, independientemente de la letra de las constituciones. Pese a este predominio bien asentado, las cartas iberoamericanas adoptan, por añadidura, el principio de la racionalización, dándole una aplicación más o menos extensa y una regulación más o menos rigurosa.

Entre los diversos aspectos que reviste la racionalización en los numerosos dominios en que se manifiesta, precisa poner de relieve las modalidades relativas a las sesiones del Congreso, ordinarias y extraordinarias, así como al orden del día.

Párrafo primero. Las sesiones del congreso

La duración de los periodos de sesiones es estrictamente delimitada en el tiempo. Esta disposición se inspira en el deseo de impedir

²² Boris Mirkine-Guétzevitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, 1931.

debates que, al eternizarse sin llegar a una decisión definitiva, suspendiesen la acción gubernamental.

I. *Sesiones ordinarias*

Tiene lugar en fechas determinadas que fijan las constituciones.

De las doce cartas examinadas, nueve adoptan el sistema de la sesión anual única (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Panamá y Uruguay), mientras las demás (Costa Rica, Ecuador y Venezuela) prevén dos sesiones al año. Cinco constituciones estipulan que dicho periodo es improrrogable (Colombia, art. 68; Ecuador, art. 124; México, art. 66; Panamá, art. 110, y Uruguay, art. 104). En cambio, cuatro cartas adoptan el principio opuesto: Argentina, art. 55; Bolivia, art. 46; Guatemala, art. 158, y Venezuela, art. 154.

La sesión única varía entre nueve meses (Uruguay, art. 104) y tres meses (Bolivia, art. 46); Brasil prevé ocho meses (art. 29); Argentina (art. 55) y Colombia (art. 68) cinco; mientras Chile (art. 56), Guatemala (art. 158), México (art. 66) y Panamá (art. 109) la fijan en cuatro meses. Las dos sesiones anuales suman un total que varía entre seis meses (Costa Rica, art. 106, y Venezuela, art. 154) y cuatro meses (Ecuador, art. 124).

II. *Sesiones extraordinarias*

La racionalización inspira directamente la reglamentación del mecanismo.

A. *Convocatoria*

El Congreso, o una sola cámara, puede ser convocado a sesiones extraordinarias, a propuesta:

a) Del presidente de la República; esta disposición figura en todas las constituciones.

b) Del presidente del Congreso (Ecuador, art. 124) o del Senado (Bolivia, art. 47; Chile, art. 57; Guatemala, art. 158, y Uruguay, art. 104), a petición de una fracción variable de los miembros de las dos cámaras.

Señalemos que cuatro cartas atribuyen al presidente de la República, exclusivamente, la facultad de convocar a sesiones extra-

ordinarias (Argentina, art. 55; Colombia, art. 118, 2); Costa Rica, art. 118, y Panamá, art. 111); mientras que las constituciones mexicana (art. 67 y 79, F. IV) y venezolana (art. 179 y 190, 9) prevén que la Comisión Permanente comparte con él esta iniciativa. Por su parte, Brasil establece que el presidente del Senado podrá convocar a sesión extraordinaria en caso de que se haya declarado el estado de sitio o la intervención federal (art. 29, 1, a).

B. Orden del día específico

Se han adoptado tres tipos de solución:

1. Siete constituciones dictan una disposición restrictiva: el Congreso (o la cámara única) se limitará a examinar el o los asuntos que hayan motivado la convocatoria (Brasil, art. 29, 2); Bolivia, art. 47; Colombia, art. 68; Ecuador, art. 124; México, art. 67; Panamá, art. 111, y Uruguay, art. 104).

2. Tres cartas adoptan una solución mitigada, análoga (Costa Rica, art. 118 y Guatemala, art. 158), al prever que, durante la sesión extraordinaria, el Congreso (o la cámara única) “podrá considerar las materias que fueren declaradas de urgencia por cualquiera de las cámaras” (Venezuela, art. 155).

3. Por su parte, la Constitución chilena establece un *distingo*, en su artículo 57:

a) Cuando la iniciativa emane del presidente de la República, el Congreso no podrá examinar otros asuntos que los señalados en la convocatoria; pero los proyectos de reforma constitucional podrán proponerse, discutirse y votarse, aun cuando no figuren en ella.

b) Cuando la iniciativa emane del presidente del Senado, el Congreso “podrá ocuparse en todos los negocios de su incumbencia”.

C. Duración de las sesiones extraordinarias

Únicamente dos constituciones (Ecuador, art. 124 y Panamá, art. 111) señalan que la convocatoria fijará la duración del periodo. Las demás no dictan disposiciones en la materia.

Párrafo 2. El orden del día

1. Todas las constituciones latinoamericanas han adoptado la institución norteamericana del mensaje anual del presidente de la República a las cámaras: al inaugurarse la sesión ordinaria anual (o la primera sesión ordinaria anual), el presidente da cuenta al Congreso del estado político y administrativo de la nación (Argentina, art. 86, 11); Bolivia, art. 96, 10); Brasil, art. 81, XXI; Colombia, art. 118, 4); Costa Rica, art. 139, 4); Chile, art. 56; Ecuador, art. 136, 4); Guatemala, art. 189, 8); México, art. 69; Panamá, art. 143, 6); Uruguay, art. 168, 5, y Venezuela, art. 191.

2. Por su parte, la Constitución mexicana, al establecer el orden del día de la sesión anual (art. 65), asigna al Congreso un programa de actividades cuyo carácter prioritario requiere el examen en primer lugar: concierne a la esfera presupuestal.

Párrafo 3. Quórum y suspensión de sesiones

I. Quórum

Hemos señalado ya que para poder abrir sus sesiones y deliberar válidamente, cada cámara debe reunir un quórum determinado.

1. Un grupo de cinco cartas exigen, para cada cámara, la concurrencia de la mayoría absoluta de sus miembros (Argentina, art. 56; Bolivia, art. 48; Guatemala, art. 159; Uruguay, art. 109, y Venezuela, art. 156).

2. México —Senado— y Costa Rica —Cámara Única— exigen la participación de las dos terceras partes de los miembros de la asamblea contemplada (art. 63 y 117, respectivamente); la Constitución colombiana (arts. 70 y 71) requiere la presencia, para cada cámara, de la tercera parte de sus miembros respectivos. Por su parte, Chile estipula que el Senado podrá abrir sus sesiones con la concurrencia de la cuarta parte de sus miembros, y la Cámara, con la quinta parte (art. 58).

Las demás constituciones dejan al reglamento interior de las cámaras el cuidado de regular este punto.

II. *Suspensión de sesiones*

La regla general es que las cámaras deben abrir y cerrar sus sesiones a un mismo tiempo; pero no figura en todas las constituciones, sino en el reglamento de cada asamblea. Tan sólo en tres constituciones encontramos disposiciones al respecto: estipúlase que ninguna de las cámaras podrá suspender sus sesiones —generalmente por más de tres días— sin el consentimiento de la otra (Argentina, art. 57; Colombia, art. 69, y México, art. 68).

Párrafo 4. Presidencias y comisiones

La organización interna de las cámaras (presidencia, comisiones, etcétera) es generalmente fijada por el reglamento interno de cada asamblea. Sin embargo, varias constituciones señalan principios generales que vamos a indicar rápidamente.

I. *Presidencias*

A. De cada cámara

Cada cámara elige en su seno a un presidente. Tan sólo cuatro constituciones mencionan expresamente esta disposición: Colombia, art. 103, a); Costa Rica, arts. 114 y 115; Ecuador, art. 129, y Uruguay, art. 106.

Las cartas de Chile (art. 57), Brasil (art. 29, 1), Panamá (art. 132) y Venezuela (art. 138) se limitan a señalar indirectamente la existencia de esta institución.

En fin, las constituciones argentina (art. 49), boliviana (art. 53) y uruguaya (art. 94) disponen que el vicepresidente de la nación será presidente del Senado.

B. Del Congreso

En Bolivia (art. 53), Colombia (art. 74), Ecuador (art. 130) y Venezuela (art. 138), el presidente del Senado lo es también del Congreso. En Venezuela, precísase que el presidente de la Cámara es vicepresidente del Congreso (art. 138).

II. *Comisiones especializadas*

En América Latina, las tareas parlamentarias están preparadas por comisiones especializadas, como en el sistema presidencial norteamericano o el régimen parlamentario inglés o francés. Normalmente, el reglamento interno de cada cámara determina el número, atribuciones y funcionamiento de estas comisiones. Tan sólo algunas constituciones fijan directamente el régimen de estos órganos, como la ecuatoriana, que instituye tres categorías de comisiones (art. 138):

- a) Las “internas”, para laborar en los periodos de sesiones.
- b) Las “ocasionales”, designadas para estudiar un asunto determinado.
- c) Las “especializadas”, integradas por personal que no pertenece al Congreso, para materias que requieran especial asesoramiento.

Párrafo 5. La Comisión Permanente

Siete constituciones han adoptado una institución que asegura, durante los periodos de receso, la representación del Congreso: la Comisión Permanente. La encontramos en Bolivia (art. 82 a 84), Ecuador, Guatemala (art. 179 a 180), México (art. 78 y 79), Panamá (art. 123), Uruguay (art. 127 a 132) y Venezuela (art. 178 a 180).

Esta institución, de origen ibérico, se remonta hasta la Edad Media. Durante el receso de las Cortes, la Comisión Permanente asumía sus funciones principales. Después de caer en desuso durante tres siglos, la Constitución de Cádiz de 1812 la consagró nuevamente, con la denominación de Diputación Permanente: su función primera era velar por el acatamiento de las normas constitucionales, así como, dado el caso, convocar las Cortes a sesiones extraordinarias. Durante el siglo XIX, la Comisión Permanente desapareció de las instituciones españolas, pero fue adoptada por varios de los jóvenes Estados latinoamericanos.²³

Examinaremos brevemente la Comisión Permanente instituida por la Constitución de México.

²³ Tadeusz Wyrwa, *op. cit.*, pp. 273-274.

La Comisión Permanente representa el Congreso durante los periodos de receso. Está integrada por veintinueve miembros, de los que quince son elegidos por la Cámara de Diputados y catorce por el Senado (art. 78). La sesión ordinaria anual dura cuatro meses solamente; la Comisión es, pues, el órgano que funciona durante la mayor parte del año. Asume determinadas funciones del Congreso, como:

1. En materia legislativa, debe recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas a sus comisiones, a fin de que se despachen en el siguiente periodo de sesiones (art. 79, f. III).

2. En caso de falta absoluta del presidente de la República, le compete nombrar a un presidente provisional (art. 84, párrafo segundo).

3. Convoca al Congreso, o a una sola cámara, a sesiones extraordinarias, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes (art. 79, f. IV).

4. En fin, autoriza al presidente de la República para suspender, en todo el país o en lugar determinado, las garantías constitucionales que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación (art. 29).

En principio, el Congreso ejerce, mediante la Comisión Permanente, un control constante sobre el presidente de la República; pero en realidad, y como el propio Congreso latinoamericano, la Comisión Permanente resulta un instrumento de poco peso frente a un ejecutivo predominante.

Sección V. Estatuto de los parlamentarios

Párrafo primero. Inmunidad parlamentaria

Los miembros del Congreso gozan de inmunidades que les protegen contra persecuciones penales. Esta protección es general en todas las constituciones; en algunas revela ser más eficaz que en otras.

El privilegio de la inmunidad reviste dos aspectos:

1. *La irresponsabilidad.* Los parlamentarios no son responsables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo: “Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado ni moles-

tado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador” (Argentina, art. 60). Citemos también: Brasil, art. 32; Bolivia, art. 51; Colombia, art. 106; Costa Rica, art. 110; Chile, art. 32; Ecuador, art. 126; Guatemala, art. 160, 2); México, art. 61; Panamá, art. 114; Uruguay, art. 11, y Venezuela, art. 142.

2. *La inviolabilidad*. Esta prerrogativa exime a los miembros del Congreso de ser detenidos o presos, salvo en caso de delito flagrante, ni procesados o interrogados sin autorización del respectivo cuerpo legislativo. Este principio, adoptado por todas las constituciones, presenta modalidades diversas en su aplicación. Citemos las más relevantes:

a) Tres constituciones (Argentina, art. 62; Bolivia, art. 52, y Uruguay, art. 114) estipulan que la supresión de la inmunidad requiere la votación de las dos terceras partes de los miembros de la asamblea considerada: solamente entonces el diputado o senador así desaforado y suspendido en sus funciones, será puesto a disposición del juez competente. En Venezuela, la decisión deberá ser tomada por mayoría absoluta de los miembros de la asamblea interesada (art. 145). Por su parte, las cartas de Colombia (art. 107), Costa Rica (art. 110), Ecuador (art. 126 y 131), Guatemala (art. 160) y Panamá (art. 114) se limitan a exigir la autorización de la Cámara a que pertenezca el acusado, sin precisar modalidades algunas para la votación —lo que induce a pensar que la mayoría absoluta es suficiente.

b) La carta de México adopta un sistema *sui generis*: tratándose de delitos de orden común, compete a la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declarar por mayoría absoluta de votos de los miembros que la compongan si ha lugar o no a proceder contra el acusado (art. 109). Observemos en este caso, tratándose de un diputado o senador:

- Que el órgano competente es siempre la Cámara de Diputados.
- Que la votación por mayoría absoluta es suficiente.
- Que la Constitución distingue entre delitos de orden común y delitos oficiales, que examinaremos más adelante.

c) Dos cartas instituyen la intervención de un órgano jurisdiccional, pero con un papel diferente en cada caso.

En Chile, compete a un órgano judicial decidir la supresión de

la inviolabilidad; el respectivo cuerpo legislativo deja, pues, de intervenir. "... La Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva" es la que debe "autorizar previamente la acusación, declarando haber lugar a formación de causa". Su resolución es susceptible de recurso ante la Corte Suprema (art. 33).

En Venezuela, tratándose de delito de orden común, el tribunal competente que conozca de una acusación contra un parlamentario, practicará las diligencias necesarias y las turnará a la Corte Suprema, que declarará si ha o no lugar a formación de causa, pero no habrá enjuiciamiento sin la previa autorización de la cámara respectiva, acordada por mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso la Corte transmitirá los autos al tribunal competente (art. 144, 145 y 215, 2). Notemos que en este caso la protección es muy eficaz; aunque la Suprema Corte reconozca lo fundado de la acusación, no procederá formación de causa alguna sin la previa autorización de los pares del indiciado. En fin, en caso de delito político, la misma Corte conocerá de la causa hasta la sentencia definitiva (art. 215, 2).

d) Brasil: restricción a la protección parlamentaria. La Constitución brasileña se limita a señalar que el Supremo Tribunal Federal es competente para conocer de los *crimes comuns* cometidos por un diputado o senador, sin mencionar intervención alguna de la cámara respectiva para decidir la supresión de la inmunidad o autorizar el enjuiciamiento (art. 32, 2). Por otra parte, establece un caso de supresión automática de la inmunidad parlamentaria: desaparecerá para los diputados y senadores citados como testigos, si, en un plazo de treinta días, no acataren la convocatoria judicial (art. 32, 4). Restricciones muy significativas que reflejan la inspiración autoritarista del régimen político brasileño.

Párrafo 2. Poderes de control y disciplinarios

Cada cámara ejerce sobre sus miembros poderes de control en el desempeño de sus funciones (conducta, asiduidad, renuncia) y, dado el caso, poderes disciplinarios para suspenderlos o excluirlos.

I. Obligación de asiduidad

1. Las constituciones establecen la necesidad de un quórum determinado en cada cámara para que pueda abrir sus sesiones

válidamente. De ahí que exigen la concurrencia puntual a los legisladores —haciendo hincapié así, implícita o expresamente, sobre el carácter obligatorio de sus funciones: Colombia, art. 71; Costa Rica, art. 117; Ecuador, art. 126; Guatemala, art. 169, 4), etcétera.

En algunas constituciones, la ausencia prolongada de un diputado o senador, sin permiso de la cámara a que pertenezca, y a pesar del requerimiento de sus pares, equivale a una renuncia tácita, es decir a la pérdida del cargo: Argentina, art. 56; Chile, art. 31; Ecuador, arts. 126 y 131. Por su parte, en Brasil se sanciona el dejar de asistir a una tercera parte de las sesiones ordinarias anuales con la pérdida del cargo (art. 35, III).

2. La carta mexicana dicta, en la materia, disposiciones estrictas: además de la pérdida del cargo, el diputado o el senador ausentes: "... incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale ..." (art. 63). Por otra parte, prevé una sanción de orden económico contra los ausentes, quienes "... no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten" (art. 64). Sobre este punto, Brasil adopta una solución análoga (art. 33, 2 y 3).

II. Sanciones: *Suspensión y pérdida del cargo*

1. La mayor parte de las constituciones señalan, en términos generales, la eventualidad de la reconvención, suspensión y exclusión, sin fijar las modalidades de los respectivos procedimientos, que son determinadas por el reglamento interno de cada cámara (Colombia, cfr. arts. 110-112; Chile, art. 26; Costa Rica, arts. 111, 112; Ecuador, art. 131; Guatemala, art. 164; México, art. 73, f. XXIII; Panamá, arts. 114, 115, 117), etcétera.

2. Un grupo de cuatro constituciones, más precisas, requieren una votación de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara para "corregir a cualquiera de éstos por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral ... y hasta excluirlo de su seno" (Argentina, art. 58). En este mismo sentido, citemos: Bolivia, art. 67, 4); Uruguay, art. 115, y Venezuela, art. 158, 1).

3. La carta brasileña, de inspiración muy autoritaria, dicta una serie de disposiciones verdaderamente drásticas en materia de pérdida del cargo. Esta pérdida puede ser declarada o automática (art. 35).

a) Será declarada por la respectiva cámara, a iniciativa de cualquiera de sus miembros, en caso de: 1) "... comportamiento incompatible con la dignidad parlamentaria" (art. 35, II), y 2) por dejar de asistir a una tercera parte de las sesiones anuales ordinarias (art. 35, III).

b) Será automática en caso de: 1) pérdida de los derechos políticos (art. 35, IV y 4), o 2) de *atos de infidelidade partidaria*, es decir, en caso de indisciplina a las directivas establecidas por el partido a que pertenezca el diputado o senador, en materia de votaciones, expresión de opiniones, o simplemente por dejar de adherirse al partido (art. 35, V, párr. 4, y art. 152).

Notemos que si bien en caso de ausencia prolongada y, *a fortiori*, de pérdida de los derechos políticos, la sanción parece plenamente justificada, en cambio, la imprecisión de la fórmula "comportamiento incompatible con la dignidad parlamentaria" no deja de sorprender: por su laconismo se presta a interpretaciones susceptibles de dar lugar a numerosos abusos. Pero, más sorprendente aún, es la *infidelidade partidaria*, cuya apreciación deja de ser atributo exclusivo del partido interesado, para convertirse en prerrogativa de los miembros del Congreso, ahora erigidos en vigilantes y juzgadores de la ortodoxia del comportamiento de sus pares, sea cual fuese el partido a que pertenezcan.

III. *Renuncias*

Cuatro constituciones fijan directamente las modalidades de la renuncia. Para surtir efectos, la renuncia deberá ser ratificada por la cámara respectiva, mediante votación de las dos terceras partes de los presentes (Chile, art. 26), o sólo de la mayoría absoluta (Argentina, art. 58; Guatemala, art. 169, 2), y Uruguay, art. 115).

Párrafo 3. Incompatibilidades

I. *Las incompatibilidades*

La inelegibilidad impide a una persona presentarse a una elección; en cambio, la incompatibilidad no pone obstáculo a que el candidato sea electo; pero sí implica que el diputado o senador recién electo escoja entre su mandato parlamentario y las funciones incompatibles con éste.

Las incompatibilidades tienden a asegurar al parlamentario el desempeño satisfactorio de su cargo, al prohibirle ejercer otros cargos públicos, susceptibles de generar oposición de intereses, dispersión o ausencia en el ejercicio de sus funciones de legislador.

En general, todas las funciones públicas (centrales o locales) civiles y militares son incompatibles con el mandato parlamentario, a excepción de las funciones docentes: Bolivia, art. 50, 1); Chile, art. 29; Ecuador, art. 122; Guatemala, art. 164, 1); Panamá, art. 115; Uruguay, art. 91, 2), y Venezuela, art. 140, 3).

En resumidas cuentas, las causas de inelegibilidad relativa lo son también de incompatibilidad.

II. *Desaparición de las incompatibilidades: La opción*

La incompatibilidad desaparece cuando el electo renuncia a su cargo incompatible con el mandato de legislador (Bolivia, art. 56; México, art. 125); etcétera.

La Constitución chilena estipula que el interesado deberá optar “dentro de quince días si se hallare en el territorio de la República, o dentro de ciento si estuviere ausente. A falta de opción declarada dentro del plazo, el electo cesará en su cargo de diputado o senador” (art. 29).

III. *Las incompatibilidades sobrevinientes*

Generalmente, las constituciones prohíben al electo, durante el ejercicio de su cargo, aceptar empleo o comisión del poder ejecutivo, con o sin remuneración. Vamos a ver que esta prohibición de principio tiene una aplicación que presenta matices.

1. Cuatro cartas prevén que esta interdicción desaparece con el previo consentimiento de la cámara respectiva: Argentina, art. 64; Brasil, art. 36, 2), y Uruguay, art. 122. Por su parte, la Constitución mexicana estipula que “. . . la infracción a esta regla será castigada con la pérdida del cargo” (art. 62).

2. Otras aplican con todo rigor el principio de la incompatibilidad. Serán sancionados con la pérdida del cargo:

— La aceptación, por parte del electo, de desempeñar un cargo, representación o comisión de la función ejecutiva o de entidades semipúblicas: Costa Rica, art. 111; Ecuador, art. 123, y Panamá, art. 117.

— La celebración de contratos con el Estado u organismos públicos, o la actuación como agente en gestiones de carácter administrativo: Brasil, art. 34, a), y art. 35, I; Costa Rica, art. 112; Chile, art. 21; Uruguay, art. 124, y Venezuela.

3. En cambio, las cartas de Brasil (art. 36, 2) y de Guatemala (art. 164) estipulan que el cargo de diputado o senador es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas o culturales temporales. Además, la Constitución brasileña dispone que el diputado o senador investido de una función de “ministro de Estado” no perderá su mandato (art. 36, 1).

4. Por su parte, las cartas de Bolivia (art. 49), Colombia (art. 109), Panamá (art. 115) y Venezuela (art. 141) prevén que diputados y senadores podrán aceptar cargos conferidos por el ejecutivo “sin perder la investidura”, con la sola condición de “separarse de la cámara respectiva”, a la que “podrán reincorporarse al cesar en estos cargos” (Venezuela, art. 141).

Párrafo 4. Suplencia de diputados y senadores

Puede ocurrir que un diputado o senador deje de ejercer sus funciones (renuncia, pérdida del cargo, licencia temporal, incapacidad, ausencia, fallecimiento). Era, pues, preciso prever y reglamentar un sistema de suplencia.

Son dos las soluciones adoptadas:

1. La más generalizada es la de la suplencia automática: en el momento de las elecciones, se elige un suplente por cada diputado y senador (Bolivia, art. 60; Brasil, art. 41, 1); Colombia, art. 93 y 99; Guatemala, art. 157 y 162; México, art. 53 y 57; Panamá, art. 106; Uruguay, art. 116, y Venezuela, art. 148 y 151).

2. La segunda solución —adoptada tan sólo por dos países— consiste en celebrar una nueva elección, en la provincia o Estado interesados, para proceder al reemplazo por el término que falte del periodo considerado: Argentina, arts. 43 y 54, y Chile, art. 36.

Señalemos que la Constitución ecuatoriana no reglamenta este punto, sino el artículo 25 de la Ley de Elecciones, número 284, de 2 de enero de 1968.

Párrafo 5. La dieta parlamentaria

En fin, los diputados y senadores perciben una remuneración, tanto para permitir a los que no tienen fortuna personal ejercer adecuadamente sus funciones, como para alejarlos de tentaciones.

Todas las constituciones consagran este principio, precisando que la ley determinará el monto de dicha dieta: Argentina, art. 66; Bolivia, art. 67, 4); Brasil, art. 33; Colombia, art. 113; Costa Rica, art. 113; Ecuador, art. 18; Panamá, art. 116; Uruguay, art. 117, y Venezuela, art. 158, 5).

Además, dos cartas estipulan que, durante un periodo legislativo, la dieta no podrá ser aumentada ni disminuida (Chile, art. 43, 6) y México, art. 127).