

19260



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SENADO Y LA REPRESENTACION
PROPORCIONAL EN MEXICO**

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LEON JAVIER MARTINEZ SANCHEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I EL ESTADO Y LA SEPARACION DE FUNCIONES	
1.1. La democracia y la representación política	5
1.2. La separación de funciones	17
1.3. El Poder Legislativo, características	28
CAPITULO II TRASCENDENCIA E IMPORTANCIA DEL SENADO COMO SEGUNDA CAMARA	
2.1. Aparición del Senado en la organización política	36
2.2. Diversas teorías que determinan sobre quién recae la representación - del Senado	46
2.3. Connotaciones que ha tenido el Senado como segunda Cámara, tanto en regímenes federales como en regímenes centralistas	78
CAPITULO III LA CONFORMACION DEL SENADO MEXICANO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA	
3.1. Evolución histórica de la Cámara de Senadores en México	87
3.2. Permanencia del Senado en los regímenes centralistas	137
3.3. La representatividad actual del Senado de México	143

CAPITULO IV LA REPRESENTACION MINORITARIA EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	
4.1. La representación minoritaria en México	147
4.2. Breve referencia sobre los resultados obtenidos en México con el establecimiento de la representación proporcional en la Cámara de Diputados	162
4.3. El régimen federal y la representación minoritaria en el Senado	172
4.4. Análisis de las principales tesis sostenidas por diversos autores y agrupaciones nacionales sobre la posibilidad de incluir la representación minoritaria en la Cámara de Senadores	176
4.5. La representación proporcional en la Cámara de Senadores. Una propuesta	188
CONSIDERACIONES FINALES	196
BIBLIOGRAFIA	217

INTRODUCCION

A excepción de los intentos por establecer en nuestro país un imperio, México se ha pronunciado invariablemente por la Constitución de un sistema republicano y democrático, con la participación popular en la elección de funcionarios públicos. Estos rasgos han caracterizado nuestra forma de vida de una manera permanente, de tal modo, que las metas en este campo han prosperado a mediano plazo en el perfeccionamiento de nuestra democracia.

Esta concepción, entendida dialécticamente, nos permite dar cuenta del por qué de las transformaciones habidas en materia político-electoral que han permitido a grandes pasos la participación popular de un cada vez mayor conglomerado social.

Sabemos que en un régimen democrático se debe fomentar la participación en la cosa pública de todos y cada uno de los ciudadanos y que aún cuando las mayorías son las que deciden, a las minorías les debe ser respetado su derecho a disentir; es en este marco donde le corresponde al Estado garantizar que esa prerrogativa sea ejercida en cualquier momento.

En nuestro país hemos visto como se ha gestado este proceso del que hablaremos en el presente trabajo y que, convencionalmente se le ha denominado "reforma política". Es decir, se

han marcado las pautas por las que se procura fomentar y garantizar la participación política de los ciudadanos. A este respecto, nosotros consideramos que es, ante todo, un proceso permanente de legitimación del poder, que es perfectamente válido en cualquier sistema político, pero que finalmente está encaminado hacia el perfeccionamiento de cualquier democracia.

En este orden de ideas, observamos que en el periodo gubernamental del Presidente López Portillo se produjeron importantes cambios en la integración del Poder Legislativo mexicano al dar mayor acceso a los partidos de oposición para integrar la Cámara de Diputados, mediante la adopción de un sistema mixto que conserva el de mayoría relativa y añade el de representación proporcional. Esto finalmente produjo una mayor representatividad de las distintas corrientes ideológicas, que en una sociedad plural como la nuestra, existen y que indiscutiblemente permiten integrar una Cámara también plural.

Sin embargo, cuando se presentó la iniciativa de ley que habría de permitir la composición mixta de la Cámara de Diputados, se sostuvo mayoritariamente en las audiencias públicas que la Comisión Federal Electoral auspició, que la Cámara de Senadores debería de conservar el sistema actual para integrar a sus miembros; es decir, el sistema de mayoría relativa, con lo cual seguiría predominando el triunfo del partido en el poder, sin permitir que los demás partidos tuvieran alguna remo-

ta posibilidad de acceder al Senado, dada la realidad de la aplicación del sistema de mayoría.

No obstante lo anterior, distintas agrupaciones políticas, incluyendo a miembros del Partido Revolucionario Institucional, estudiosos del Derecho Constitucional y ciudadanos en general, se han pronunciado por la conveniencia en la integración de un Senado pluripartidista en nuestro país.

El presente ensayo pretende de esta forma presentar, en el Capítulo IV, las tesis argumentadas para su adopción, y de igual forma, las principales objeciones teóricas y prácticas - que también se han sostenido, para, finalmente señalar, la posibilidad de su implementación al seguir las reformas propuestas en las conclusiones.

Para lograr tales objetivos, hemos redactado el primer capítulo, que habla sobre el Estado y la distribución de funciones, para señalar el origen y la evolución del Poder Legislativo en los sistemas jurídicos, para más adelante hacer una referencia, en el capítulo segundo, a la importancia y trascendencia que ha tenido y tiene el Senado como Cámara Legislativa, - haciendo una comparación entre los distintos Senados de otros Estados, tanto federales como centralistas.

El capítulo tercero está destinado a presentar la evolución específica del Senado Mexicano a partir de la consumación de nuestra Independencia hasta llegar a nuestros días, pa

sando por un análisis de los cambios operados en la Cámara estudiada.

Finalmente, el capítulo cuarto presenta una serie de consideraciones que estimamos válidas y oportunas para plantear las ventajas que se obtendrían con un Senado pluripartidista en nuestro Poder Legislativo.

I. EL ESTADO Y LA SEPARACION DE FUNCIONES

1.1. La Democracia y la Representación política

Mucho se ha hablado y escrito sobre el origen del Estado, numerosos especialistas en distintas épocas han elaborado teorías que de alguna manera justifican su aparición; desde aquella que planteaba que Dios lo había establecido "para sujetar al débil por el fuerte mediante el poder",^{1/} hasta las modernas teorías que lo consideran como "un instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras, utilizado por los primeros en su provecho, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos en la colectividad para el bien común".^{2/}

Ante todo, es preciso señalar que el Estado es una consecuencia de las necesidades del hombre, que requiere que sus actividades se desarrollen dentro de una sociedad ordenada, por lo que crea una Institución política que, a partir de la integración de una comunidad de individuos establecida en un territorio determinado, persigue un fin común: el organizarse políticamente.

^{1/} Gettel G., Raymond. *Historia de las ideas políticas*, edición Editora Nacional, México, 1979, pág. 38.

^{2/} Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. edición, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970, págs. 38 y 39.

Ahora bien, como el Estado implica la existencia de un poder (poder traducido en actividades concretas de imperio para realizar plenamente sus funciones), éste debe ser ejercido a través de un conjunto de órganos, los cuales pueden ser estructurados de muy diversas maneras, recibiendo en el campo de la teoría política el nombre de "formas de gobierno". Dentro de estas formas políticas de organización resaltaremos el tipo de la Democracia, en base a los objetivos que se persiguen en el transcurso del presente trabajo.

El concepto Democracia ha sufrido una constante evolución desde la concepción obtenida por Aristóteles; para él, "es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo, - así, el Estado democrático es aquel en que todos participan como dominadores y dominados",^{3/} pero, como afirma el maestro Ignacio Burgoa, esta idea puede ser tachada actualmente como antidemocrática pues representa sólo una forma de gobierno de --ciudadanía aristocrática, pues la libertad y la justicia que perseguía solamente se refería a un grupo reducido y privilegiado de la población, esto es, a los ciudadanos de la polis griega.

Actualmente no existe entre los autores de teoría políti-

^{3/} Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 3a. Ed. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 469.

ca una idea precisa y uniforme sobre el contenido del concepto democracia, pues inclusive se habla de democracia liberal y de democracia socialista, donde los términos liberalismo y socialismo resultan antagónicos, ambos, empero, recogen a la democracia como elemento común.

Sin embargo, se debe considerar que la democracia se ha desarrollado fundamentalmente a partir del surgimiento del Liberalismo como corriente filosófica del siglo XVIII; ésta apareció como respuesta ideológica para hacer frente al absolutismo imperante en aquella época y como medida de la clase burguesa para obtener derechos de tipo político ante el soberano y frenar su poderío. Esta clase social contaba con los suficientes recursos económicos como para gozar de privilegios que desconocían las clases más bajas, pero carecía de prerrogativas para poder participar en el esquema gubernamental, derechos con los que sí contaba la aristocracia a pesar de ser una clase parásita en la sociedad, pues al amparo de un título nobiliario podía intervenir en la esfera política sin necesidad de ningún otro elemento que lo justificara.

A este respecto, Reinhard Kühnl menciona lo siguiente: "A pesar de que la burguesía había logrado copar todos los cargos importantes en el campo económico, quedaba prácticamente excluida del gobierno del Estado y la Iglesia".^{4/}

^{4/} Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1971, págs. 61-62.

Pero más que por esta incapacidad de participación política, la burguesía estaba fastidiada de que el soberano quisiera estar limitando su desenvolvimiento en la economía, pues continuamente establecía reglamentaciones para controlarla.

Estas situaciones provocaron que la burguesía se alzara de plano en lucha contra el soberano para contrarrestar de una vez por todas su poderío, garantizándose una vez obtenido el triunfo, el éxito de sus intereses de clase.

La tendencia ideológica precursora en esta etapa fue la Ilustración, que de esta forma se convirtió en el arma que necesitaba la burguesía para luchar contra el Estado absolutista; al principio del legitimismo y de los privilegios estamentales, la ilustración contrapuso el iusnaturalismo racionalista, que concedía derechos a cualquier persona por el solo hecho de existir.

La tesis principal de la burguesía era el derecho que debería tener para participar en el gobierno al igual que la nobleza y el clero; por ello, su primer objetivo concreto consistió en tener acceso al Parlamento, y con esto lograr un debilitamiento del poder del soberano. Este hecho debe ser resaltado pues constituye la institución central del Estado liberal. De esta forma, la Cámara de representantes no debería emitir intereses y deseos del soberano o de la nobleza, sino, por el contrario, debería representar únicamente a la razón. Se pre-

tendía seguir con el mismo esquema utilizado en la economía -- respecto a la libre competencia, aquí se utilizaría la libre confrontación de las ideas para poder obtener después de una sana discusión, "la mejor solución para todos".

Es preciso decir que la burguesía, al luchar contra el soberano y la nobleza, se alió ideológicamente con las masas populares, para demostrar que las ideas que sostenían estaban respaldadas por la mayor parte de la población; sin embargo, esto no dejó de ser más que una mera ilusión; la burguesía sólo pretendía satisfacer a título de clase sus intereses, y sólo trató de hacerse simpática con las masas prometiéndoles que sus demandas serían satisfechas una vez que se lograran adueñarse del Parlamento, pero una vez que la burguesía lo consiguió, hizo a un lado las peticiones de las masas, puesto que no iba a permitir que por el mismo conducto por el que había triunfado, se corriera el riesgo de perder todo lo ganado, es decir, si la burguesía había conseguido el acceso al Parlamento, no iba a consentir que las clases populares también lo hicieran, a riesgo de que pelearan iguales derechos que los burgueses.

Ante esta situación, se implementaron ciertas mecánicas en el Estado Liberal triunfante para que las clases populares no tuvieran acceso al Parlamento. Si por un lado se afirmaba que todos los hombres eran iguales y libres y ninguno podía mandar a los demás, salvo que hubiera sido elegido por ellos para hacerlo; y por otro lado se decía que el Parlamento debía

recoger todas las ideas posibles para que al discutir las se obtuvieran soluciones para toda la población, las clases populares, por ser parte de la población, deberían tener acceso al Parlamento. Sin embargo, aquí es donde la burguesía triunfante empezó a idear artificios para restringir la entrada a la Cámara de gente no grata a sus intereses, tales como el sufragio censitario (que consiste en conceder el voto nada más a los individuos que pagaban una determinada cantidad de contribución al Estado), el sufragio capacitario (que reservaba el voto sólo para los que tenían cierto grado de instrucción), y algunas otras restricciones para el sufragio universal como las limitaciones en cuanto al sexo, a la edad o a la raza.

Hecha la observación anterior, es necesario resaltar que el Estado Liberal tiene como su principal característica el esquema del sufragio para elegir a los gobernantes, a diferencia del Estado absolutista en el que el poder es hereditario. Este esquema forma parte de todo el planteamiento democrático del que se habló ya, y el cual recibe en teoría política el nombre de "representación política". La idea se basa en el principio de que si bien todos los hombres tienen el derecho de participar en la dirección del gobierno, sería imposible que todos los miembros de un Estado debido a su gran número pudieran intervenir directamente, por lo que es ideado un mecanismo por medio del cual la población, por medio de elecciones, designe a los hombres que los van a representar en la dirección del gobierno.

Se ha especulado en cuanto a la naturaleza jurídica que lleva consigo esta representación. A este respecto, Duverger afirma lo siguiente: "Se ha considerado que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte, ha adoptado formas muy diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas".^{5/}

Se ha planteado al respecto la interrogante de ¿a quién representan los elegidos? Rousseau contestaba que representaban a cada uno de los miembros del Estado, elaborando para esto su teoría de la representación fraccionada, según la cual la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los miembros del Estado, desprendiéndose de lo anterior que cada voto de un ciudadano es un derecho que le pertenece como detentador de una parte de la soberanía total y del cual nadie lo puede privar.

^{5/} Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pág. 115.

Ante todo lo anterior, surge como respuesta la teoría de la representación nacional. "Durante la Revolución Francesa, - la Asamblea Constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la Nación, es decir, la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la soberanía nacional respondía exactamente a los deseos de la burguesía que deseaba al mismo tiempo, fundamentar el poder en la elección y la representación podía descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas el poder. La idea de soberanía nacional - permitía resolver esta contradicción".^{6/} De esta manera, la soberanía recaía en la nación y no a cada ciudadano en particular, y el hecho de votar ya no constituía un derecho inalienable de los individuos, sino más bien se cumplía como una mera función pública.

Sobre el sistema representativo John Stuart Mill señalaba lo siguiente: "... es evidente que el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del Estado social es - aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación aún en las más humildes de las funciones públicas, es útil, que, por tanto, debe preocuparse que la parti

^{6/} Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pág. 117.

cipación en todo sea tan grande como lo permita el grado de la cultura de la comunidad; y que, finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía. - Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos el tipo ideal de un gobierno perfecto es el Gobierno representativo".^{7/} Asimismo, el filósofo inglés sostenía que cuando menos se encontraba desarrollado un pueblo, menos le convenía construir un gobierno representativo, sin embargo reconocía que esto no era universalmente válido, pues la aptitud de un pueblo para el gobierno representativo no dependía totalmente de su grado de cultura, sino más bien de que reuniera ciertas cualidades para su adaptación.

Stuart Mill afirmaba que no era posible asentar un gobierno representativo sin que antes se reunieran las tres condiciones siguientes: "que el pueblo esté dispuesto a aceptarlo; que tenga la voluntad y la capacidad de hacer lo necesario para mantenerlo; que tenga voluntad y capacidad para cumplir los deberes y llenar las funciones que le imponga".^{8/}

Si una vez reunidas las anteriores circunstancias se ob--

^{7/} Stuart Mill, John. *Libertad, gobierno representativo, esclavitud femenina*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1965, pág. 189.

^{8/} Stuart Mill, John. *Ob. cit.*, pág. 190.

serva que la única objeción aducible es la indiferencia del pueblo, deberá contestarse, al decir de Stuart Mill, que lo único que queda es cambiar el rumbo de esa opinión puesto que la oposición real se debe más bien al hecho del cambio que al gobierno representativo mismo.

Es indudable que esta teoría de la representación ha sido una de las tesis de ciencia política más discutida por los filósofos y juristas desde su aparición en el Estado Liberal, sobre todo, el debate se ha centrado en diferenciar a la representación de derecho privado de la representación política; así, numerosos autores han elaborado teorías que tratan de esclarecer su esencia. Al decir del maestro Sánchez Agesta, la representación política es "una participación del pueblo, en los órganos deliberantes o decisorios, que se actúa mediante una sustitución política y actual por razón de vínculos electivos o naturales, y en virtud de la cual los actos de sus representantes se consideran como actos del pueblo o de las entidades en que se ordenan".^{9/}

Por su parte, Pablo Lucas Verdú emite su opinión sobre el tema y afirma: "¿Qué es la representación política? ¿Una idea? ¿Una institución? ¿Un proceso? ¿Un fenómeno sociológico asumido por el derecho político?".

^{9/} Sánchez Agesta, Luis. *Lecciones de derecho político*, Vol. II, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1977, págs. 186-187.

"No parece que la representación política es tan compleja que abarca todas esas cuestiones y algunas más, como por ejemplo, el hecho de la substitución de personas (la de los representados por los representantes), y aún así se abre a otras --presumibles e inesperadas perspectivas".

"La representación es más que una institución ... Trátase de una idea que ha animado potencialmente el desenvolvimiento del Estado hasta nuestros días".

"La representación es un proceso político, que transcurre entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad, cuyo análisis - compete a los especialistas en Ciencia Política, que la distinguen de la participación política".^{10/}

Por lo anterior, Lucas Verdú describe a la representación política como "el hecho de que cierta clase política elegida, llamada representantes en virtud de su pertenencia a entidades políticas (partidos) o naturales (familia, municipios, sindicatos), actúa en nombre de la generalidad de los ciudadanos y - les compromete con sus decisiones, sean de índole legislativa o ejecutiva".^{11/}

Ahora bien, dentro de su acepción política, Carré de Malberg afirma que "el régimen representativo designa de una mane

^{10/} Lucas Verdú, Pablo. *Curso de derecho político*. Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1977, págs. 186-187

^{11/} Lucas Verdú, Pablo. *Ob. cit.*, pág. 188.

ra que ha llegado a ser hoy tradicional, un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y con ello en oposición, tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos. El régimen representativo implica, pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado".^{12/}

Hechas las consideraciones anteriores, observamos que el principal elemento que debemos tomar en cuenta, es el hecho de que a partir del surgimiento del Liberalismo se empieza a gestar todo un proceso que tiene como finalidad crear una nueva forma de gobierno que va a romper con el viejo esquema feudal y despótico existente, a partir de las pretensiones de la burguesía que se vale en este sentido de los ideólogos liberales para trazar un Estado constitucional y representativo; aunque por todos lados se vea claramente que este nuevo Estado de derecho sólo prevenía una formalidad jurídica para todos los hombres, sin que se tradujera en realidad, pues a fin de cuentas sólo resultó beneficiada la clase económicamente poderosa.

^{12/} Carrá de Malberg. *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 216.

1.2. La Separación de Funciones

Hemos hablado ya en líneas anteriores de cómo surgió el Estado Liberal; señalamos que la representación política y el sufragio son elementos correlativos que se compaginaron para que, en el Parlamento, se representaran otros intereses que permitieran contrastar los del soberano, y tocamos el punto de la separación de poderes, en forma somera, como principio esencial del Estado demoliberal. Ahora, en este punto, abundaremos respecto teorías de diversos autores que convergen sobre el tema de esta separación de poderes.

La burguesía buscó hacer frente al soberano dentro del marco gubernamental, frenando y controlando su hasta entonces poder ilimitado; se pretendió que todos los hombres, incluyendo el rey, estuvieran sujetos a las disposiciones legales que deberían surgir del Parlamento; de esta manera aparece el concepto de la división de poderes como elemento estructurador de esta nueva forma de gobierno.

De hecho, la división de poderes fue establecida por vez primera en Francia por la Asamblea Nacional de 1789 y podemos observar en el artículo 16 de la Declaración de Derechos que - "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución".^{13/}

^{13/} Transcrito por Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, - 1980, págs. 194-195.

Desde aquel momento, todas las Constituciones del mundo - que pretendieron erigir un Estado demoliberal, forzosamente recogieron la idea de la separación de poderes en su organización constitucional, y no precisamente para acatar el ordenamiento de la declaración francesa, sino más bien porque los conceptos de división de poderes, de representación política y de sufragio popular debían mantenerse inseparables por la esencia misma de la organización de esta nueva forma de gobierno.

La separación de poderes que proponía la ideología liberal se explica, si atendemos a que en el Estado despótico, era el soberano quien reunía las funciones ejecutiva, legislativa y la judicial (tal como la entendemos actualmente); es decir, que una sola persona se encargaba de hacer las leyes, de aplicarlas y de resolver en caso de controversia sobre la interpretación de las mismas.

La forma de limitar ese poder único que mantenía el rey - era dividirlo para que se ejerciera por varias personas y no - por una sola, de esta forma, al separarlo, se garantizaría formalmente la libertad y la seguridad de los ciudadanos.

No obstante, para llegar a esta solución, los pensadores de teoría política atravesaron por una serie de especulaciones de orden jurídico y político, buscando la forma de estructurar lo de la mejor manera posible.

Se ha dicho que los antecedentes de esta división de poder

res se podían encontrar en la antigua Grecia, donde Aristóteles hablaba de diversas manifestaciones del orden estatal; este filósofo distinguió, al decir de Carré de Malberg, tres operaciones principales: "la deliberación, el mando y la justicia"^{14/} traducidas en la Asamblea general, los magistrados y los tribunales. Sin embargo, el estagirita no pensaba en establecer un reparto de las funciones, pues no encontraba ningún obstáculo en que al mismo tiempo, la misma persona, formara -- parte de la asamblea deliberante, desempeñara una magistratura y dirimiera una controversia.

Asimismo se habla de que se podía encontrar el germen de la división de poderes en el pensamiento de Polibio, "en su --Historia- libro VI, capítulo 12, al describir la Constitución romana ... pero su teoría se adscribe más bien al modelo de la forma política mixta, como ideal de gobierno"^{15/} o bien con -- Marsilio de Padua que anticipó varios conceptos de la democracia liberal en su obra "Defensor pacis", o en la "Odeana" de -- Harrington, donde según Lucas Verdú: "se habla de las leyes -- que dicta el senado y del magistrado y del magistrado que las aplica".^{16/}

Sin embargo, parece que es con John Locke con quien se empieza a advertir con claridad la esencia de la división de po-

^{14/} Carré de Malberg. *Ob. cit.*, pág. 742.

^{15/} Lucas Verdú, Pablo. *Ob. cit.*, pág. 134.

^{16/} *Ibidem*, pág. 135.

deres. "Locke, en el capítulo XII de su ensayo sobre el Gobierno civil, de 1690, advierte el riesgo de confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas, ello daría lugar a que dichas personas eludiesen la obediencia a las leyes hechas por ellas, o que las redactasen de acuerdo a su conveniencia".^{17/}

Este filósofo distinguió cuatro poderes: el legislativo, el ejecutivo, el federativo y la prerrogativa, que es el conjunto de los poderes discrecionales que, en la época en que Locke elaboró su teoría, se conservaban para el monarca inglés.

A pesar de los intentos señalados anteriormente, no se había presentado la separación de poderes como un principio dogmático e institucional, sino hasta el momento en que Montesquieu expuso sus ideas al respecto, en su obra "Del espíritu de las leyes", donde lo presenta como una de las condiciones fundamentales para la debida organización de los poderes en todo Estado bien ordenado.

Se ha dicho al respecto que aún antes de que Francia recogiera el principio de la separación de poderes elaborada por Montesquieu, ya se había empezado a gestar su práctica en Inglaterra, donde las circunstancias históricas hicieron que sur

^{17/} Madrid, Miguel de la. *Estudios de derecho constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, pág. 118.

giera un Parlamento fuerte para hacer frente al soberano, y -- así disminuir su poder.

El barón de Montesquieu vivió en Inglaterra dos años - - (1729-1731), durante los cuales se dedicó, entre otras cosas, a estudiar las instituciones políticas inglesas, de donde es-- cribiría más adelante: "Para que no se abuse del poder, es ne-- cesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe".^{18/}

La teoría de este filósofo francés respondió plenamente a los postulados de la Ideología liberal; él sostenía que "cuando en un Estado todos los poderes quedan reunidos en manos de un titular único, bien sea un hombre o una asamblea, la libertad pública está en peligro".^{19/} Ahora bien, cuando una potes-- tad es ilimitada, se corre el riesgo de que los ciudadanos su-- fran opresión y arbitrariedad descomunales; por ello Montes-- quieu elaboró, en su teoría, una combinación que multiplicando las autoridades públicas garantice en buena medida la seguri-- dad de los ciudadanos. Así, la solución al planteamiento con-- sistiría en separar tres funciones estatales: las funciones le

^{18/} Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Editorial Porrúa, México, 1980, Libro XI, Cap. IV, pág. 103.

^{19/} Carró de Malberg. *Ob. cit.*, pág. 744.

gislativa, ejecutiva y judicial, para entregarlas respectivamente a tres órganos distintos.

Uno de los puntos más importantes señalados en "Del espíritu de las leyes" es aquel en el que expresamente se menciona: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de las gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil".^{20/} Y el mismo autor explica tales elementos: "en virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".^{21/}

Hay un aspecto importante dentro de este gran tema de la división de poderes que no debo pasar por alto; es el relativo a la consideración de si es o no válido hablar de un Estado en el que el poder político va a estar separado, a riesgo de que tal circunstancia provoque su debilitamiento ante el exterior, y en el cual van a existir simultáneamente varios poderes que pueden estar en disputa por no permitir que uno de ellos tenga

^{20/} Montesquieu. *Ob. cit.*, pág. 104.

^{21/} *Loc. cit.*

supremacía sobre los demás, en natural detrimento de su desarrollo.

Montesquieu parece no preocuparse por conciliar la teoría separatista con el principio de la unidad del Estado, situación que parece peligrosa puesto que resultarían antagónicas. Además, es menester analizar estos conceptos comparativamente con la noción de soberanía del Estado. Bodino establecía acerca de la soberanía, que precisamente una de sus características esenciales era la indivisibilidad, y si hay varios poderes dentro del mismo Estado ¿puede hablarse todavía de soberanía? o bien ¿coexisten varias soberanías?

Rousseau rechazaba la idea de que pudieran coexistir diferentes poderes iguales y autónomos, y se dedicó a demostrar la unidad del poder en su obra "Contrato social", y más recientemente, autores como Laband, Jellineck y Duguit, la han criticado en cuanto a su aspecto jurídico; por lo que respecta al lado político, Woodrow Wilson sostuvo que "el principio de la Constitución americana es tener varias autoridades soberanas con la esperanza de que su número compense su inferioridad. El resultado práctico de fraccionamiento de la autoridad, que se imaginó en nuestro sistema político, ha sido que cada rama del gobierno ha recibido una pequeña fracción de responsabilidad, respecto de la cual la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente ... Tal como está constituido el Gobierno Federal carece de fuerza porque sus poderes encargados

de obrar son demasiado numerosos; carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga", ^{22/} decía el político americano que - al estar fraccionado el poder y las responsabilidades políticas entre un sinnúmero de funcionarios, nunca se sabía con certeza qué autoridad es responsable en el caso de ineptitud o apatía. Sería comparable, afirmaba, con una clase en donde el profesor no supiera cuál de sus alumnos fue el que le arrojó un objeto cuando él se encontraba de espaldas.

Por otro lado, no todos los autores han criticado a Montesquieu tratando de derribar su teoría; hay quienes afirman que el autor francés ni siquiera mencionó en alguna parte de su obra expresamente el término "separación de poderes"; se dice que "el pensamiento de Montesquieu nunca fue que los tres poderes hubieran de estar separados en el sentido propio de la palabra, o sea repartidos orgánicamente entre autoridades que representaran o expresaran tres voluntades estatales distintas. Su idea es, sencillamente, que la libertad desaparecería y que daría remplazada por el despotismo si dependiera el ejercicio de la potestad de Estado, enteramente y sin reparto, de la voluntad de un solo hombre o de una sola asamblea". ^{23/}

Se afirma que lo que pasa es que Montesquieu mencionó que "en todo Estado existen tres poderes", de lo que se puede dedu

^{22/} Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano*. México, 1959, pág. 104.

^{23/} Carpizo, Jorge. *Ob. cit.*, pág. 199.

cir que presenta a la potestad estatal como un ente separado, y en el resto de su obra no intenta demostrar la unidad del Estado. Actualmente, se considera que el poder público es indivisible, por lo que el poder en su esencia no se puede separar, "lo divisible son las funciones, o las facultades, o el ejercicio del poder",^{24/}

Por su parte, Karl Loewestein afirma: "lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes, no es ni más ni menos que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones (el problema técnico de la división del trabajo) y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el "telos" ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político".^{25/}

Por ello afirma Loewestein que lo que erróneamente se considera separación de poderes, es en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales, entendida tal separación como una figura meramente imaginativa.

Por lo anterior, podemos afirmar que no existen en un Es-

^{24/} Loc. cit.

^{25/} Loewestein, Karl. *Teoría de la Constitución*, pág. 55.

tado tres poderes distintos, sino una potestad única que se manifiesta bajo múltiples formas sin que por ello su unidad se vea disminuida, puesto que esas formas sólo se traducen en diferentes órganos que tan sólo ejercen en la esfera de su competencia la potestad única del Estado soberano.

Ahora bien, hemos hablado en párrafos anteriores del lugar que ocupa la llamada separación de poderes en los Estados liberales, y creemos oportuno también mencionar cómo es tratado este concepto en los Estados socialistas; consideramos que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es el mejor representante de dichos Estados para este somero análisis, por ser el primero que adoptó en la época contemporánea dicho sistema como forma de gobierno y por su trayectoria jurídica, política y económica.

Por principio, el sistema soviético rechazó el concepto de la separación de poderes. Según la teoría marxista, el Estado debería de ser el instrumento de la revolución social, respaldado ante todo por la gran coalición de trabajadores y campesinos. Por ello, Lenin adoptó la Institución de los consejos, o soviets, de diputados de trabajadores, campesinos y la población local. Al respecto Karl W. Deutsch nos dice: "Tales soviets habían surgido espontáneamente en la frustrada revolución de 1905 y habían reaparecido con mayor fuerza en la agitación revolucionaria de 1917 ... Estos soviets locales elegían

a su vez consejos superiores de diputados para ciudades y regiones más grandes. Esta escalera de elecciones culminaba - - eventualmente en un soviets para toda la unión que formalmente era el órgano más alto del gobierno soviético".^{26/}

Esta jerarquía de consejos, en la Unión Soviética, era - considerada como una banda de transmisión por medio de la cual todo el pueblo podía gobernar al país. De allí que esta concepción de gobierno excluyera la separación de poderes, puesto que cada soviets deliberaba lo que le correspondía dentro de su área y ejecutaba lo que acordaran sus miembros, por lo que se convertía en un cuerpo Legislativo y Ejecutivo al mismo tiempo. Por lo que toca al Poder Judicial, este era también un instrumento de los soviets, sin independencia para los jueces, por lo que el lema de la Revolución de 1917 era ¡Todo el Poder para los Soviets!.

Sin embargo, en las décadas siguientes, la Unión Soviética se convirtió en un gran país industrial con un ritmo acelerado de desarrollo, y que requirió, por lo mismo, de una creciente especialización de las funciones administrativas y judiciales, por lo que surgieron presiones para separar en alguna medida las funciones gubernamentales. Al respecto Deutsch nos dice lo siguiente: "... Desde mediados de los años cincuentas han venido aumentando las demandas de un mayor respeto a la in

^{26/} Deutsch W., Karl. *Ob. cit.*, pág. 208.

dependencia judicial y a la legalidad socialista...^{27/}

Por lo anterior podemos afirmar, coincidiendo con el autor alemán citado, que la separación de funciones en la Unión Soviética es un hecho latente, que no responde a un esquema meramente capitalista, sino que obedece a las necesidades de cualquier sociedad avanzada, llámese Estado Demoliberal o Estado Socialista.

1.3. El Poder Legislativo, Características

Hemos hablado ya de como el Estado ejerce sus funciones, en las sociedades avanzadas, a través de distintos órganos que se traducen en cargos legislativos, ejecutivos y judiciales; siendo el primero el objeto de estudio del presente trabajo. Seguimos utilizando el concepto tradicional de Poder Legislativo a pesar de lo dicho en el apartado anterior para no crear confusiones en el análisis del mismo. (*)

Dicho poder recibe específicamente distintos nombres en la Organización Gubernamental de los Estados; así tenemos que se le ha denominado Parlamento, Congreso, Cortes, Cámaras, Cámaras de representantes, Soviets, etc.; pero a fin de cuentas, vienen a desempeñar más o menos las mismas funciones teniendo

^{27/} Deustch W., Karl. Ob. cit., pág. 208.

(*) Ver página 26.

entre ellas diferencias más de forma que de contenido.

La palabra Parlamento proviene del verbo francés "parler" que significa hablar, y la voz "congreso", que equivale a reunir, ambas sirven claramente para describir el trabajo que desempeña el Poder Legislativo: Se reúnen para hablar; faltando únicamente añadir que también, y sobre todo, toma de decisiones sobre los asuntos de su competencia con completa autonomía.

Maurice Duverger nos señala: "... Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importante..."^{28/} siendo conveniente aclarar que el término más o menos importante no quiere decir regular, sino que puede ser más importante o menos importante, dependiendo del Parlamento específico en cierta época y lugar determinado.

Ahora bien, si ya Montesquieu nos hablaba de un sistema de pesos y contrapesos dentro del sistema político para luchar contra la arbitrariedad, y luego el liberalismo recogió esta teoría para utilizarla de lleno como forma de organización política, y sobre todo trató de hacerse del Parlamento para frenar la potestad del soberano, surgió como consecuencia lógica una Cámara lo suficientemente poderosa e independiente para lo

^{28/} Duverger, Maurice. *Op. cit.*, pág. 179.

grar el ansiado equilibrio entre los poderes.

No bastaba con que los burgueses liberales lograran el acceso al Parlamento, sino que era menester que se adueñaran de él para lograr plenamente sus objetivos; sólo de esta manera se podría hacer contrapeso al Gobierno de una manera eficaz. Esa fuerza y autonomía que debía lograr el Parlamento, se debe derivar, según Duverger de dos elementos: De la independencia de sus miembros y de la importancia de sus funciones; con respecto al primero el autor francés nos señala: "El primer elemento de independencia del parlamento estriba en la forma de reclutamiento y en el Estatuto de sus miembros".^{29/}

En cuanto al reclutamiento, es de suma importancia que los parlamentarios sean electos, pues esto no los hace depender del gobierno y basta con que el electorado les otorgue su voto para que puedan desafiar al gobierno mismo. Por lo que toca al Estatuto de sus miembros se asegura su independencia gracias a un sistema de protección jurídica y política que recibe el nombre de inmunidad; al respecto Duverger nos dice: -- "... Gracias al sistema de inmunidades parlamentarias...", que son inmunidades de jurisdicción, están protegidos contra las persecuciones judiciales que el gobierno pudiera ejercer contra ellos. La primera, llamada irresponsabilidad, pone a los parlamentarios a cubierto de toda persecución por actos reali-

^{29/} Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pág. 160.

zados en el cumplimiento de su mandato; Discursos, opiniones, votos, etc. Para los actos realizados fuera del ejercicio de sus funciones ... los parlamentarios se benefician de la inviolabilidad, su objetivo es evitar que el gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios, para impedirles tomar parte en los debates.^{30/}

Aunado a lo anterior habrá que añadir que, generalmente, se establece una incompatibilidad de cargos parlamentarios con puestos dentro del gobierno, para evitar cualquier tipo de dependencia; y esto aún dentro del plano económico, puesto que las dietas de los representantes son lo suficientemente elevadas para que no tengan que acudir a otros medios para satisfacer sus necesidades normales.

Por otro lado, los parlamentarios tienen la facultad de decidir por sí mismos cuál será la duración de sus sesiones en las que discutirán los proyectos de ley en cuestión; aunque normalmente el lapso de meses que durará el periodo o periodos ordinarios de sus debates están fijados previamente en la Constitución.

Por lo que respecta a las iniciativas que son presentadas ante el Cuerpo Legislativo, éstas pueden ser hechas directamente por los representantes, las que una vez discutidas y aprobadas las envían al Poder Ejecutivo para que éste las promulgue

^{30/} *Ibidem*, pág. 181.

y la población conozca su contenido para su debido cumplimiento.

No obstante lo anterior, se deben hacer las siguientes observaciones: En la mayoría de las democracias liberales se estima que el Poder Ejecutivo se reserva el derecho de presentar también iniciativas ante el Parlamento y además, y esto tal vez sea lo más sobresaliente, se reserva el derecho de veto en el caso de que un proyecto de ley aprobado por el Parlamento no sea de su agrado; es el caso en el que puede suspender el proceso de formación de una Ley, con lo cual el apelativo de "Ejecutivo" es cuestionable, pues ya no solamente ejecuta las decisiones del Poder Legislativo, sino que con su decisión determina qué proyectos de ley se aprueban o cuáles otros no.

En un principio hablamos de la importancia que debería tener el Poder Legislativo para que, de acuerdo con la teoría liberal, se pudiera hacer contrapeso al poder del soberano; las funciones y prerrogativas que adquiriera deberían ser lo suficientemente fuertes para lograr tal cometido. Se pretendió por ello que del Parlamento surgieran las leyes que de una forma abstracta, general e impersonal ritaran para toda la población (incluyendo inclusive al monarca) y de esta forma no se acataría ninguna disposición legal que no hubiera pasado teóricamente por las manos del pueblo a través de sus representantes. Hipotéticamente con ellos se lograría tales propósitos;

sin embargo es notoriamente claro que el poder Ejecutivo ejerce gran influencia en el Legislativo, como se demuestra jurídicamente con el derecho de veto y políticamente con la interrelación que existe entre el gobierno y las mayorías parlamentarias, por lo que ha sido preciso dar cauces legales para que a las corrientes minoritarias se les respete su derecho de expresión dentro del Congreso.

Otro aspecto importante que debemos observar en este estudio es el referente al número de Cámaras u órganos que componen el Poder Legislativo, así como su origen y justificación jurídica y política.

John Stuart Mill en su análisis sobre el gobierno representativo, no concedía mucha importancia al número de las Cámaras del que debería constar el Parlamento, por lo que sostenía lo siguiente: "Si hay dos Cámaras y se considera a la una como representante del pueblo y a la otra como representando solamente a una clase, o como no siendo representativa de todo, no puedo creer que, allí donde la democracia sea el poder dominante, la segunda Cámara tenga ningún poder real, ni aún contra las aberraciones de la primera".^{31/}

Para este autor inglés, allí donde existiera un gobierno verdaderamente representativo, no había ninguna razón de peso

^{31/} Stuart Mill, *Ob. cit.*, págs. 296-297.

para establecer una segunda Cámara que moderara de alguna manera la actividad de una asamblea popular.

Por su parte, Otto Heinrich von der Gablontz sostiene que la segunda Cámara es "el lugar propiamente dicho para la representación de intereses especiales",^{32/} y cita el ejemplo de Inglaterra, donde en la Cámara de los lores la nobleza hereditaria continúa teniendo prerrogativas en la representación.

Teóricamente se ha clasificado a las "segundas cámaras" como económicas o políticas según su origen, contenido y objetivos.^{33/} Las políticas pueden a su vez subclasificarse en aristocráticas, federales y democráticas; las primeras permiten -- conservar como ya se ha mencionado una representación de la nobleza en el Parlamento. Las Cámaras federales, por su parte, -- son una consecuencia natural de la estructura de un Estado federal, su justificación está basada en que, por un lado, en -- una primera Cámara popular se representa a la unidad íntegra -- del pueblo, pero el número de representantes es variable de -- acuerdo al número de habitantes, y por otro lado en la Cámara federal se contiene una representación igualitaria para todos los Estados miembros del pacto federal. Por último tenemos a las Cámaras democráticas, las cuales se justifican únicamente por el hecho de constituir una instancia reflexiva que, además,

^{32/} Gablontz von der, Heinrich. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona, España, 1974, pág. 233.

^{33/} Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pág. 190.

evita la posibilidad de que con una sola Cámara se instaurara un régimen de Asamblea que se traduciría en un gobierno de terror.

Además de las Cámaras políticas ya mencionadas, se encuentran las Cámaras económicas que tienen como principal objetivo representar a las corporaciones que tienen ingerencia en la economía del país; se pretende así desarrollar un sistema en el que las profesiones tengan acceso a las decisiones parlamentarias. Este tipo de Cámaras se han desarrollado fuera del contexto de las democracias liberales dentro de dos formas principales: los regímenes fascistas y los regímenes socialistas; en los primeros se justifican por suprimir de plano la representación política, y, en cuanto a los segundos, se pretende asegurar una representación de los productores y los sindicatos que permitan una mejor elaboración de la planeación económica.

Como el objetivo principal del presente trabajo se centra en el estudio de las segundas cámaras en su concepción política, el desarrollo de los siguientes capítulos versará sobre el análisis de las mismas a partir de su aparición, hasta concluir con las características que en la época contemporánea las distinguen.

II. TRASCENDENCIA E IMPORTANCIA DEL SENADO COMO SEGUNDA CAMARA LEGISLATIVA

2.1. Aparición del Senado en la Organización Política

En el capítulo anterior señalamos que los autores clasifican a las segundas cámaras dentro del poder legislativo como políticas o económicas, dependiendo de su origen, características y funciones. Apuntamos también que dentro de las llamadas cámaras políticas se encuentran las aristocráticas, las democráticas y las federales, y, dentro de estas últimas consideraciones, podemos tener los elementos primarios para desarrollar el presente apartado.

El término Senado ha evolucionado en la organización política desde su aparición en Atenas en el siglo V A.C., donde el principal objetivo de este órgano era moderar la actividad legislativa de la Asamblea popular integrada solamente por los ciudadanos atenienses; el Senado o "bule" compartía de esta forma la responsabilidad para elaborar las leyes. Desde esta época se vislumbraba ya este órgano como un elemento de control y reflexión que evitara la aprobación de disposiciones legales sin pasar antes por una serie de consideraciones que hicieran recapacitar sobre los posibles resultados que se producirían al entrar en vigor las leyes respectivas.

Dentro de la misma Grecia, en Atenas, el Senado estaba -

compuesto por veintiocho ciudadanos cuya edad mínima era de sesenta años; éstos deliberaban junto con los dos reyes los proyectos que después de una aprobación conjunta se convertirían en leyes; aquí se observa que el Senado funcionaba también como una instancia en la que las personas de mayor madurez y experiencia tenían intervención directa en la función legislativa.

Por otro lado, cabe apuntar que literalmente el término Senado es una derivación castellana del latín "senatus", de senex (anciano); término que se explica si se observan los antecedentes mencionados y que de alguna manera se justifican.

En Roma también encontramos un órgano deliberante llamado Senado, cuyo desarrollo fue variable dentro de las etapas en las que se suele clasificar la historia romana para su estudio; esto es, en Monarquía, República e Imperio. En base a la importancia que tuvo este pueblo de juristas, presentaremos a continuación las principales características de dicho órgano durante las etapas mencionadas.

En la Monarquía, fase de gran importancia por ser el punto de origen de múltiples instituciones que tienen aplicación aún en la actualidad; encontramos que el poder se encontraba depositado en tres órganos: el rey, los comicios (asambleas y el Senado). El primero proponía los proyectos de ley ante los comicios, quienes se encargaban de aprobar o desaprobar los proyectos y el senado se encargaba de ratificar los proyectos aprobados por

las asambleas con lo cual el proceso se concluía y las leyes cobraban vigencia en ese momento.

Es importante señalar la importancia de este proceso establecido entre el rey, los comicios y el Senado, pues de alguna manera, algunos procesos constitucionales contemporáneos presentan semejanzas con aquel arcaico sistema latino.

El pueblo romano profesaba un gran respeto a los ancianos, por lo que el Senado estaba compuesto en su totalidad por gente de edad avanzada. Al decir del maestro Floris Margadant, parece ser que en un principio estaba compuesto por trescientos individuos,^{34/} quienes además gozaban del cargo con carácter vitalicio. En esta etapa y al igual que en Grecia, el Senado fungía como una instancia reflexiva para no crear leyes sin su previo análisis y meditación.

En la época republicana, subsistieron las asambleas deliberantes; el rey fue sustituido por dos cónsules con facultades idénticas y el Senado perdió su potestad legislativa. En esta etapa, las asambleas adquieren gran relevancia y existe un acto (la *intercessio*) por medio del cual el "tribunus plebis" podía suspender la vigencia de las leyes cuando se afectarían los intereses de las masas.

A pesar de la disminución de las facultades del Senado; es

^{34/} Margadant, Floris. *Derecho romano*. Ed. Esfinge. México, - 1975, pág. 20.

te no desapareció, sino que, por el contrario, adquirió tal relevancia política que incluso se le llegó a considerar como el grupo que siempre inspiró confianza a las masas por la calidad de hombres íntegros que lo componían. Esto se explica si atendemos a que para su designación, los senadores eran escogidos - de entre los ex-funcionarios públicos, por lo que se garantizaba un órgano con elementos de gran experiencia en la administración pública.

Con el surgimiento del Imperio Romano, el Senado pierde - prácticamente todas sus facultades. Durante el siglo I de nuestra era, el Senado no formulaba sus decisiones de manera imperativa; se limitaban sólo a emitir sus dictámenes teniendo que recurrir luego al pretor para asegurar su observancia. Al respecto Eugene Petit menciona: "el voto del Senado en el Imperio no es más que una formalidad; los senadores llegaron a ser servidores dóciles del emperador, quien los escoge a su voluntad".^{35/}

El Senado se convierte así en un órgano formal que aprueba invariablemente los proyectos de ley presentados por el emperador, a tal punto, que más tarde se pasa por alto este proceso - formal, pronunciando el rey sus Constituciones Imperiales que - reemplazaron a los Senado-consultos y con ello se entierran totalmente las facultades legislativas del Senado Romano.

^{35/} Petit, Eugene. *Tratado elemental de Derecho Romano*. Editora Nacional, México 1966, pág. 49.

Por otro lado, hay que apuntar que si bien la figura política que analizamos presenta algunas características un tanto similares -al comparar las antiguas instituciones griegas y latinas- con las contemporáneas, esto no responde fatalmente a un deseo de aprehender su estructura para aprovechar sus posibles cualidades; más bien, se podría atribuir al resultado de una -- lenta evolución del Parlamento a partir de la aparición de la -- Ideología demo-liberal, que coincidentemente refleja ciertos -- rasgos de semejanza con las figuras arcaicas.

Esta evolución se puede analizar a partir del estudio de la historia parlamentaria británica; hemos escogido ésta por -- ser un buen ejemplo que nos demuestra cómo aparece una Cámara -- Alta como resultado de una evolución y no de un invento hecho a la medida de las circunstancias.

En Inglaterra, el empuje de los burgueses logró ir menguando la potestad absoluta del soberano mediante el establecimiento de una Asamblea que vigilara sus actos de poder para evitar que los perjudicara, y de lo cual en una forma general se habló ya en el primer capítulo del presente estudio.

En una primera fase, observamos que "durante el reinado de Enrique III (1216-1272) se incluyeron en el Gran Consejo dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados -- (shires)",^{36/} de esta forma se daba importancia a la calidad --

36/ Gamaz Torruco, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, pág. 19.

que tenían los terratenientes libres como promotores del sistema económico-político. Dichos caballeros eran los antiguos arrendadores de los nobles que iban adquiriendo riqueza en la medida en que aumentaba el crecimiento urbano y se ampliaba su campo de comercialización.

Esta inclusión se debió ante todo a una actitud política para compensar la ayuda que prestaban dichos caballeros al monarca, en cuanto que contribuían en forma importante a los gastos reales y a mantener a la burocracia dentro de sus respectivas circunscripciones.

Básicamente, el Gran Consejo o Parlamento discutía y aprobaba, en su caso, las medidas impositivas que pretendía adoptar el rey, lo cual reflejaba ya un gran avance de las facultades de este órgano en natural perjuicio del soberano.

En 1295, Inglaterra afrontaba serias dificultades financieras a causa de las guerras contra Gales, Francia y Escocia, por lo que Eduardo I reunió representantes de todos los estamentos: barones, prelados, caballeros, bajo clero y burgueses para integrar el llamado "Parlamento Modelo" que incluía de hecho a todas las clases sociales; su pretensión era que se discutieran las medidas fiscales que habrían de adoptarse para hacer frente a los gastos que se requerían en tal situación de peligro. El resultado fue desastroso, cada clase votó por impuestos diferentes y en cantidades disímolas, lo cual provocó

que el monarca jamás pretendiera volver a integrar un Parlamento de tal naturaleza. Las necesidades económicas que existían hicieron que Eduardo I se propusiera abandonar los esquemas legislativos y recurrir a actitudes arbitrarias que produjeron la reacción de los barones que querían hacer valer sus derechos.

Al respecto, Gamas Torruco menciona que durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II, Eduardo III y Ricardo II, esto es, una etapa aproximada de noventa años, "el Parlamento realizó progresos en su estructura interna, el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y del control de la monarquía".

"El bajo clero se retiró por causas aún no satisfactoriamente aclaradas. Los barones y preladados continuaron como elementos dominantes. Los burgueses o comunes se agruparon en la "Cámara Baja" y los caballeros, en un principio titubeantes, terminaron uniéndose a ellos, dada la comunidad de intereses que se había formado entre los terratenientes y las nuevas clases mercantiles urbanas".^{37/}

Durante el reinado de Eduardo III (1327-1377) se aceptó el derecho de los comunes de presentar peticiones; es decir, el conocido hoy en día como derecho de iniciativa y que abrió margen a las restricciones existentes que sólo permitían que lo hicieran la Iglesia, las dos Universidades (Oxford y Cam-

^{37/} Gamas Torruco. Ob. cit., págs. 19-20.

bridge), los burgos y los condados. No obstante lo anterior, la expedición de cualquier estatuto requería la aprobación del monarca y de la "Cámara Alta". Esta situación fue salvada por los comunes al negociar con el rey el voto de los impuestos - que proponía, a cambio de obtener resoluciones favorables a las proposiciones presentadas.

El periodo que abarca el imperio de la dinastía Lancaster 1399-1461 es particularmente importante por el hecho de que durante ella se definieron los privilegios parlamentarios (libertad de debate, inmunidad durante las sesiones y en camino o regreso a ellas y la prohibición al monarca de alterar los textos aprobados), y se distinguen ya claramente las dos Cámaras: lores y comunes.^{38/} Durante el reinado de los Tudor, ambas cámaras se encontraron en un plano de igualdad, el monarca en turno nombraba lores a la gente que servía mejor a los intereses reales, con lo cual se tenía cierto dominio sobre la Cámara Alta; asimismo, se procuró la simpatía de la Cámara de los Comunes a través de la persuasión de sus miembros con la creación de nuevos burgos con derecho a representación parlamentaria. Con los Estuardo (siglo XVII), el equilibrio existente entre la Asamblea y el monarca empezó a derrumbarse; estos últimos, inspirados por la obra de Jacobo I "La verdadera ley de las monarquías libres", intentaron gobernar con absolutismo to

^{38/} Ganan Torruco. *Ob.cit.*, pág. 21.

tal; el Parlamento por su parte, inspirado por la doctrina de Edward Coke, enarboló la teoría de que la ley debía ser la regla suprema que debería obligar inclusive al rey; la pugna incluso llegó a resolverse en el mismo campo de la lucha armada. La batalla favoreció totalmente al esquema parlamentario, Carlos I fue finalmente juzgado por traición a la patria y sus leyes fundamentales, siendo sentenciado a muerte y ejecutado el 30 de enero de 1649.

Esta breve referencia histórica de Inglaterra en cuanto a la evolución del Parlamento hasta el siglo XVII, nos demuestra como el monarca va perdiendo poder primero de una forma consensual, y luego de manera impuesta, ante la clase burguesa que ha resultado vencedora. Por lo que respecta a los años posteriores, existe un elemento muy importante que se debe analizar, y en el hecho de que la Cámara de los Comunes va adquiriendo supremacía ante la Cámara Alta o Cámara de los Lores.

A mediados del siglo XIX, la cámara de los nobles empezó a rechazar varios proyectos financieros provenientes de los comunes y aunque no se llegó a un enfrentamiento, tal situación empezó a incomodar a los comunes que no estaban convencidos de la legitimidad popular de la Cámara Alta. En 1911, mediante el Acta Parlamentaria, se produjeron tres reformas que cambiaron totalmente el esquema jurídico de la asamblea. La primera se hizo en el sentido de reducir de siete a cinco años la duración del Parlamento; la segunda definió que todo proyecto fi-

nanciero aprobado por los comunes fuera sancionado por el monarca con o sin la aprobación de la Cámara de los Lores y aún cuando de hecho ésta debía de estudiarlos, no podía hacer observaciones, que obligaran a la Cámara Baja a reconsiderar el proyecto. Por último, se decretó que los demás proyectos aprobados por los Comunes durante tres periodos de sesiones sucesivas, pasarían al monarca para su sanción, aún sin el consentimiento de los lores; esta última reforma se vio ampliada en 1949 mediante el decreto que dispuso que los proyectos públicos pasaran a sanción, con o sin la aprobación de los lores, - al discutirse sólo en dos ocasiones consecutivas por los comunes.

Como se observa, las facultades de la Cámara Alta en la Gran Bretaña han disminuído notablemente, hasta llegar al punto en el que la Cámara Baja o Cámara de los Comunes es la que detenta prácticamente el poder legislativo. Más adelante señalaremos con precisión cuál es la forma de integración de la Cámara de los Lores, así como sus facultades y su importancia política.

Ahora bien, hemos señalado que las posibles semejanzas -- que existen entre los antiguos sistemas griegos y romanos y las actuales instituciones contemporáneas de distintos Estados, en cuanto a la existencia de un Senado, obedecen más que nada a una coincidencia derivada de múltiples factores que habremos de señalar también en el transcurso del presente trabajo.

2.2. Diversas Teorías que Determinan sobre quién recae la Representación del Senado

En el punto anterior hemos visto cómo aparece el Senado - en la organización política, y de alguna manera ilustramos, a guisa de ejemplo, cómo ha evolucionado esta Cámara en Inglaterra. Ahora, trataremos de presentar cuál es el panorama que guardan diversos senados en otros tantos Estados para poder establecer sus semejanzas o sus diferencias. Habremos de encontrar en este punto cuál es la importancia que se les confiere, en base al análisis de sus atribuciones contenidas en las Constituciones respectivas y observaremos también, a quién o a - - quiénes representan a partir de la interpretación que realicemos de los mismos textos legales.

El hecho de seleccionar algunos Estados para estudiar específicamente el tema que nos ocupa, implica adoptar un orden de clasificación; es decir, no podemos presentar sin orden ni sistematización a países diferentes en cuanto a forma de Estado y forma de gobierno. Por ello, consideramos conveniente separar en dos grupos a los 16 Estados que habremos de analizar, basándonos en la distinción de Estado Federal y Estado Unitario o Centralista, pensando hipotéticamente que esto permitiría definir más claramente como opera en cada caso la Cámara Alta (considerando qué distintos son los principios en que se sustentan y distintos también son los fines que se persiguen). El estudio de estos planteamientos nos servirán, en su momento,

para comparar también el comportamiento de nuestro Estado Federal Mexicano.

Los países seleccionados por su estructura federal fueron los siguientes: República Federal Alemana, Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Austria, Australia, India, Venezuela y Brasil. Las naciones de carácter unitario o centralista fueron: Francia, Italia, Gran Bretaña, España, Japón, Bélgica, Uruguay y Paraguay.

Los conceptos que se manejaron para el análisis fueron:

a) Denominación que se le da a la Cámara Alta. Esto, además de punto informativo, nos servirá para ir delimitando cuál es su función representativa.

b) Número de miembros. Este dato proporcionará, hipotéticamente, una cifra diferente entre Estados Federales y Estados Centralistas, aunque el dato sea relativo, pues también hay que tomar en cuenta la extensión territorial, y la población en cada caso concreto.

c) Representatividad. Este concepto se convierte en la parte modular del presente capítulo, en cuanto que se pretende dilucidar cuál es la representación que contiene el Senado o la Cámara Alta en cada Estado. En la mayor parte de las Constituciones respectivas se menciona literalmente a quien representa y, en su defecto, se deduce del mismo texto legal.

d) Forma de integración. El acceso a la Cámara, la forma de designación o de elección, en su caso, son elementos que reforzarán las aseveraciones que se hagan para determinar la representación que tienen los integrantes de la Cámara Alta.

e) Principales funciones. El mayor o menor número de atribuciones y la importancia que contengan nos darán una idea de cuál es la perspectiva que guardan las Cámaras Altas dentro del contexto del Órgano legislativo en particular y del sistema político en lo general.

REGIMENES CENTRALISTAS

Es interesante analizar los siguientes Estados, en los que no existe un régimen federal y sin embargo, aparece un Senado dentro de su estructura gubernamental. Podremos observar, al estudiarlos, si sus funciones tienen alguna o ninguna semejanza con los Senados Federales anteriormente estudiados.

A) FRANCIA

El artículo 24 de la Constitución francesa señala que el Parlamento comprende a la Asamblea Nacional y al Senado; en ambas Cámaras se depositan las funciones legislativas de la República. La primera se compone actualmente de 490 diputados electos por sufragio directo, mientras que en la segunda se en

cuentran elegidos por sufragio indirecto 295, 277 por la metr  poli y 22 por los departamentos y territorios de ultramar.

La segunda parte del mismo articulo 24 indica que el Senado asegura la representación de las colectividades territoriales de la República y además, los franceses establecidos fuera de Francia, estarán representados en el Senado. Esto brinda margen para interpretar que la representatividad de esta Cámara recae precisamente sobre las colectividades territoriales y los franceses que se encuentran fuera de Francia. Curiosamente encontramos, entonces, que el principio federal que prevé la representación de las provincias en las Cámaras se encuentran también en este país, sin embargo, no queremos afirmar que de hecho se repite el mismo fundamento, pues en el sistema federal se pretende que ambas Cámaras tengan igual peso, a diferencia del régimen centralista en el que predomina el valor de la Asamblea Nacional.

Para la elección de los senadores no existe un sistema -- único; al respecto, Duverger nos dice que los sistemas: "varian según que el departamento tenga que elegir menos o más de cinco senadores. Si son menos de cinco, se emplea el escrutinio mayoritario a dos vueltas. Si son más de cuatro, se efectúa mediante escrutinio de representación proporcional con atribución de los restos al promedio más fuerte".^{39/}

^{39/} Duverger, Maurice, *Ob.cit.*, pág. 304.

Esta previsión no es nada extraña en los franceses pues - su desarrollo constitucional es ampliamente reconocido en el - mundo entero; por reglas electorales no se detienen para imple - mentar de la mejor forma posible su democracia, y aún más; nos atrevemos a afirmar que esos principios de progreso democrático que no se sujetan a tradiciones ni a ideas conservadoras - son las que nosotros, los mexicanos, deberíamos tomar como - ejemplo para ir perfeccionando día a día nuestra democracia.

B) ITALIA

El Parlamento Italiano está compuesto por dos organismos: la Cámara de Diputados y el Senado de la República; este último, de acuerdo a lo establecido por el artículo 57 de la Constitución Política está compuesto por un número fijo de 315 senadores, con un mínimo de siete por región. El Valle de Aosta cuenta con uno solo; la región de Molise, constituida en 1963, tiene dos.

Para poder integrar el Senado se requiere que los ciudadanos hayan cumplido cuarenta años cuando menos, además claro está, de haber obtenido el triunfo en la contienda electoral. - Además de los miembros elegidos, la Constitución prevé en el artículo 59, que serán senadores, salvo renuncia, quienes hayan sido Presidentes de la República; además, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar a cinco ciudadanos que hayan dado lustre

a la patria por altísimos méritos en los campos social, artístico y literario.

Por su integración, podemos inferir que los senadores italianos representan al pueblo en su conjunto puesto que éste es el que le permite integrar el Parlamento.

C) REINO UNIDO

Con arreglo a la Carta Magna de 1215, al Habeas Corpus de 1799, a la Declaración de derechos de 1689 y sobre todo, a las prácticas consuetudinarias; existe un Parlamento que ejerce el Poder Legislativo en el Reino; dividido en dos Cámaras; la de los Lores y la de los Comunes. Esta última podríamos compararla con la Cámara de representantes del sistema americano y la primera, la de los Lores, de alguna manera, con el Senado.

La evolución de la Asamblea legislativa de este país ya ha sido tratada en el Capítulo II, por lo que ahora sólo indicaremos cuales son las principales características que lo distinguen.

La Cámara de los Comunes consta de 635 miembros elegidos por cinco años, mientras que la de los Lores se compone de - - 1119 pares de títulos hereditarios o nombrados por la Reina; esta forma de integración tiene antecedentes remotos y de allí su originalidad; todos los miembros designados y ninguno electo por principios democráticos.

Además del grupo aristocrático de la Cámara, existen - - otros dos diferentes y menos importantes; el de los Lores de - apelación ordinarias (altos magistrados nombrados con carácter vitalicio) y el de los Lores espirituales (los dos arzobispos de Canterbury y de York, los tres obispos de Londres, Winchester y Durham y los veintidós obispos de nombramiento más antiguo).^{40/}

.. A pesar de ser elevado el número formal de integrantes de la Cámara de los Lores, en la práctica es raro que asistan más de 100 a cada sesión; aún más, en debates importantes no asisten más de 50.^{41/}

Por su forma de acceso a la Cámara, diremos que tienen - por un lado, la representatividad de la aristocracia y, por - otro, la de la reina que los nombra a discreción.

Sus funciones han venido cada vez a menos, por lo que actualmente sus atribuciones legislativas son nulas, quedando - tan solo las facultades de fungir como tribunal de apelación - para enjuiciar a funcionarios públicos.

D) ESPAÑA

Por disposición expresa de la Constitución aprobada en - 1978, las Cortes representan al pueblo español y están forma--

^{40/} Duverger, Maurice, *Ob. cit.*, pág. 261.

^{41/} *Ibidem.*

das por el Congreso de los Diputados y el Senado; ambos ejercen la potestad legislativa del Estado y controlan, dentro de la esfera de su competencia la acción del Gobierno.

El Congreso de Diputados está integrado por 350 miembros elegidos por sufragio universal secreto, mientras que el Senado se compone de 248 integrantes, de los cuales el rey designa a 41 y el resto es elegido por sufragio universal.

El texto legal señala que el Senado es la Cámara de representación territorial, cada provincia elige a cuatro senadores, mientras que en las provincias insulares, en cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo insular, se constituye una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mayorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una de ellas a dos Senadores. Las comunidades - - autónomas designan además un senador por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. El Senado es elegido por periodos de cuatro años.

El número de senadores por lo tanto es desigual en cada provincia española, no existe la paridad que existe en el Senado mexicano por cada estado; dependiendo del número de habitantes y de la extensión territorial de aquéllos, es que se distribuyen las curules por asignar.

Por lo que respecta a la representatividad del Senado, podemos afirmar que de la misma Constitución se puede interpretar que el Senado representa al pueblo en su conjunto, aunque particularmente habría que preguntarse si los senadores que no son electos sino designados por el Jefe del Ejecutivo, representan también al pueblo y no al Presidente.

E) JAPON

El artículo 41 de la Constitución japonesa menciona que la Dieta (Congreso) se encuentra dividida en dos Cámaras; una llamada de representantes y otra, Cámara de Consejeros (o senadores). La primera está integrada por 491 miembros elegidos por sufragio directo cada cuatro años, y la segunda, por 252 senadores elegidos por seis años y renovables por mitad cada tres. La representatividad de esta última Cámara recae en el pueblo, pues es éste quien selecciona con su voto a los integrantes del Senado.

El artículo 59 de la misma Constitución dispone que ambas Cámaras pueden iniciar los proyectos de ley, excepto aquellos en los que la misma ley dispone que deba iniciarse primero en alguna de ellas en especial (como en el caso de disposiciones impositivas en donde la Cámara de representantes inicia la discusión). Una vez aprobado un proyecto en una Cámara pasa a la otra para su revisión, y en caso de aprobarse en ambos, el pro

yecto es convertido en ley y sancionado por el Ejecutivo. En la práctica, Duverger menciona que la segunda Cámara sólo tiene un poder de veto suspensivo respecto a los proyectos.^{42/}

F) BELGICA

El artículo 26 de la Constitución política de Bélgica dispone que el poder legislativo se ejerce colectivamente por el Rey, la Cámara de representantes y el Senado; el primero aunque tienen derecho de vetar las leyes no lo ejerce en la práctica. La Cámara de diputados está compuesta por 212 miembros elegidos por cuatro años por sufragio universal, mientras que el Senado se compone de 181 miembros electos. También por periodos de cuatro años.

Se elige un senador por cada 200,000 habitantes, los excedentes de 125,000 tienen derecho a un senador de más, con la aclaración de que cada Consejo provincial nombra cuando menos tres senadores. La representatividad, de esta forma recae, sobre el pueblo quien es el que realiza la elección.

Los requisitos para ser senador se establecen en el artículo 53 de la misma Constitución; esto es, ser belga por nacimiento o naturalización; gozar de sus derechos civiles y políticos; estar domiciliado en Bélgica; ser mayor de 40 años y

^{42/} Duverger, Maurice. *Op.cít.*, pág. 264.

además, según prescribe el artículo 56 bis, tener alguna de las siguientes categorías: Ministro, anciano ministro, ministro de Estado, miembro o anciano miembro de la Cámara de representantes, del Senado; portador de un diploma de fin de estudios o bien, anciano superior de la armada y la marina o propietario y usufructuario de bienes inmuebles situados en Bélgica siempre y cuando se eleven a cuando menos 12,000 francos.

G) URUGUAY

La Constitución uruguaya señala en los artículos 83 y 84, que el poder legislativo se ejerce por una Asamblea General - compuesta de dos Cámaras, una de representantes y otra de senadores. La primera se compone actualmente de 99 miembros electos por sufragio directo, y la segunda, por 31 senadores elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción - electoral, por lo que se deduce que es precisamente éste el - que está representado en la Cámara.

El artículo 95 de la Constitución establece que los miembros del Senado serán elegidos por el sistema de representación proporcional integral, y el artículo 96 indica que "La -- distribución de los cargos de senadores obtenidos por diferentes sublemas dentro del mismo lema partidario se hará también proporcionalmente al número de votos emitidos a favor de las - respectivas listas.

El término "representación proporcional integral" utilizado en la Constitución delimita los principios a los cuales habrá que ceñir los escrutinios respectivos; el fundamento sigue en lo general los lineamientos del sistema clásico de representación proporcional; es decir, asignamiento de curules en forma proporcionada a los votos emitidos a favor de cada partido político, o lema o sublema (usando los términos de la Constitución uruguaya).

Los requisitos para ser senador son los siguientes: Ser mayores de 30 años, ser uruguayo por nacimiento o por naturalización con siete años de antelación al día de la elección; y gozar de derechos civiles y políticos.

Por otro lado, tenemos que además de las funciones legislativas de la Cámara de Senadores, le corresponde el derecho de abrir juicio público a los acusados por la Cámara de representantes o la Junta Departamental, en su caso, y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios del total de sus componentes.

II) PARAGUAY

El poder legislativo de Paraguay se encuentra depositado, según dispone el artículo 133 constitucional, en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La primera se integra por 60 miembros, mientras que la segun-

da, por 30; siendo elegidos en ambas Cámaras, por sufragio popular directo.

Los senadores de esta forma, representan al pueblo, al no existir una separación de candidatos en base a las divisiones territoriales, los electos cubren al grueso de la población - sin distinción alguna.

Los requisitos para ser senador están marcados en el artículo 139 de la Constitución: Ser mayor de 40 años y ser ciudadano paraguayo en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La función legislativa se ejerce conjuntamente por las - dos Cámaras; ambos tienen derecho de iniciativa y funciones revisoras respecto de los proyectos aprobados en la Cámara de - origen. No obstante; el Senado tiene la exclusividad de iniciar proyectos relativos a la defensa nacional, asimismo la ratificación de tratados, expropiaciones, designaciones de miembros de la Corte Suprema y lo relacionado a ascensos militares.

REGIMENES FEDERALES

A) REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Las características jurídico jurídico-políticas de este país, hacen sin duda alguna, obligado su estudio al tratar de

realizar un análisis comparativo como el que aquí se pretende. Alemania cuenta, por un lado, con un esquema general de régimen parlamentario, y por otro, con una organización federal - que, aunados, le conforman un Bicameralismo un tanto especial - por las particularidades que le distinguen.

El poder legislativo se encuentra depositado en un Parlamento compuesto por dos Cámaras: el Bundestag (integrado por - diputados electos en proporción a la población) y el Bundesrat que, según apunta Maurice Duverger, "representa a los Estados".^{43/} Por lo que respecta a este último, presente en su - composición algunos matices que le dan cierta singularidad. En primer término, tenemos que la denominación Bundesrat (Consejo Federal) señala de antemano cual es el principio de la organización política germana, es decir, una composición netamente - federal en contraposición a una estructura centralista o unitaria.

En el Bundesrat, quedan así representados los Lander (Estados) a través de diputados (sic) nombrados para ese fin expresamente por los gobiernos de cada Lander en particular, - quienes de este modo pueden revocar con absoluta libertad los nombramientos por ellos otorgados; por tal motivo, se afirma - que son delegados de los Estados más que representantes del --

^{43/} Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5a. Edición, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970, pág. 282.

pueblo. Cada Lander tiene derecho a tres diputados cuando menos, sin embargo, los de mayor población cuentan con votos suplementarios que, en todo caso, no pueden ser más de cinco. De esta forma podemos observar que los Estados que cuentan con -- una población que sobrepasa los dos millones, cuenta con cua-- tro votos, y si tiene más de cuatro millones, cinco.^{44/}

La forma de emitir la votación en el Bundesrat le imprime un sello de originalidad: los representantes de cada Estado, -- al momento de votar, lo hacen en bloque, excluyendo la posibilidad de que cada mandatario emita una opinión diferente a sus compañeros del Estado representado. Actualmente, el número de Lander que integran la federación es de 10, mismos que cuentan con 45 miembros que los representan en el Bundesrat, mientras que en el Bundestag o Cámara Baja hay 518 miembros.^{45/}

Las funciones y prerrogativas de esta Asamblea varían en cuanto a importancia al compararla con el Bundestag; la primera "no participa en la investidura del canciller, ni puede derribar al gobierno".^{46/} Las facultades legislativas del Bundesrat se limitan al eventual veto que puedan hacer valer ante los proyectos de ley.

^{44/} Lucas Verdú, *Ob. cit.*, pág. 308.

^{45/} *Almanaque Mundial 1982*. Ed. Publicaciones Continentales -- de México, S.A., pág. 258.

^{46/} Duverger, Maurice, *Ob. cit.*, pág. 282.

B) ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Pablo Lucas Verdú señala que es importante estudiar el sistema político de este país desde el punto de vista del régimen federal, no tanto por resaltar la arqueología constitucional como "por el hecho relevante que consiste en sorprender en que medida los desenvolvimientos posteriores se han ajustado, o han desbordado, al texto descrito".^{47/}

Sabido es que al momento de la elaboración de nuestra Constitución de 1824, los legisladores tenían ya antecedentes de la respectiva Carta Norteamericana, en la que se plasmaron, después de arduos debates, las ideas federales que compaginaron con el sistema bicameral; por ello la influencia que tuvo aquella en nuestra legislación es innegable y, desde este punto de vista, es importante estudiarla para observar de que manera repercutieron los postulados antes mencionados.

El artículo primero de la sección III de la Constitución Norteamericana establece que el Senado de los Estados Unidos se compone de dos senadores por cada Estado, electos por voto popular directo, por lo que se podría interpretar que si cada pueblo de los Estados nombra a sus senadores, estos representan a los primeros. El Vicepresidente de los Estados Unidos es, al mismo tiempo, el Presidente del Senado; quien tiene voto de calidad para resolver los eventuales empates que se pro-

^{47/} Lucas Verdú, *Ob. cit.*, pág. 285.

dujeran. Sin embargo, la misma Cámara designa a un Presidente provisional, en caso de que el primero no pudiera desempeñar el cargo o fuera electo Presidente de la República.

Por otro lado, encontramos que entre las principales funciones del Senado se pueden señalar las siguientes: Es co-legisladora; es decir, conjuntamente con la Cámara de representantes desempeña las labores de discutir y aprobar las leyes. En este aspecto, el proceso legislativo es semejante al nuestro, en el que, todos los proyectos pasan para su estudio por las dos Cámaras e iniciándose indistintamente en cualquiera de ellas, a excepción de los relativos al aumento del ingreso, que provienen exclusivamente de la Cámara Baja. (Sección 7, - Art. 1).

Otra función importante del Senado es la referente a su facultad para juzgar todas las acusaciones formuladas contra los funcionarios públicos; en este caso, se convierte en gran jurado para emitir las fallas respectivas.

Los senadores son elegidos para un periodo de seis años, - la tercera parte cada dos años; debiendo ser mayores de treinta años y ciudadanos por lo menos nueve antes de la elección. - El número de miembros asciende a cien, mientras que en la Cámara de representantes es de 435, elegidos por periodos de dos años.

C) UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

La existencia de un país en el que la ideología imperante pugna por la desaparición del Estado mismo en un futuro mediano y que, al mismo tiempo, posee una estructura federal, que formalmente otorga autonomía a las provincias, es objeto de estudio ineludible en el presente trabajo.

Si a lo anterior añadimos que existe un Partido Comunista con rígida organización desde la cúpula hasta las bases, que origina un centralismo férreo, encontramos que el interés por analizar la estructura legislativa de la URSS se ve plenamente justificado.

Las facultades de discutir y aprobar las leyes de este país se encuentran depositadas conjuntamente en el Soviet de la Unión y en el Soviet de las Nacionalidades; el primero equivale a lo que en el sistema americano se denomina Cámara de Diputados o de representantes; el segundo es correlativo al régimen federal y equiparable al Senado.

El número de miembros de ambas Cámaras pretende corresponder en gran medida al número total de la población; esto es, para más de 261,569,000 habitantes, existen 767 miembros en el Soviet de la Unión, por Sufragio Universal, igual, directo y secreto. De su forma de integración, podemos deducir que los representantes al Soviet de las nacionalidades representan, respectivamente a las Repúblicas Federadas, a las autónomas, -

a las regiones y a las comarcas autónomas.

Ambas Cámaras tienen derecho de iniciativa, conjuntamente con el Consejo de Ministros de la URSS, con las Repúblicas Federadas, representadas por sus órganos superiores de poder del Estado, con las comisiones del Soviet Supremo, con las comisiones permanentes de las Cámaras, con los diputados del Soviet Supremo, con el Tribunal Supremo de la URSS, con el Fiscal General y con las organizaciones sociales representadas por sus organismos a nivel federal.

Los proyectos de ley son sometidos a su estudio y aprobación en ambas Cámaras, conjuntamente o por separado; si en las dos son aprobados por mayoría de votos de cada una de ellas, - adquiere carácter de ley, pudiendo antes, si se considera que son trascendentales para la vida del Estado, someterlas a discusión popular.

Los requisitos para ser diputado al Soviet Supremo de la Unión, están marcados en el segundo párrafo del artículo 95, - esto es, ser ciudadano de la URSS y haber cumplido 21 años. A diferencia del sistema americano, no se requiere residencia - efectiva en las provincias para poder ser electo al Soviet de las Nacionalidades.

D) AUSTRIA

El artículo 24 de la Constitución Austriaca señala que el

Poder Legislativo de la Federación será ejercido por el Consejo Nacional conjuntamente con el Consejo Federal; aquel equivaldría a una Cámara de Diputados y este último al Senado. El Consejo Nacional se compone actualmente de 103 diputados elegidos mediante sufragio universal, mientras que en el Federal existen 50 miembros, cuya elección, según prescribe el artículo 35 constitucional, se hará conforme a la elección que realicen las Asambleas legislativas regionales con arreglo al principio de representación proporcional.

Este principio, sin embargo, según el artículo 35 de la Constitución indica la salvedad de que "debe atribuirse cuando menos un escaño al partido que ostente el segundo lugar en número de puestos en la respectiva asamblea regional o, cuando varios partidos tengan igual número de puestos en la misma, al partido que haya conseguido el segundo lugar por el número de votos en las últimas elecciones del Estado. En el supuesto de igual derecho entre varios partidos se echará a suertes".

Aquí las Asambleas de cada Estado nombran a los miembros del Consejo Federal, por lo que se debe interpretar que representan a las mismas asambleas y no al pueblo en general; de hecho, inclusive, se les podría considerar como mandantes que tienen que cumplir con las instrucciones que para tal efecto se les indiquen.

El artículo 26 constitucional, en su fracción III, señala

que serán elegibles a los puestos de elección popular, los ciudadanos con derecho a voto que tengan antes del primero de enero del año de las elecciones, veinticinco años de edad cumplidos. Aquí tampoco se exige un tiempo de residencia mínima en el Estado cuya Asamblea Regional realiza la elección.

Por lo que respecta a las atribuciones en materia legislativa, el Consejo Federal se encuentra en franca desventaja -- frente al Consejo Nacional; aquel tiene derecho de iniciativa pero debe presentar sus proposiciones mediante el Gobierno Federal en el Consejo Nacional quien es prácticamente el único -- que discute y aprueba los proyectos de ley. Así, al Consejo Federal sólo le corresponde una función revisora y, en su caso, puede objetar un proyecto y remitirlo nuevamente a la Cámara -- de origen, pero si ésta lo vuelve a aprobar en presencia de -- por lo menos la mitad de sus componentes, la resolución adquiere carácter de ley. No puede el Consejo Federal proyectar, en materia de aprobación, el Presupuesto Federal; ni la disolución del Consejo Nacional; la aprobación del cierre de cuentas; la asunción o conversión de créditos federales; o actos de -- disposición sobre bienes de la Federación, pues son competencia exclusiva del Consejo Nacional.

E) AUSTRALIA

El Artículo 1º de la Constitución del Commonwealth Austr

liano señala que el Poder Legislativo estará representado por un Parlamento federal, que se compone de "Su Majestad la Reina,^{4B/} el Senado y una Cámara de Representantes". Esta última está compuesta por 124 miembros electos por sufragio directo - por periodo de tres años, mientras que el Senado se compone de 54 miembros electos por periodos de seis años.

Los pueblos de los Estados y Territorios de Australia eligen directamente a sus senadores, designándose a diez por cada Estado y a dos por cada Territorio. Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser miembro de la Cámara de Representantes, esto es, según el artículo 34 de la Constitución Australiana "ser mayor de veintidós años y ser un elector autorizado para votar en la elección; ser súbdito británico, ser nativo o naturalizado con una antigüedad mínima de cinco años conforme a una ley del Reino Unido, o de una Colonia que se haya convertido o se convierta en Estado, o del Commonwealth, o de un Estado".

De la forma de integración del Senado podemos interpretar que sus miembros representan directamente al pueblo de los Estados y los Territorios, quienes los eligen directamente por sufragio libre y universal.

Ambas Cámaras tienen derecho de iniciativa; las dos pue--

^{4B/} Se refiere a la Reina de Gran Bretaña.

den fungir como Cámaras de origen, excepto, tratándose de proyectos en materia impositiva, que es de conocimiento exclusivo de la Cámara de Representantes. Respecto a los demás proyectos, el Senado, fungiendo como Cámara revisora, puede objetar los mismos remitiéndolos a la Cámara de origen haciendo las observaciones respectivas. En este caso, si esta Cámara no acepta las modificaciones propuestas por el Senado, y este no acepta el proyecto presentado por la Cámara de Representantes, puede darse el caso de que el Gobernador General proceda a disolver simultáneamente a las Cámaras; esto es, al Parlamento.

F) INDIA

El artículo 80 de la Constitución Política de la India señala que el Poder Legislativo se deposita en un Parlamento compuesto por dos Cámaras: el Lok Sabha o Cámara del Pueblo y el Rajya Sabha o Consejo de Estados. Curiosamente, aquí la proporción entre el número de integrantes de ambas Cámaras está invertido en comparación a la de los otros países estudiados; es decir, es mayor el número de integrantes en el Consejo de Estados (que podría equivaler al Senado Americano) que en la Cámara del pueblo; en aquel existen 45 miembros elegidos cada cinco años por voto popular, mientras que en el último, existen 250; 12 nombrados por el Ejecutivo y el resto, elegidos por seis años, por las Asambleas Estatales.

Esta designación de 12 miembros por el Ejecutivo, presenta las siguientes modalidades. Se pretende que en ellos se deposite el intelecto y la cultura de la nación; son personas versadas en conocimientos y experiencia en la práctica con respecto a materias específicas como literatura, ciencias y arte. Esto se combina con el principio democrático, pues la Legislatura de cada provincia elige a los miembros que los habrán de representar; por ello, nosotros interpretaríamos que los miembros del Consejo representan a las Asambleas estatales.

Cada Estado aporta diferente número de miembros al Consejo; el sistema seguido es el de representación proporcional, dependiendo del número de habitantes que contengan: La Constitución Política hace en este sentido la referencia expresa a una ley electoral que determina ya pormenorizadamente cual es la forma de asignación de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos.

Las atribuciones de ambas Cámaras son las mismas en materia legislativa, por lo que no hay preeminencia de una sobre otra; las dos tienen el encargo de discutir, votar y aprobar en su caso los proyectos en cuestión.

G) VENEZUELA

El poder legislativo venezolano está depositado según dispone el artículo 138 de la Constitución, en dos Cámaras, una -

de Diputados y otra de Senadores. En la primera existen actualmente 203 miembros elegidos por sufragio directo, mientras que la segunda está integrada por 50 senadores, de los cuales, 48 son electos por sufragio directo y dos son ex-presidentes de la República (el Dr. Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez).

La forma de acceso al Senado se produce, entonces, por dos vías: el sufragio directo y el acceso automático; por el primero se llega si se obtiene el triunfo en las elecciones de cada estado en particular; y se prevé, además, la posibilidad de que los ex-presidentes de la República integren, salvo renuncia, la Cámara de Senadores. De esta forma, podemos interpretar que la Cámara Alta representa a los pueblos de los Estados miembros.

Por lo que respecta a las atribuciones del Senado, tenemos que entre las más importantes se encuentran las de derecho de iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales; autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación y autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello.^{49/}

Los proyectos de ley pueden presentarse indistintamente -

^{49/} Artículo 150 de la Constitución de Venezuela.

en cualquiera de las dos Cámaras, salvo las que por disposición especial hayan de iniciarse necesariamente en el Senado o bien en la Cámara de Diputados.^{50/} En caso de urgencia, el proyecto de ley aprobado por una de las Cámaras podrá serlo por la otra en una sola discusión, siempre que el proceso sea admitido por las dos terceras partes de sus miembros.

H) BRASIL

El artículo 29 de la Constitución brasileña señala que el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de una Cámara de Diputados y un Senado Federal; la primera está integrada actualmente por 310 miembros electos por sufragio universal y secreto por periodos de cuatro años; el segundo se compone de 63 senadores, tres por cada Estado y elegidos por sufragio directo cada ocho años.

Dicho lo anterior, podemos interpretar del texto legal, que los integrantes del Senado representan a los Estados miembros; o más correctamente, a los pueblos de los Estados, ya que son estos los que eligen mediante el sufragio a sus respectivos senadores.

Por lo que respecta a las atribuciones del Senado, el artículo 59 señala que sus miembros, al igual que los diputados,

^{50/} Como en el caso de proyectos fiscales que deben de iniciarse en la Cámara de Diputados.

el Presidente de la República y los Tribunales Federales (en la esfera de su competencia), tienen derecho de iniciativa. Sin embargo, creemos que es oportuno mencionar que el artículo 60 constitucional otorga al Presidente de la República, la exclusividad de iniciar leyes en materias importantes como lo son las financieras, la disposición sobre la administración del Distrito Federal y los territorios y la creación de cargos públicos, amén de que, en casos de urgencia, el jefe del Ejecutivo, puede legislar sobre finanzas públicas o seguridad nacional; esto asegura, en cierta forma, una calidad de privilegio al Presidente en relación a la Cámara de Diputados y al Senado, y podría decirse aún, que es quien determina en última instancia, por su preeminencia formal, qué proyectos adquieren carácter de ley.

Hecha la anotación anterior; tenemos que el proceso de formación de los textos legales es semejante al nuestro, ya que ambas Cámaras tienen carácter de iniciadoras y de revisoras; las dos debaten los proyectos y pueden hacer observaciones, en cuyo caso, se remiten a la Cámara de origen para que ésta estudie y discuta dichas observaciones.

Por otro lado, tenemos que dentro de las facultades exclusivas del Senado se encuentran las siguientes: Juzgar al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado por delitos de responsabilidad; procesar y juzgar a los ministros del

Supremo Tribunal Federal y al Procurador General de la República, también por delitos de responsabilidad. Asimismo: autorizar empréstitos, operaciones o acuerdos externos, de cualquier naturaleza, legislar sobre el Distrito Federal, con el auxilio del respectivo Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus atribuciones y suspender la ejecución en todo o en parte, de ley o decreto declarados inconstitucionales por sentencia definitiva por el Supremo Tribunal Federal.

LA CAMARA ALTA EN ESTADOS FEDERALES

PAIS	DENOMINACION	NUM. DE MIEMBROS	REPRESENTATIVIDAD	FORMA DE INTEGRACION	PRINCIPALES FUNCIONES
REPUBLICA FEDERAL ALEMANA	BUNDES RAT O CONSEJO FEDERAL	45	REPRESENTA A - LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS	SON DELEGADOS DE LOS ESTADOS QUIENES NOMBRAN Y REVOCAN A DISCRECION	TIENEN DERECHO DE VETO EN ALGUNAS LEYES IMPORTANTES DE ORDEN FEDERAL
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	SENADO	100	REPRESENTA A - LOS ESTADOS - MIEMBROS	SUFRAGIO DIRECTO	ES CO-LEGISLADORA, CONJUNTAMENTE CON LA CAMARA DE REPRESENTANTES
UNION DE - REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS	SOVIET DE LAS NACIONALIDADES	750	REPRESENTA A - LAS REPUBLICAS, REGIONES Y CAMARAS DE LA FEDERACION	SUFRAGIO DIRECTO	ES CO-LEGISLADORA, CONJUNTAMENTE CON EL SOVIET DE LA UNION
AUSTRIA	BUNDES RAT O CONSEJO FEDERAL	58	REPRESENTA A - LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS - DE CADA ESTADO	LO ELIGEN LAS - ASAMBLEAS DE CADA ESTADO	TIENE UNA FUNCION REVISORA SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY

LA CAMARA ALTA EN LOS ESTADOS FEDERALES

PAIS	DENOMINACION	NUM DE MIEMBROS	REPRESENTATIVIDAD	FORMA DE INTEGRACION	PRINCIPALES FUNCIONES
AUSTRALIA	SENADO	64	REPRESENTA A LOS ESTADOS MIEMBROS	SUFRAGIO DIRECTO	ES CO-LEGISLADORA CONJUNTAMENTE CON LA CAMARA DE REPRESENTANTES
INDIA	RAJYA SABHA O CONSEJO DE ESTADOS	250	DOCE MIEMBROS REPRESENTAN AL EJECUTIVO Y EL RESTO A LAS ASAMBLEAS ESTATALES	DOCE MIEMBROS SON DESIGNADOS POR EL EJECUTIVO Y EL RESTO ES ELEGIDO POR LAS ASAMBLEAS ESTATALES	ES CO-LEGISLADORA CONJUNTAMENTE CON LA CAMARA DE REPRESENTANTES
VENEZUELA	SENADO	50	REPRESENTA A LOS ESTADOS MIEMBROS Y AL PUEBLO EN GENERAL	SUFRAGIO DIRECTO Y ACCESO AUTOMATICO DE LOS EX-PRESIDENTES	ES CO-LEGISLADORA CONJUNTAMENTE CON LA CAMARA DE REPRESENTANTES
BRASIL	SENADO	63	REPRESENTA A LOS ESTADOS MIEMBROS	SUFRAGIO DIRECTO	ADENOS DE SER CO-LEGISLADORA, TIENE FACULTADES PARA JUZGAR A FUNCIONARIOS PUBLICOS

LA CAMARA ALTA EN LOS ESTADOS CENTRALISTAS

PAIS	DENOMINACION	NUM DE MIEMBROS	REPRESENTATIVIDAD	FORMA DE INTEGRACION	PRINCIPALES FUNCIONES
FRANCIA	SENADO	295	REPRESENTA A LAS COLECTIVIDADES - TERRITORIALES	SUFRAGIO DIRECTO	ES CO-LEGISLADORA CONJUNTAMENTE CON LA ASAMBLEA NACIO- NAL.
ITALIA	SENADO	283	REPRESENTA AL - PUEBLO	SUFRAGIO DIRECTO Y ACCESO AUTOMATICO DE LOS EX-PRESIDENTES	ES CO-LEGISLADORA CONJUNTAMENTE CON LA CAMARA DE DIPU- TADOS
REINO UNIDO	CAMARA DE LOS LORES	1,119	REPRESENTA A LA ARISTOCRACIA Y A LA REINA	POR HERENCIA Y - POR DESIGNACION REAL.	FUNCIONA COMO TRI- BUNAL DE APELACION
ESPAÑA	SENADO	248	REPRESENTA AL - PUEBLO	SUFRAGIO DIRECTO	TIENE INICIATIVA - DE LEY. FUNGE CO- MO CAMARA REVISORA

LA CAMARA ALTA EN ESTADOS CENTRALISTAS

PAIS	DENOMINACION	NUM. DE MIEMBROS	REPRESENTATIVIDAD	FORMA DE INTEGRACION	PRINCIPALES FUNCIONES
JAPON	CAMARA DE CONSEJEROS O DE SENADORES	252	REPRESENTA AL PUEBLO -	SUFRAGIO DIRECTO	PUEDE EJERCER UN VETO SUPERIOR SOBRE LOS PROYECTOS APROBADOS POR LA CAMARA DE REPRESENTANTES
BELGICA	SENADO	181	REPRESENTA AL PUEBLO -	SUFRAGIO	ERIGE EL PODER LEGISLATIVO COM-JUNTO CON EL REY Y LA CAMARA DE REPRESENTANTES
URUGUAY	SENADO	31	REPRESENTA AL PUEBLO -	SUFRAGIO DIRECTO	PUEDE ENJUICIA A FUNCIONARIOS PUBLICOS
PARAGUAY	SENADO	30	REPRESENTA AL PUEBLO -	SUFRAGIO	INICIA PROYECTOS DE LEY RELATIVOS A LA DEFENSA NACIONAL Y A LA PARTICIPACION DE TERRITORIOS

2.3. Connotaciones que ha tenido el Senado como Segunda Cámara, tanto en Regímenes Federales como en Regímenes Centralistas

El papel que desempeñan actualmente las segundas Cámaras ha sido objeto de innumerables comentarios por parte de varios tratadistas contemporáneos; en ellos, se habla sobre su utilidad, su conveniencia y en cierta manera, sobre su justificación dentro del poder legislativo.

Se ha dicho que "Los Estados grandes recurren al bicameralismo al mismo tiempo que la mayor parte adopta una estructura federal";^{51/} y a la inversa, pocas naciones pequeñas pueden permitirse tener una segunda asamblea. Esto se explica si atendemos a que en grandes extensiones territoriales, el Estado debe de contar con un sistema que cohesione políticamente al país y en este caso, una segunda Cámara pretende ampliar la representatividad, y pretende cumplir con tal cometido.

Remy Dominique, en su estudio "La evolución de las segundas Cámaras"^{52/} menciona que de 126 Estados en que su Constitución dota de una representación parlamentaria, se cuentan solamente 53 provistas de dos Cámaras, es decir; en menos de la mitad de ellos. Esto nos lleva entonces a pensar que la segunda

^{51/} Mastias Jean. "Pour un bicaméralisme rénové" en les cahiers française No. 174. Enero-febrero 1976. París, Francia.

^{52/} Dominique, Remy. "L'évolution des Secondes chambres" en -- les cahiers française No. 174. Enero-febrero 1976. París, Francia.

Cámara no es de ninguna forma un requisito esencial en los regímenes políticos contemporáneos.

Dentro de los Estados unitarios, ciertas segundas Cámaras son supervivientes de la división social, como en el caso del Reino Unido y sobre el cual ya nos hemos referido en ocasiones anteriores. En ellos, la separación del poder legislativo es producto de una evolución que singularmente se caracteriza por la separación de clases sociales.

En todo caso, nos preguntamos ¿la segunda Cámara es útil; es necesaria política e institucionalmente?; y en este punto - volvemos al inicio de este capítulo en el que planteamos si se justifica plenamente su existencia.

Ante todo, no debemos olvidar que cada pueblo se procura sus propias instituciones de acuerdo a su propia evolución y - desarrollo; ante esto, no encaja ninguna retórica doctrinaria que funcione como modelo a seguir. Ninguna composición política constitucional de un Estado es igual a otra. A pesar de seguir lineamientos generales bien definidos que se pudieran - equiparar, existen matices que los particularizan e impiden -- que se les considere semejantes.

En este punto, Jean Mastias (autor francés contemporáneo) indica que el verdadero debate sobre la utilidad de una segunda asamblea, diferente de la primera dentro de su composición, sean estatutos o facultades, concierne sólo a los regímenes -

pluralistas, dado que, en los sistemas de partido único, sólo tienen una función aclamativa.^{53/} Nosotros compartimos esa opinión, y es en este contexto, a donde debemos enfocar el análisis de la utilidad de las segundas Cámaras.

Dentro de los regímenes denominados pluralistas, (incluyendo Estados federalistas y centralistas) se puede hacer una clasificación de sistemas bicamerales: uno de tipo social con variante aristocrática y otro que pretende dar representación a algo que sea diferente a la mera categoría social. Sin embargo, apunta Mastias, no se puede hablar en singular de bicameralismo por lo que respecta al segundo modelo, es más conveniente hablar de bicameralismos dada la gran variedad de realizaciones parlamentarias que existen en la actualidad.^{54/}

Los procedimientos de diferenciación van desde la forma de acceso a la Cámara (edad de elegibilidad, modo de escrutinio, duración del mandato, modo de renovación, etc.) hasta el grado de facultades que tienen formal y materialmente en el proceso legislativo y en la forma de decisiones políticas de importancia.

Al pensar en cuán tan útil puede ser una segunda Cámara en estos regímenes, es volver a lo que en algún momento había ya planteado John Stuart Mill respecto a sus consideraciones -

^{53/} Mastias, Jean. *Ob. cit.*, pág. 48.

^{54/} Mastias, Jean. *Ob. cit.*, pág. 49.

de encontrar la justificación de su existencia.^{55/}

Nuevamente, volvemos a los planteamientos de Jean Mastias cuando se pregunta si será suficiente con analizar las tres interrogantes que tradicionalmente se han planteado para apoyar su existencia; esto es, ¿la segunda Cámara es representativa?; ¿la segunda Cámara permite mejorar el proceso legislativo?; y por último, ¿la segunda Cámara es un contrapoder político e -- institucionalmente necesario?.

En cuanto a la primera pregunta, Mastias dice que responderá negativamente si se supone que la representatividad es necesariamente unívoca, que en cambio, responderá positivamente si se admite que existen representaciones diferentes, y con esto, se entra el juego del pluralismo; es decir, si se considera que sólo la conjunción de diversos puntos de vista partidistas, los de la primera y segunda Cámaras, brindan la mejor expresión de la voluntad nacional que no puede ser encerrada en una forma única de representación.

Establecido esto, que funda el hecho de que exista una diferencia acentuada entre las dos Cámaras, nos queda preguntarnos ¿cuál puede ser la representatividad de la segunda Cámara?

Debemos aceptar, que la Asamblea alta puede traducir la permanencia que el arraigamiento de movimientos de opinión por

^{55/} Ver pág. 11.

oposición a la instantaneidad del sufragio universal directo.

La designación de miembros de la Asamblea alta ofrece también la oportunidad de corregir los efectos deformados del modo de escrutinio selecto para la designación de los miembros de la primera Cámara; así, Jean Mastias propone que una Cámara podría ser electa por escrutinio mayoritario y la otra, por representación proporcional.^{56/}

La Asamblea alta puede, por otro lado, ser la "profesional de la responsabilidad", si sus miembros son la élite de la cultura y la sabiduría tienen las responsabilidades locales o sociales. Sin embargo, lo que habría que señalar aquí es sobre cuáles competencias o áreas de estudio deben recaer las responsabilidades señaladas (La India por ejemplo, destina competencias en la Literatura y las bellas artes).

Por último, afirma Mastias, "la existencia de una segunda Cámara es la prueba que la democracia no revela un esquema único. Decir que un Senado es ilegítimo desde el punto de vista democrático, es referirse a la concepción revolucionaria liberal que considera la operación democrática como la adición milagrosa de ciudadanos atomizados e intercambiables; es olvidar la pertenencia a las comunidades; es omitir que el hombre está situado, económicamente, socialmente, culturalmente".^{57/}

^{56/} *Ibidem.*, pág. 50.

^{57/} *loc. cit.*

Por lo anterior, diremos, que la segunda Cámara, entonces, será más representativa si expresa la dimensión de un federalismo no solamente regional, sino político, social y económico, y será tanto más representativa si representa directamente a los distintos grupos de pertenencia existentes en un momento determinado.

La segunda pregunta que se plantea el autor francés que hemos venido citando, es la referente a si la segunda Cámara permite mejorar el proceso legislativo. Ante esto, Stuart Mill también apuntaba que era totalmente innecesario, pues bastaba con que la única Cámara que proponía él que existiera, revisara una y otra vez con extremo cuidado los proyectos de ley, para que quedara totalmente resuelto el problema de la premura y la irreflexión.^{58/}

Para Jean Mastias, es nulo poder sostener seriamente que la segunda Cámara no ayuda a mejorar el proceso legislativo, y cita, a manera de ejemplo la situación de ciertos países escandinavos en los que, existiendo una sola Asamblea, sus miembros se dividan en dos secciones para desempeñar con mayor eficacia sus funciones.

En todos los casos, dos exámenes valen más que uno, y sobre todo, si la segunda Cámara está compuesta por hombres téc-

^{58/} Ver capítulo I, pág. 29.

nicamente competentes, y que aún, políticamente puedan intervenir con bastante fortuna en la toma de decisiones importantes.

La tercer y última interrogante que se plantea Juan Mattias es la relativa a si la segunda Cámara es un contrapeso - institucional necesario. Al respecto, afirma que actualmente se está gestando un desplazamiento en el seno del poder legislativo; es decir, la Cámara baja concentra la gran mayoría de las facultades importantes; y en segundo lugar -y tal vez sea esto lo más importante- se debe reconocer que el Gobierno concentra entre sus manos la esencia del impulso político, dejando a un lado la intervención de los otros "poderes" -el poder legislativo y el judicial-.

Dicho lo anterior, el enfoque debe referirse a la forma - en que se puede controlar ese magno poder del Ejecutivo. Una segunda Cámara pasiva que sólo refuerce la posición de la primera no es de utilidad para fines de contrapeso político.

La idea es encontrar los mecanismos por los cuales se pueda integrar un Poder legislativo que, representando los intereses de la Nación, fortalezca y vigorice su calidad soberana; - de esta forma, podría contarse con un órgano que controlara el abuso del poder, es decir, que se forjara una Cámara de vigilancia que incluso, podría nombrar a cierto número de miembros como comisarios encargados de controlar indirectamente la actividad del Ejecutivo.

Estos nombramientos, inclusive, podrian recaer en comisiones avocadas a la vigilancia del funcionamiento de las entidades públicas de acuerdo a los ordenamientos legales que han sido, a su vez, aprobados por las Cámaras.

Ahora bien, como es normal, un partido mayoritario que detenta el poder, dentro de un sistema multipartidista, cuenta con miembros en todas las funciones gubernativas, sean ejecutivos, legislativos, y aún judiciales; esto significa, entonces, que en un momento determinado se manifiesta con gran fuerza -- una sola corriente ideológica, que aún cuando tiene como adversaria otras corrientes en el mismo seno del legislativo, no representan gran peligro para la primera.

En lo personal, contestaría a lo anterior, que una de las ideas principales en las que se basa la democracia, estriba en sostener que aún cuando existan minorías, la mayoría es la que debe de imperar, aún en contra de la inconformidad de aquellos. Sin embargo debemos decir, que no basta con que la mayoría se exprese y se pronuncie en favor o en contra de ciertas medidas, la verdadera democracia debe vivirse en un completo respeto a la disidencia, a la inconformidad, y a la protesta, debe de escucharse su postura para encontrar el camino por el cual se garantice que las distintas corrientes ideológicas se expresaran en la justa medida de su representatividad.

En este orden de ideas, un Senado combativo que contuvie-

ra la representación de la oposición, favorecería sin duda alguna la consecución de los fines ya planteados. Sobre este punto particular nos habremos de referir de una manera más amplia, en el transcurso del siguiente capítulo.

III. LA CONFORMACION DEL SENADO MEXICANO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

3.1. Evolución histórica de la Cámara de Senadores en México

El presente capítulo está destinado a exponer brevemente cual ha sido la trayectoria de las Constituciones mexicanas, - y muy especialmente tiene como objetivo presentar la historia de las segundas cámaras, dentro de nuestro poder legislativo.

Consumada la Independencia de la Nueva España, fue constituida la Junta Provisional Gubernativa para preparar la organización de México como nuevo Estado libre y soberano. El 6 de octubre de 1821 es expedida el Acta de Independencia del Imperio Mexicano en la que se precavía una estructuración estatal conforme a lo establecido por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Dicha junta expide la convocatoria a Cortés, por decreto del 17 de noviembre de 1821, por lo cual se integró la Asamblea Constituyente el 24 de febrero de 1822, la cual representó al pueblo mexicano.

El Congreso declaró, desde su instalación, que la nación mexicana adoptaría para su gobierno "la monarquía moderada - constitucional con la denominación de Imperio Mexicano".^{59/} - Tanto el Plan de Iguala, como los Tratados de Córdoba, que ser

^{59/} Burgoa, Ignacio. Op. cit., pág. 75.

vían de inspiración a esta asamblea, establecían que el trono imperial se ofrecería, en primera instancia a Fernando VII, - rey de España, de quien se ha dicho que había expresado sus deseos de gobernar a la Nueva España como Estado independiente; - en caso de que éste no jurase la nueva Constitución que se expediera, serían invitados a ocupar el trono por orden sucesivo, su hermano el Infante Don Carlos, el Infante Don Francisco de Paula y el señor Don Carlos Luis; si ninguno de ellos aceptara, se coronaría a la persona que las Cortes designaran.

De hecho, esta última previsión, deliberadamente preparada por Agustín de Iturbide, fue aprovechada para satisfacer - sus intereses personales, pues sabido es que cuando el Congreso se encontraba reunido, el 19 de mayo de 1822, fue ocupado - el recinto por una muchedumbre de soldados al servicio de Iturbide, quienes gritando "vivas" pedían su proclamación como primer emperador de México; ante tal presión, la Asamblea optó - por otorgarle dicho nombramiento.

Sin embargo, el imperio de Iturbide subsistió sólo poco - más de diez meses, pues el 31 de marzo de 1823, "el Congreso - Constituyente ... declaró que el Poder Ejecutivo existente desde el 19 de mayo del año anterior cesaba en sus funciones, estableciendo que dicho poder lo ejercería provisionalmente un - cuerpo compuesto por tres miembros".^{60/} Dicho cuerpo recibió

60/ Burgoa, Ignacio. *Op.cit.*, pág. 76.

el nombre de Supremo Poder Ejecutivo y lo integraron Nicolás -
Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

El 21 de mayo de 1823, el Congreso lanza una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso, no sin antes dejar - - asentado su voto para que México adoptara una estructura federalista, en los siguientes términos: "El soberano Congreso - - Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación. Junio 12 de 1823".^{61/}

El segundo Congreso Constituyente fue sede de la confrontación de las corrientes centralista y federalista. Una vez superada la discusión para determinar si debía votarse por un sistema monárquico o por un republicano, y habiéndose decidido la adopción de este último, la cuestión se centraba ahora fundamentalmente en resolver si convenía más una república federalista o bien una de tipo centralista.

La corriente federalista triunfó en la Asamblea Constituyente, y el 20 de noviembre de 1823 la Comisión presentó el Acta Constitucional que aseguraba el sistema federal. Así, Tena

^{61/} Tena Ramírez Felipe. *Leyes fundamentales de México*. Ed. - Porrúa, México, 1964, pág. 152.

Ramírez apunta: "... El 1º de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados -- Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la - asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de - - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", ^{62/}

Constitución Política de 1824

El Acta Constitutiva de 1824 estableció, en el artículo - noveno, que el poder supremo de la federación se dividiría, pa - ra su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; en el - artículo décimo regulaba que el poder legislativo residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformarían jun - tas el Congreso General. En el artículo onceavo se decía que "Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serían nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que - previniera la Constitución". No hay que olvidar que el Acta - que estamos analizando era un anticipo del código político que debería ser aprobado posteriormente, y que por ello se hace la remisión expresa. En el artículo doceavo se afirmaba que la - base para nombrar Diputados sería la población; y cada Estado nombraría dos Senadores, según prescribiera también la Carta - Magna.

^{62/} Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.*, pág. 153.

En la Constitución de 1824 se retomaron los principios - arriba señalados, y se desarrollaron con amplitud por la Asamblea, para marcar las pautas formales por medio de las cuales se debería de integrar el poder legislativo.

Por lo que respecta a la composición de la Cámara de Senadores, la sección tercera del título III, en su artículo 25, - señalaba que el Senado se compondría de dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años; en el siguiente artículo, se manifestaba que los Senadores nombrados en segundo lugar, cesarían a fin del primer bienio y en lo sucesivo - los más antiguos. En este punto es conveniente señalar que se siguió un proceso semejante al establecido en los Estados Unidos de Norteamérica en lo que respecta a la elección de los senadores por las legislaturas de los Estados; esto daba pauta - para pensar que los así electos representaban a los gobiernos más que a los pueblos de los Estados, sin embargo, en 1913, la enmienda décimo séptima a la Constitución Norteamericana modificó tal procedimiento, disponiendo que la elección de Senadores se realizara por voto popular directo.^{63/}

Los requisitos establecidos en 1824 para la elección de - Senadores eran los mismos que se necesitaban para ser Diputado,

^{63/} Herman Pritchett, Charles. *La Constitución Americana*. Tipográfica Editora Argentina, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1965, pág. 217.

esto es, "Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro" (art. 19, fracción II). Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana deberfan de tener ocho años de vecindad en el Estado y además ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o una industria que le produjera mil pesos cada año (art. 20). Esta previsión fue eliminada posteriormente, por lo que en la Constitución vigente se exige que los candidatos sean mexicanos por nacimiento. El artículo 21 exceptuaba del ordenamiento anteriormente señalado - a: 1) "Los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquella, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federación y los requisitos del artículo 19".

2) "Los militares no nacidos en el territorio de la República que con las armas sostuvieron la Independencia del país, a quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nación y los requisitos del artículo 19".

El artículo 29 estableció que no podían ser Senadores los que no podían ser Diputados, para lo cual el artículo 23 señalaba que no podían serlo los que estuvieran privados o suspensos de sus derechos de ciudadano; el Presidente o Vicepresidente de la Federación; los individuos de la Corte Suprema de Jus

ticia, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación; los gobernadores de los Estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos y obispos, - los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y los vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los Estados o Territorios que ejercieran su encargo o ministerio.

El artículo 24 señalaba finalmente que si los incapacitados, comprendidos en el artículo 23, cesaban absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones, se encontrarían en aptitud para la participación electoral.

Además de los requisitos señalados con anterioridad para ser Senador (semejante para los Diputados); el artículo 28 exigía una edad mínima de 30 años cumplidos al tiempo de la elección. El artículo 33 finalmente disponía que "Concluida la -- elección de Senadores, las legislaturas remitirían en pliego -- certificado, por conducto de sus presidentes al del consejo de gobierno, testimonio en forma de los actos de las elecciones, -- y participarán a los elegidos sus nombramientos por un oficio que les servirá de credencial".

Ahora bien, si en 1824 se disponía que el Senado se compondría de dos Senadores por cada Estado, faltaría obtener el número real de representantes que integraban el Congreso en -

aquella época, de acuerdo al número de Estados que componía la federación; la respuesta es sencilla si atendemos a que en el artículo quinto de la misma Constitución se enumeraban las partes componentes de la nación mexicana.

El número total de Estados era de diecinueve, por lo que el número de Senadores debía de haber sido de treinta y ocho.

Dentro del contexto de esta Constitución hay que resaltar el papel relativamente importante que era ejercido por el Senado de la República. Del artículo 113 al 116 se hablaba de la composición y funciones del Consejo de Gobierno, órgano que estaba integrado en su totalidad por miembros del Senado; sus funciones se asemejaban a las que tiene actualmente la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y que coinciden fundamentalmente en la Convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

Textualmente el artículo 113 de referencia señalaba: "Durante el receso del Congreso general, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado"; su designación se verificaría en los dos primeros años, de acuerdo a los nombrados en primer término por sus legislaturas y en lo sucesivo por los más antiguos.

El cargo de presidente de este Consejo de Gobierno lo ejercería, según el artículo 115, el vicepresidente de los Estados Unidos, nombrado, según el reglamento, un presidente tem

poral que lo sustituyera en sus ausencias. Esta situación resultaba idéntica a la presentada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la que se decía: "El vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en los casos de empate" (art. V, tercer párrafo).

Las atribuciones de este Consejo de Gobierno, además de la ya señalada (convocar al Congreso a sesiones extraordinarias) eran las siguientes, según el artículo 116:

- 1) "Velar sobre la observancia de la Constitución del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos".
- 2) "Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión".
- 3) "Prestar su consentimiento para el uso de las fuerzas armadas".
- 4) "Aprobar el nombramiento de secretarios de despacho nombrados por el Presidente".
- 5) "Nombrar dos individuos para que conjuntamente con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ejerzan provisionalmente el poder ejecutivo".
- 6) "Recibir el juramento a los individuos del poder ejecutivo".

7) "Dar dictamen a las consultas que le haga el Presidente".

Por otro lado, consideramos que es oportuno hacer un comentario en relación a la importancia que se le dió al régimen federal en esta etapa normativa. Los Estados de la República ejercían gran influencia en la designación de los titulares de los poderes federales, como ya se ha esbozado en líneas anteriores.

Veamos el por qué de la afirmación:

El Poder Ejecutivo federal recaía en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien ocupaba el cargo después de obtener la mayoría de votos, del total que para tal efecto hacían las Legislaturas de los Estados (arts. 79 a 84).

El poder legislativo, como ya se ha mencionado, se depositaba en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se componía de representantes elegidos cada dos años -- por los ciudadanos de los Estados; a estos correspondía reglamentar las elecciones conforme a los principios de la Constitución.

El Senado se componía, como se ha visto, por dos representantes de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos -- por sus respectivas legislaturas.

Por último, tenemos que el máximo órgano del poder judicial federal, representado por la Corte Suprema de Justicia, - estaba integrado por once ministros y un fiscal electos por mayoría absoluta por las respectivas legislaturas de los Estados.

Esto nos muestra el panorama de carácter netamente federal que se contenía en la Constitución de 1824, que no fue producto de un trabajo de trámite, sino que se regulaban aspectos que en el campo teórico respondían perfectamente a la esencia misma de la corriente principal que se manejó; esto es, el Federalismo.

La Constitución de 24 aseguró su vigencia durante cierto tiempo; el artículo 176 disponía que "Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y -- del Acta Constitutiva; pero el Congreso General no los tomará en consideración precisamente el año de 1830"; sin embargo, y a pesar de las enmiendas propuestas por los Estados, su vigencia permaneció hasta 1835.

Las corrientes conservadoras que se habían manifestado con fuerza en la asamblea constituyente de 1824, perdieron la batalla ante los liberales, al aprobarse un código de corte federal; no obstante, rearmaron sus fuerzas e intentaron tomar -

el poder para la lucha contra lo que ellos consideraban una aberración política.

El primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, quien era uno de los principales hombres de la corriente liberal, tuvo que combatir inclusive al propio vicepresidente Nicolás Bravo, representante del conservadurismo. A este respecto es conveniente señalar que la forma dispuesta por la Constitución para la elección de Presidente y Vicepresidente permitía que los dos cargos fueran recuperados por los dos representantes de las corrientes liberal y conservadora, puesto que el individuo que obtuviera más votos emitidos por las legislaturas ganaba las elecciones y el que siguiera en votación ocuparía el cargo de vicepresidente.

En 1835, el Congreso General, constituido según los lineamientos de la Constitución de 24, se convirtió, al decir del maestro Ignacio Burgoa en Constituyente^{64/} "coaccionado por los grupos conservadores que ya comenzaban a tener cuerpo en la vida política de la nación". Este hecho, que careció en todos los aspectos de bases jurídicas pues no se produjeron los fundamentos necesarios para formarlos, produjo que se expidiera por el mismo Congreso en 1835 las bases para una nueva Constitución la que recibiera más tarde el nombre de Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

^{64/} Burgoa, Ignacio... Op.cit., pág. 401.

Uno de los cambios más importantes que habrían de producirse fue el referente a la instauración de un Supremo Poder Conservador, en la primera de estas leyes constitucionales, -- que "en concepto de la mayoría de la Asamblea vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones".^{65/} Dicho poder supremo pretendía ser formal y materialmente el estricto vigilante de los actos de los otros poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; sus atribuciones reguladas en el artículo 12 de la segunda ley constitucional, permitían que declarara la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando fueran contrarios a artículo expreso de la Constitución; asimismo, podía declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, a instancia del legislativo o de la Suprema Corte, cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes, dentro de cuatro meses contados desde que se comunicaran esas actas a las autoridades respectivas. También podía declarar, dentro del mismo término, la nulidad de las actas de la Suprema Corte de Justicia, a instancia de los otros dos poderes.

La tercera de estas leyes, en su artículo primero, prevenía que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General compuesto de dos Cámaras. El artículo octavo manifiesta-

^{65/} Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.*, pág. 202.

ba que la Cámara de Senadores se compondría de veinticuatro Se
nadores. Su nombramiento se verificaba de acuerdo con la elec-
ción que hicieran de la Federación las Juntas Departamentales
(antes Estados) de las tres listas que les remitieran la Cáma-
ra de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Supre-
ma Corte de Justicia. Cada Junta Departamental podía escoger
solamente de las listas el número que debía nombrarse de Sena-
dores. En cuanto a la duración del encargo de estos represen-
tantes, varió respecto a lo que se disponía en la Constitución
de 1824; ahora, según el artículo noveno de la tercera ley, el
Senado se renovaría "por terceras partes cada dos años, salien-
do al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista, al -
fin del segundo, los ocho de enmedio, y desde fines del terce-
ro en adelante los ocho más antiguos.

El Supremo Poder conservador, según prescribía el artícu-
lo octavo, calificaba las elecciones de los Senadores de acuer-
do a los que hubieran obtenido mayoría de votos de los emiti-
dos respectivamente por las Juntas Departamentales, por lo que
la actuación del primero era preponderante para la misma compo-
sición de la Cámara.

Los requisitos para ser Senador en este periodo, de acuer-
do al artículo doceavo, eran los siguientes: Ser ciudadano en
ejercicio de sus derechos, ser mexicano por nacimiento; tener
cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la elec-

ción y tener un capital físico o moral que produjera cuando menos dos mil quinientos pesos anuales. Esta última condición marcaba ciertos rasgos oligárquicos a la Cámara Alta, pues restringía la elegibilidad sólo a los individuos con recursos económicos.

Por otro lado, hay que apuntar que la segunda de las leyes constitucionales, en su artículo segundo, establecía las facultades que tenía el Senado para realizar el sorteo por medio del cual se designaban a los cinco individuos que ejercían el Supremo Poder conservador.

Por lo que respecta a la formación de las leyes, el Senado sólo actuaba como Cámara revisora, puesto que las iniciativas sólo podían ser presentadas en la Cámara de Diputados (artículo 25 de la tercera ley); el Senado inclusive carecía de facultades para hacer alteraciones o modificaciones a los proyectos; su labor en este proceso se limitaba solamente a "aprobar" o "desaprobar" las proposiciones de la Cámara de Diputados, remitiéndole en este último caso un extracto circunstanciado de la discusión. Si nuevamente la Cámara Baja aprobaba el proyecto por las dos terceras partes de sus miembros, pasaba a la Cámara Alta quien no lo podría desaprobar sin reunir también el voto conforme a las dos terceras partes de los Senadores presentes (arts. 32 y 33).

El artículo 53 fijaba las facultades exclusivas del Sena-

do de la manera siguiente: I) "Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación". En este punto hay que resaltar la importancia que la corriente conservadora en el poder otorgó a las relaciones con el Clero a través del Senado.

II) "En el receso del Congreso General, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negar en caso urgente, los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándolo al efecto la diputación permanente". En el primer caso se hace referencia a las acusaciones criminales contra los Diputados; en cuanto a la segunda, trataba de los permisos para conceder o negar la entrada a tropas extranjeras en territorio nacional y la salida fuera del país de tropas nacionales.

III) "Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército; de la armada y de la milicia activa.

Asimismo, la idea de que funcionara una comisión de representantes cuando no sesionara el Congreso General, también fue recogida por la tercera ley en sus artículos 57 y 58.

A diferencia de lo establecido en la Constitución de 1824, donde existía un Consejo de Gobierno integrado solamente por -

la mitad de los miembros del Senado, en esta ocasión se dispuso que habría una Diputación permanente, compuesta por cuatro Diputados y tres Senadores. Sus atribuciones eran:

I) "Citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando - lo resuelva el Presidente de la República, o ella lo crea necesario con arreglo al artículo 21"; dicho artículo hablaba de - los asuntos que con carácter de urgente debían ser tratados -- por el Congreso.

II) "Citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, interrumpidas según el artículo 24".

Esta interrupción podía hacerla hasta por dos meses el Su premo Poder Conservador.

III) "Citar al Senado a sesión particular en los casos y para los fines del artículo 53, párrafo segundo". Lo cual ser vía para que la Cámara Alta conociera de las acusaciones crimi- nales contra los funcionarios públicos y para conceder permiso a tropas extranjeras para cruzar el territorio en la República o bien a los nacionales para salir fuera del país.

IV) "Dar o negar a los individuos del Congreso licencia - para ausentarse de la capital, estando las Cámaras en receso" y

V) "Velar durante él sobre las infracciones a la Constitu- ción"; con esta última atribución se pretendía que los repre--

sentantes reunidos en la diputación permanente vigilaran la correcta aplicación de las Siete Leyes Constitucionales.

Por otro lado, en la cuarta de estas leyes se establecía la forma en la que era electo el Presidente de la República, - en la que, participaba directamente el Senado de la manera siguiente: El 16 de agosto del año anterior a la renovación del cargo (cuya duración era de ocho años), el Presidente de la República en Junta de Consejo y ministro, el Senado y la Corte de Justicia elegían, cada uno, una terna de individuos que pasaba ese mismo día a la Cámara de Diputados. Esta última, en el día siguiente, escogía tres individuos de los especificados en las ternas y remitía su opinión a todas las juntas departamentales, los cuales elegían un individuo de entre los nombres que contenía la lista a más tardar el 15 de octubre del año anterior a la renovación.

La resolución de las juntas era enviada al Congreso General, el que se reuniría el día 15 de diciembre y en sesión conjunta conocería el resultado enviado por las Juntas Departamentales, declarando Presidente de la República al individuo que hubiera tenido mayor número de votos.

Ante el proceso antes descrito, hablar de elección democrática es hablar en el vacío; la designación del presidente era un trámite que no permitía ni al pueblo ni a las Juntas Departamentales elegir libremente. Sabido es que los conservado

res habían por fin tomado el poder y este hecho se demuestra - aquí plenamente. Si en la Constitución de 24 se decía que las legislaturas de los Estados emitían su voto a favor de un individuo sin establecer ninguna restricción; aquí se trataba de - destruir totalmente los planteamientos ideados por los liberales; de hecho, se aduciría que los departamentos tenían derecho a elegir, pero esto es muy cuestionable, puesto que sólo - podían optar por un individuo que integraba la terna que le ha**ba** enviado la Cámara de Diputados, la que a su vez había reci**bi**do otra terna del Supremo Poder Conservador, del Senado y de la Corte de Justicia.

En cuanto al Papel desempeñado en esta etapa por el Sena**do**, se podría afirmar, por el análisis realizado en párrafos - anteriores, solamente servía como Órgano revisor de proyectos y como uno de los instrumentos que se encargaba de elaborar - listas de individuos para ser enviadas a las Juntas Departamen**ta**les, pero que estas eligirían a quienes debieran ocupar los puestos públicos.

Bases Orgánicas de 1843

La séptima de las leyes constitucionales aseguraba formal**me**nte la vigencia de las mismas hasta seis años más tarde a -- partir de su publicación; no obstante, los acontecimientos po**l**íticos que se vinieron gestando en el país hicieron que se --

propusieran reformas importantes antes del término señalado.

Los federalistas manifestaron su hostilidad desde el principio ante los ordenamientos fundamentales emanados de los conservadores; los pronunciamientos en su contra variaban, desde el simple debate teórico, hasta la lucha armada traducida en distintos levantamientos en el interior de la República; aunado a lo anterior, el país se hallaba en conflicto con los vecinos del norte por el territorio de Texas y existía una guerra contra Francia; esto debilitaba fuertemente a la hacienda estatal hasta el punto de llegar prácticamente a la bancarrota.

El gobierno, a pesar de ensayar con varios miembros federalistas en el gabinete una concesión a la corriente opositora al poder, no lograba erradicar el descontento de grandes mayorías, creyendo éstas que la solución a todos los problemas nacionales se lograría cambiando estructuralmente la forma de gobierno.

En 1840, año que habría de caracterizarse por el desenfreno a favor de las reformas constitucionales, los principales líderes inconformes firmaron el 28 de septiembre las llamadas Bases de Tacubaya, por las que se declaraban disueltos los "poderes supremos" (con excepción del judicial) establecidos en 1836.

Estas bases establecían que se conformaría un nuevo Con--

greso Constituyente que quedaría facultado para organizar a la nación como mejor conviniera. Las elecciones se llevaron a cabo, y los resultados produjeron que la Asamblea quedara integrada mayoritariamente por los liberales, tal situación provocó la inconformidad del presidente provisional Antonio López de Santa Anna, quien era uno de los pilares del conservadurismo.

Los proyectos de este Congreso no lograron conciliar las corrientes de intereses encontrados en aquel momento; la lucha contra los conservadores no daba resultados positivos, pues el gobierno era uno de sus principales destructores. Así las cosas, la Asamblea Constituyente fue finalmente desconocida en diciembre de 1842 por el Presidente conservador en turno, Nicolás Bravo. A finales del mismo mes, éste hizo la designación arbitraria de ochenta notables, quienes deberían de integrar la Junta Nacional Legislativa, que haría las funciones de Congreso Constituyente. Este acto careció de representatividad popular, puesto que tales personas denominadas notables, no obtuvieron el cargo por medio de elecciones, sino mediante un mero acto de simpatía del Presidente; lo cual marca una excepción en nuestra historia constitucional; por esta misma razón, varios de los designados no aceptaron el cargo, dejando a salvo su integridad de hombres rectos.

La junta de notables se dió a la tarea de expedir una nue

va Constitución al país. Se afirmaba que los acontecimientos vividos no permitían ya la posibilidad de buscar enmiendas a constituciones anteriores, bajo el pretexto de que no debería correrse el riesgo de cometer errores ajenos.

El proyecto, que a todas luces iba a ser un documento conservador en base a los antecedentes mencionados, fue discutido y aprobado en los primeros meses de 1843, siendo publicada la nueva Constitución el día 12 de junio del mismo año.

El título cuarto de este nuevo documento estableció en su artículo 25, que el Poder Legislativo se depositaría "en un -- Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de -- Senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes". Al respecto, creemos que la expresión de considerar al Presidente de la República también como depositario del Poder Legislativo fue un error de técnica jurídica que no tenía ningún fundamento teórico, puesto que es bien sabido que el Parlamento es quien discute y aprueba las leyes y al Ejecutivo solamente le corresponde promulgarlas y ejecutarlas. Nos atrevemos a pensar que se ideó que sin la debida sanción del Presidente; una ley jamás podría ser tal, sobre todo si se toma en consideración el derecho de veto con -- que contaba y por el cual podía objetar los proyectos; en tales circunstancias, se pudo pensar que formalmente el Presidente era parte del Poder Legislativo.

Sin embargo, a pesar de esa posible consideración, no podemos entender como se pudo confundir un simple proceso legislativo en el que el Ejecutivo sanciona y publica con una expresión que no encuadra dentro de la teoría de la división de poderes, que aún en un régimen centralista y conservador como el de 1843, se recogía como postulado implícitamente reconocido - (al hablar de la existencia de Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Por lo que respecta a la composición del Senado; el ordenamiento en cuestión fijaba el número de sus miembros en sesenta y tres; de los cuales, dos tercios eran electos por las - - Asambleas Departamentales, y el otro tercio por la Cámara de - Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (arts. 31 y 32). Esta forma de integración, como se vería más adelante, fue objeto de muy duras críticas en el Congreso Constituyente de 1956-57, pues daba margen a que el Senado fuera compuesto cuando menos en una tercera parte por gente conservadora en atención al origen de su elección.

El artículo 39, por su parte, reafirmaba nuestro anterior señalamiento, al sostener que tanto la Cámara de Diputados, como el Presidente y la Corte, postularían como Senadores a sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

La elección de Senadores por parte de las Asambleas Depar

tamentales, debía ceñirse a ciertas reglas establecidas en el artículo 40; nombrarían cinco individuos de cada una de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás, debería recaer en personas que hubieran ocupado con antelación el cargo de Presidente o Vicepresidente de la República, secretario de despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, Senador al Congreso General, Diputado al mismo en dos legislaturas y antiguo consejero de gobierno, o que fuera obispo o general de división.

Los requisitos fijados para ser Senadores (Artículo 11) eran los siguientes:

1) Ser mexicano de nacimiento, o bien que sin haber nacido en la República se hubiera hallado en ella en 1821 y no hubieran renunciado a su calidad de mexicanos o inclusive, los que siendo naturales de Centroamérica cuando éste pertenecía a la Nación Mexicana se encontraran en territorio nacional y desde entonces continuaran residiendo.

2) Ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

3) Tener más de 35 años.

4) Tener una renta o sueldo que no fuera menor a dos mil pesos anuales, a excepción de las personas representantes de las clases sociales anteriormente señaladas en cuyo caso debe-

rían tener, además, una propiedad raíz cuyo valor no fuera menor de cuarenta mil pesos.

En esta etapa, el Senado era renovado por tercios cada dos años (artículo 43), para lo cual tanto las Asambleas Departamentales, como el Presidente, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia, elegían la parte que respectivamente les correspondía.

El derecho de iniciativa de ley lo tenían solamente el Presidente de la República, los Diputados y las Asambleas Departamentales en todas las materias, así como la Suprema Corte en todo lo relativo a la administración de su ramo. El Senado sólo fungía como órgano revisor de los proyectos quienes, si los modificaba, los remitía a la Cámara de Diputados para su nueva discusión (artículos 53 y 54). Este hecho, fue también duramente criticado, como se veía posteriormente en el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856.

Al igual que en las Siete Leyes Constitucionales de 1836; las Bases Orgánicas establecieron la organización de una diputación permanente, que se compondría de cinco Diputados y cuatro Senadores. Las funciones de esta diputación eran las de hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decretaba el gobierno (no de mutuo propio), recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, Senadores, miembros de la Suprema Corte de Justicia y citar a la Cámara respectiva

para el desempeño de sus funciones cuando debiera ejercerla de acuerdo a la ley (artículos 80, 81 y 82).

Acta de Reformas de 1847

En enero de 1843, la Asamblea, erigida conforme a las Bases Orgánicas, inició su oposición al Presidente Antonio López de Santa Anna; más tarde, el Presidente Interino canalizó y disolvió el Congreso, con lo cual, cuatro días más tarde, el Presidente de Consejo de Gobierno, general Herrera, lo desconoció, a su vez, para asumir el Poder Ejecutivo y reinstalar el Congreso.

Herrera gobernó de esta forma desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845; para esta fecha triunfa el pronunciamiento de Paredes en San Luis, con el que se pronunciaba por la convocación "de una Asamblea Nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas".^{66/}

Paredes es designado Presidente y expide un decreto en enero de 1846 para llevar a cabo su idea postulada en el Plan de San Luis. Hecho esto, se instala el Congreso en cuestión, el nueve de junio del mismo año, sin que en su efímera existencia (dos meses) realizara alguna tarea constituyente. En ese momento, Paredes es tachado de tendencias monárquicas por lo

^{66/} Tena Ramfrez, Felipe. *Op.cit.*, pág. 404.

que el 4 de agosto de 1846 estalló en la ciudadela un pronunciamiento de Mariano Salas en el que denuncia públicamente la traición a la Independencia con los proyectos monarquistas del Presidente. Salas propone asimismo que se redna un nuevo Congreso Constituyente, conforme a las leyes electorales de 1824 y pide el regreso de Santa Anna al poder.

El 22 de agosto de 1846, Salas expide el decreto por el cual, en diciembre del mismo año, se instala el nuevo Congreso que habría de reunirse "plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la Administración Pública".^{67/} La Asamblea designó una comisión para que se avocara al estudio de las Reformas Constitucionales, quedando integrada esta última por Espinoza de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Zubieta.

Para ese tiempo las tropas americanas amenazaban la invasión del país; razón por la cual 38 Diputados, encabezados por Octaviano Muñoz Ledo, propusieron que debería restituirse íntegramente la carta de 1824, dejando para tiempo después las debidas reformas.

La mayoría de la comisión dictaminadora del Congreso recogió esa inquietud y propuso a la Asamblea, formalmente, adoptar de nuevo la Constitución de 1824 sin realizar en ese momen

^{67/} Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.*, pág. 439.

to modificación alguna. Mariano Otero fue el único miembro de dicha comisión que no compartió la propuesta de sus compañeros y emitió un voto particular para proponer que si bien era idóneo restablecer la vigencia de la Corte de 24, debería hacerse algunas modificaciones importantes.

El Congreso rechazó el dictamen de la mayoría de la comisión y se avocó a discutir el voto particular de Otero; el - - cual, con algunas modificaciones, terminó de discutirse el 17 de mayo de 1846, publicándose finalmente el 22 del mismo mes, - se conoció con el nombre de "Actas de Reforma" con lo cual se restableció la República Federal y los Departamentos se erigieron nuevamente en Estados Federados.

En este orden de ideas, es particularmente interesante - analizar los razonamientos de Don Mariano Otero cuando se refiere a la integración del Senado en su voto individual; él - consideraba que si la decisión de esta Cámara fuera más prolongada que la de los otros cuerpos y autoridades del Estado, se conseguiría establecer una acción más permanente y regularizada, por lo que propuso que se renovara por tercios cada dos - años. Además de lo anterior, señaló que era de vital importancia exigir como requisito para lograr una Senaduría, el haber tenido una carrera política anterior que supusiera una versación sobre los negocios públicos, para que la Cámara se integrara por hombres maduros y con experiencia.

El Acta de Reforma, como ya se mencionó, fue aprobada en base al voto particular de Otero, con algunas pequeñas modificaciones, con lo cual recobró vigencia la Constitución de 1824. Sus referencias expresas a la composición de la Cámara de Senadores son las siguientes:

1) "Además de los Senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieran estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará las que falten de entre los - - otros postulados. La mitad más antigua de estos Senadores pertenecerá también al Consejo" (artículo 8).

2) "El Senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio del que habla el artículo anterior" (artículo 9).

3) "Para ser Senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidades que se requieran para ser Diputados y además 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" (artículo 10).

De hecho, por lo que toca a la organización del Poder Legislativo, no se realizaron en esta Acta de Reforma modificaciones tales que permitan hacer diferenciaciones profundas con las disposiciones de la Constitución de 1824. Si acaso, apuntaremos que a nuestro juicio uno de los puntos más sobresalientes añadidos en 1847 es el de la exigencia de que los miembros del Senado tuvieran una carrera versada sobre los negocios públicos con lo cual, la idea de Mariano Otero cristalizó en la realidad.

Una vez vuelto el federalismo, la corriente conservadora empezó a hostigar al gobierno liberal; la Hacienda Pública se encontraba prácticamente sin fondos debido a la guerra sostenida con los Estados Unidos de América, y en la que nuestro país perdió prácticamente más de la mitad de su territorio.

México vivió en esta etapa un periodo de inestabilidad debido a las confrontaciones entre liberales y conservadores; -- por ello, los últimos recurrieron al general López de Santa Anna, para que nuevamente se hiciera cargo de la Presidencia, pensando que solamente él podría acabar de una vez por todas con ese periodo de inseguridad. Santa Anna, de esta forma y apoyado por las corrientes más reaccionarias del país, estableció una dictadura, sin recurrir a los antiguos planteamientos

de convocar Congresos para redactar nuevas Constituciones.

Para este fin, funda su gobierno en las llamadas "Bases - para la administración de la República hasta la promulgación - de la Constitución", dictadas en abril de 1853. Obviamente, - esta Constitución nunca llegó a redactarse en su periodo, por lo que el dictador gobernó a su libre albedrío. Si después de 1847 se pensaba que el país se encontraba estancado en este - lapso, la situación se recrudeció, pues inclusive los derechos individuales fueron socavados para dar paso a los intereses - personales del gobernante.

La situación era tan insoportable, que hasta los mismos - conservadores que apoyaban a Santa Anna le dieron la espalda y fortalecieron el levantamiento que, en 1854, se produjo en Ayutla mediante un plan del mismo nombre, y por el cual el coronel Villarreal, en compañía de Juan Alvarez, Comonfort, Gómez y otros más, desconocieron al gobierno de Santa Anna y declaraba que debían convocarse representantes de todos los Estados - para que designaran un Presidente interino, hecho lo cual, se elegirían representantes para formar un Congreso que daría a - la República un Gobierno Representativo y Popular.

El 16 de octubre de 1855 fue expedida la convocatoria para el Congreso Constituyente por Juan Alvarez, quien fungía como Presidente interino de acuerdo con el movimiento triunfante de Ayutla.

Este Congreso habría de convertirse, al decir de muchos - constitucionalistas mexicanos, en el que se presentaran los debates parlamentarios de mayor altura, tanto de tipo doctrinal como político. La Asamblea, fue integrada en su mayoría por - la corriente liberal, dividida en pensadores puros y moderados, que estuvieron a favor de la Constitución Federalista, Democrática y Representativa.

En este punto habremos de hacer una observación importante que tiene gran relevancia para el objeto del presente estudio, y es el referente a la inexistencia de una segunda Cámara en la Constitución que habría de resultar de ese Congreso de - 1856-1857.

La Asamblea en cuestión tenía, entre sus principales objetivos, enterrar los vestigios de la dictadura santanista que - recién se había vivido; para tal efecto, se establecieron claramente los derechos del hombre en cuanto a la libertad, a la propiedad y a la libre manifestación de las ideas, entre otros. En un principio se hablaba, en los proyectos de comisión, si - era o no conveniente volver la vigencia a la Constitución de - 1824, con las respectivas reformas de 1847; sin embargo, la decisión final se encaminó hacia la redacción de una nueva Constitución que recogiera los postulados más importantes que representaba la garantía de no volver a pasar por regímenes autoritarios y despóticos.

Es de interés especial para nosotros, analizar las causas que produjeron, finalmente, el establecimiento del Poder Legislativo en una sola Cámara de representantes, y no en dos como había ocurrido en todos los anteriores códigos políticos de -- nuestra nación independiente.

El 10 de septiembre de 1856, la Comisión encargada del -- proyecto de la Constitución puso a la consideración de la Asamblea el artículo 53, que textualmente indicaba: "se deposita -- el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se dominará Congreso de la Unión, hecho lo cual, el señor Mata declaró que "la Comisión deseaba convocar inmediatamente la -- opinión del Congreso sobre si debía o no haber Senado para sostener el artículo o para formular el proyecto, estableciendo -- dos Cámaras".^{68/} A lo que Francisco Zarco respondió diciendo que él sentía que la eliminación del Senado por la Comisión se debía más que a otra cosa al amargo recuerdo que se tenía de -- los defectos del último Senado.

Zarco sostenía que si se estaba planteando en México un -- sistema representativo, justo era entonces que se tomara en -- cuenta el sistema federal, para lo que la existencia del Sena--do era indispensable.

Sus argumentos, llenos de elocuencia y claridad; no encon

^{68/} Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Exterior Constitu*yente (1856-1857). El Colegio de México, 1956, pág. 835.

traron gran eco entre los demás Diputados; la gran mayoría estaba dispuesta a olvidar la existencia de un Senado que hasta ese momento no había hecho otra cosa que almacenar a gente adinerada, a militares y a clérigos que no aportaban ningún beneficio al Poder Legislativo.

Al respecto, el Diputado Ignacio Ramírez opinó lo siguiente: "¿por qué lo que han de hacer dos Cámaras no ha de hacerlo una sola, si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de Diputados?".^{69/} Se hablaba, inclusive, de que establecer un órgano revisor traducido en una Cámara de Senadores, como se había mantenido en las anteriores Constituciones, sería tanto como buscar un poder superior a la soberanía del pueblo representada ya en la Cámara de Diputados.

La Asamblea Constituyente, apunta Tena Ramírez,^{70/} se decidió por el unicamarismo de 44 votos por 38; estableciéndose así, por primera vez en nuestra historia independiente, un sistema federal en el que no existía una Cámara de Senadores.

El Diputado Mata pretendió, a pesar de todo, conservar la representación igualitaria de los Estados dentro del mismo Seno del Congreso de la Unión, y emitió un dictamen que textualmente indicaba: "Cuando la diputación de un Estado por una

^{69/} Zarco, Francisco, *Op.cit.*, pág. 842.

^{70/} Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.*, pág. 264.

nidad de sus individuos presentes pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuera aprobada en ambas votaciones (artículo 69 del proyecto).

Sin embargo, Zarco y Olvera, quienes fueron los principales liberales que defendieron el bicamatismo, rechazaron de plano tal proposición, y su postura fue seguida por la mayoría de los integrantes de la Asamblea. Con lo cual se desterró totalmente la posibilidad de una representación especial de los Estados.

REFORMA 1874

Las disposiciones del Código de 1857 las que respecta a la integración del Poder Legislativo, tuvieron vigencia hasta 1874, año en el que se realizaron reformas constitucionales para integrar el bicamatismo siguiendo el esquema norteamericano; es decir, dos representantes por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

Los argumentos que se manejaron para llevar a cabo la reforma propuesta, se referían a que en una República Federal -- era menester que se representara, mediante el Senado, el elemento federativo, además de reconocer que la segunda Cámara contendría representantes de mayor edad, lo que produciría ma-

yor reflexión y mesura en el manejo de los negocios públicos.

El artículo 51 de la Constitución reformada disponía: "El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Asimismo, el artículo 56 A.- estableció: "El Senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado y, dos por el Distrito Federal. La elección de Senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado, declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieran obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada Senador propietario se elegirá un suplente".

Se dispuso, además, que el Senado se renovaría por mitad cada dos años, cesando en sus funciones al fin del primer bienio los Senadores nombrados en segundo lugar y en lo sucesivo los más antiguos.

Los requisitos que se exigían para ser miembro fueron los mismos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que debería ser de treinta años cumplidos al día de la apertura de las sesiones.

La Cámara de Senadores ya no exigía las funciones meramente revisoras que fueron criticadas en el Congreso de 1857; ahora, tanto una como la otra Cámara fungía como receptora de iniciativas y como revisora de los proyectos discutidos en la otra.

El derecho de iniciativa también le correspondió en este período a los Senadores; por lo que se equilibró en gran medida la división del Poder Legislativo.

1917

Ningún levantamiento armado ocurrido hasta antes de 1910 en nuestro país, tuvo los matices que caracterizaron a este último. La lucha por el poder entre monarquistas, republicanos, liberales y conservadores estuvo encaminada solamente a pretender una estructura jurídico-política que respondiera a los intereses de la corriente que, en un momento determinado, había obtenido el triunfo. En este afán, los pronunciamientos constitucionales procuraron crear regímenes que garantizaran los derechos individuales por sobre todas las cosas. De acuerdo a estas directrices, resultaba difícil pensar que las grandes masas quedaran protegidas frente a la explotación y el yugo al que se encontraban sometidas.

El anterior factor, y muchas otras circunstancias que han sido objeto de innumerables estudios de autores nacionales y extranjeros, originaron el movimiento social conocido en la historia con el nombre de Revolución Mexicana.

En este punto, aclaremos que no es nuestra pretensión analizar cuáles fueron las causas que determinaron el cauce de nuestro movimiento armado, sino más bien, exponer cuales fue-

ron los cambios operados en la nueva Constitución de 1917 por lo que respecta al capítulo de la organización del poder legislativo y tratar, asimismo, de explicar cuáles fueron los motivos que determinaron dichas modalidades.

Esta misma Revolución, que desde el principio estuvo apoyada por la gran mayoría de la población, no iba a permitir - que nuevamente se establecieran normas jurídicas que definitivamente ignoraban las apremiantes necesidades de los desprotegidos. Por ello, cuando en algún momento se detectó que los principios por los que se había luchado por más de seis años - corrían el peligro de olvidarse, el pueblo resuelto acudió a las armas para sostener sus principios, sin permitir que se -- echaran al saco del olvido.

Esta situación queda demostrada en el momento en el que - Madero, el gran iniciador del movimiento y el caudillo que más que líder era el símbolo que la Revolución necesitaba para combatir la opresión que Porfirio Díaz representaba, pretendió -- convertirse en un conciliador de los intereses políticos que - en ese momento existían; en pugna quiso ser un moderador, un - árbitro que concediendo prerrogativas a los individuos mediante la vigencia del derecho de propiedad, y proponiendo algunas garantías sociales, pusiera coto a la situación de crisis e -- inestabilidad imperantes.

Sin embargo, su postura no resolvía las necesidades del -

pueblo; y por ello los demás jefes revolucionarios como Villa, Zapata, Orozco, entre otros; que durante el movimiento lo habían apoyado, se levantaron nuevamente en armas hasta que finalmente sus demandas fueron escuchadas.

Madero fue asesinado, al igual que Pino Suárez, Presidente y Vicepresidente respectivamente, a manos de Huerta; en ese momento aparece Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila - quien enarboló la bandera de la restauración del régimen Constitucionalista que quiso enterrar el mismo Victoriano Huerta.

Carranza organizó un ejército que se denominó "Constitucionalista" y promulgó el "Plan de Guadalupe", mediante el cual desconocía al gobierno del usurpador. El 14 de septiembre de 1916, este mismo plan fue modificado para añadir que era menester convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual la nación debería expresar su voluntad.^{71/}

El mismo plan prevenía la forma en la que deberían postularse representantes de los Estados y del Distrito Federal (un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil).

El Nuevo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones el 1° de diciembre de 1916, con un discurso de Venustiano Carranza, en el que reconocía la Constitución de 1857 como una norma

^{71/} Carpizo, Jorge. Op. cit., pág. 60.

de ideales, pero sin vigencia efectiva; el mismo Carranza presentó a la Asamblea un proyecto de Constitución que no presentaba novedades importantes respecto a la Norma de 57. Al discutir el proyecto fueron suscitándose los más nutridos debates, sostenidos por los Diputados que simpatizaron con el movimiento revolucionario, y que, de alguna manera pretendieron dejar plasmados los principales ideales por los que se lucharon.

Las más largas polémicas se suscitaron cuando se tocó lo relativo al régimen de propiedad, al trabajo, a la enseñanza y a la cuestión religiosa y, finalmente, las dos primeras produjeron las garantías sociales contenidas en los artículos 27 y 123.

Por lo que toca a la división de poderes y a la organización del poder legislativo, trataremos de anotar que no se produjeron discusiones relevantes.

El artículo 50 de la Constitución de 1917 establecía que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General, -- que se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El artículo 56 señalaba que "La Cámara de Senadores se -- compondría de dos miembros por cada Estado; nombrados en elección directa" y el segundo párrafo del artículo indicaba: "La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos".

En este punto, habremos de indicar que el proyecto original presentado a la Asamblea indicaba: "La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieran más votos".

La disposición daba margen a que las legislaturas estatales designaran prácticamente a los Senadores, puesto que el cómputo para determinar la mayoría absoluta se basaría en el total de votos que deberían haber sido emitidos, es decir se fincaría en una cifra irreal, pues los votos emitidos podían ser mucho menores y, dada la escasa participación popular, ningún candidato podría obtener la mayoría absoluta.

La Asamblea desechó el proyecto original por considerarlo atentatorio contra el principio democrático y la redacción final quedó marcada como se señala al principio.

El artículo 57 indicaba que por cada Senador propietario se eligiría un suplente. El artículo 59 mencionaba que los requisitos para ser Senador serían los mismos que para ser Diputados, es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de seis meses; no estar en servicio activo en el ejército fede--

ral ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Estado donde se haga la elección; además, se decía que: "Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos". Asimismo, los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrían ser electos en entidades de sus respectivas jurisdicción si no se separaban definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

Los ministros de cualquier culto religioso estaban impedidos para ocupar un puesto de elección popular, según lo establecido por la fracción VI del artículo 55.

Por último, se afirmaba que los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato (artículo 59); situación que dentro del plano de la teoría democrática resulta atentatoria contra la libre elección popular; sin embargo, debido a la experiencia vivida durante el porfiriato; se quiso desterrar la prolongación indefinida de los hombres en el poder, circunstancia que se comprobaba fácilmente con la aseveración de que ningún hombre que llegue a ocupar el cargo de la República podría, bajo ningún motivo o circunstancia, volver a ocupar nuevamente el cargo.

Por lo que respecta a la renovación del cargo, se establece

ció que cada Senador duraría cuatro años, debiendo renovarse - la Cámara por mitad cada dos años.

En la Constitución de 1917 se siguió la misma línea establecida en 1874 en cuanto a la formación de las leyes; es decir, los Senadores, al igual que el Presidente, los Diputados, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tendrían derecho de iniciativa, y por otro lado, fungiría el Senado como Cámara de origen o Cámara revisora, según que el proyecto original se tramitaba primero en su seno en bien en la Cámara de Diputados.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, que en un principio sólo se propuso reformar la anterior Constitución de 1857, terminó por hacer un nuevo Código Político que, sobre todo en la regulación de las garantías sociales, no se compara por ningún motivo con aquella Constitución. El 5 de febrero de 1917, el Presidente de la República, Venustiano Carranza la promulga, y México vive a partir de entonces una nueva época al amparo - de ese Código Fundamental.

Desde aquel momento se han venido realizando reformas - - constitucionales en casi todos sus apartados, todas ellas orientadas a encaminar la evolución de nuestro país bajo el amparo de nuestra máxima norma; sin embargo por lo que respecta a la composición, y funcionamiento de la Cámara de Senadores sólo - se han producido cambios más de forma que de contenido, a - -

excepción de la reforma publicada en el "Diario Oficial" el 29 de abril de 1933 que aumentó el periodo de duración del cargo de Senador de cuatro a seis años al igual que el Presidente de la República.

Por lo que respecta al establecimiento de la Comisión Permanente; ésta se integraría con veintinueve miembros, quince Diputados y catorce Senadores, que tendrían a su cargo la atribución siguiente: Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir, en su caso la propuesta del Presidente de la República, de los miembros de la Corte, de los magistrados del Distrito Federal y territorios; dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolución en los expedientes, a fin de que en el próximo periodo de sesiones se tramitaran; acabar por mutuo propio o propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes; otorgar o negar su aprobación de los miembros de la Corte o de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Territorios y conceder licencia al Presidente de la República; y nombrar al interino que suple esa falta.

Por otro lado, el artículo 76 estableció que las funciones exclusivas del Senado serían las siguientes: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Presiden

te de la República con las potencias extranjeras; ratificar -- los nombramientos que el mismo Presidente hiciera de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, - Armada y Fuerza Aérea Nacional; autorizar al jefe del Ejecutivo para que permitiera la salida de las tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras en el territorio nacional y la estación de cuadros de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria; el Senado declarararía - cuando hubiera desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que sería el caso de nombrarle un gobernador provincial que convocaría a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. Este nombramiento de Gobernador lo haría el Senado a propuesta de una terna emitida por el Presidente de la República.

En este punto, hacemos un paréntesis para señalar que esta facultad del Senado, que corresponde a la fracción V del mismo artículo 76, fue durante sesenta años objeto de diversas interpretaciones.

Se habló, inclusive, de que se trataba de una arma política para someter a los Estados rebeldes al Gobierno Federal. -

No obstante, el 29 de diciembre de 1970, apareció publicada en el Diario Oficial, la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la República, que vino a poner coto a las diferentes interpretaciones que podían haber surgido de la simple lectura de tal fracción. La principal cuestión radicaba en -- precisar si el Senado sólo "declaraba la desaparición de poderes en un Estado", o bien la "Constitutiva". La ley resolvió la discusión a favor de la Constitución de tal desaparición, al disponer que "corresponde exclusivamente a la Cámara determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional" (artículo 1° de la Ley Reglamentaria).

Hecha la anotación anterior, mencionaremos que las demás facultades del Senado establecidas en la Constitución de 1917 eran las siguientes: "Resolver las cuestiones políticas que -- surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas -- cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado" (Fracción VI).

"Erigirse en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designaría este Con-

titución" (Fracción VII). Otorgar o negar su aprobación a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencias y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le remite el Presidente de la República - (Fracción VII) y por último, la Fracción IX establece: "declarar justificados o no justificados las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República".

Cabe anotar además, que por decreto de 2 de diciembre de 1977, fue reformada la fracción I del citado artículo 76, para establecer que es atribución del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

A manera de resumen, presentamos en los siguientes cuadros las características que han distinguido a los Senados en nuestra historia constitucional.

EVOLUCION DE LA CAMARA DE SENADORES
EN MEXICO

AÑO	NUMERO DE SENADORES	FORMA DE ACCESO A LA CAMARA	REQUISITOS DE ELIGIBILIDAD	DURACION DEL CARGO	INTERVENCION EN LA FORMACION DE LEYES
1824	38	La legislatura de cada Estado elegia por mayoría absoluta dos Senadores	Ser originario del Estado - que elige o tener dos años de vecindad. Los no nacidos en territorio nacional: Tener ocho años de vecindad y ocho mil pesos en bienes raíces o industria que produzca mil pesos anuales, y además tener treinta años cumplidos	La Cámara se renovaba por mitad de dos en dos años	Fungía como Cámara de origen o revisora
1836	24	La Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, elaboraban tres listas de individuos. Las juntas departamentales -- elegían de tales listas, el número que debía de nombrarse	Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos. Ser mexicano por nacimiento. Tener 35 años cumplidos. Tener un capital que produzca cuando menos \$2,500 anuales	La Cámara se renovaba por terceras partes cada dos años	Sólo tenía funciones de Cámara revisora

EVOLUCION DE LA CAMARA DE SENADORES
EN MEXICO

AÑO	NUMERO DE SENADORES	FORMA DE ACCESO A LA CAMARA	REQUISITOS DE ELIGIBILIDAD	DURACION DEL CARGO	INTERVENCION EN LA FORMACION DE LEYES
1843	63	Dos tercios de la Cámara eran electos por las Asambleas Departamentales, el otro tercio era electo por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia.	Ser mexicano por nacimiento o tener residencia en el país desde 1821. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, tener una renta anual superior a dos mil pesos, a menos que represente a cuatro clases: Agricultores, Mineros, Propietarios o comerciantes y fabricantes, los que deberán tener una propiedad raíz superior a \$40,000	La Cámara se renovaba por tercios cada dos años	Sólo tenía funciones de Cámara revisora
1874	52	Se integraba por elección indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declaraba a los miembros electos	Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, ser vecino del Estado que hace la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. Tener 30 años cumplidos al día de apertura de las sesiones.	La Cámara se renovaba por mitad cada dos años	Los Senadores tenían derecho de iniciativa. Funcionaba como Cámara de origen o revisora

EVOLUCION DE LA CAMARA DE SENADORES
EN MEXICO

AÑO	NUMERO DE SENADORES	FORMA DE ACCESO A LA CAMARA	REQUISITOS DE ELIGIBILIDAD	DURACION DEL CARGO	INTERVENCION EN LA FORMACION DE LEYES
1917	58	Se integraba por - elección directa. Cada legislatura - declaraba electo a los candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos	Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos. Ser originario del Estado que elige o tener residen- cia efectiva por lo menos seis meses antes del día - de la elección. Tener 35 años cumplidos. No ser ministro de algún - culto religioso	La Cámara se renovaba en su totalidad cada cuatro años	Los Senadores - tenían derecho de iniciativa. Fungía como Cá- mara de origen o revisora
1982	64	Se integra por -- elección directa. Cada legislatura - declara electos a los candidatos que obtengan la mayo-- ría de votos	Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos. Ser originario del Estado que elige o tener residen- cia efectiva por lo menos seis meses antes del día - de la elección. Tener 30 años cumplidos. No ser ministro de algún - culto religioso	La Cámara se renueva en - su totalidad cada seis - años	Los Senadores - tienen derecho de iniciativa.- Funge como Cáma ra de origen o revisora

3.2. Permanencia del Senado en los Regímenes Centralistas

A partir de la Independencia, nuestra estructura gubernamental ha variado de la estructura federal a la centralista o unitaria y viceversa; a través de ellas el Órgano legislativo ha presentado diversos matices, que hacen casi prácticamente imposible identificar el uno con el otro.

Por lo que respecta al periodo que va de la promulgación de la Constitución de 1824 a la aparición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el federalismo fue el sistema que rigió la vida de México. En esta etapa, los Estados miembros de la Unión contaban con poder para designar al Presidente de la República e inclusive a los miembros de la Corte Suprema de Justicia.^{72/} El federalismo no sólo estaba enmarcado de jure; su presencia se encontraba viviendo también de facto.

De 1836 a 1857, nuestro régimen cambió de federalista a centralista; los Estados antes autónomos y libres, se convirtieron en Departamentos sujetos a la autoridad del Presidente de la República; esto, al decir de algunos constitucionalistas mexicanos, era una situación que se resentía del esquema federal y que aún actualmente se sigue viviendo.

En esta etapa, y en particular, en la tercera de las llamadas "Siete Leyes Constitucionales", el Poder Legislativo se

^{72/} Ver pág. 91.

depositó en un Congreso General compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; esta última, considerada anteriormente como elemento indiscutible del régimen federal, - ahora se presentaba como un órgano de carácter reflexivo que evitaría el desbocamiento de leyes surgidas de una sola Cámara. Este argumento constituyó la base sobre la cual se pretendió - justificar su permanencia en lo que era ya un régimen centra-- lista.

En 1857, México vuelve al federalismo, y con ésto, se da fin a la estructura unitaria que por poco más de veinte años - se reguló en diversas Constituciones. En el Constituyente de 1856-57 se discutió si era o no conveniente adoptar el bicame-- rismo.^{73/} El supuesto teórico indicaba que el federalismo im-- plicaba la existencia de una Cámara de Senadores y si se apli-- caba la existencia de una Cámara de Senadores y si se aplicaba una disposición distinta a la anterior, podría dar origen a - pensar que la estructura gubernamental se distorsionaría.

La decisión final fue en el sentido de establecer una so-- la Cámara, en la que se depositaría íntegramente la soberanía nacional, y con ésto, se marcó una excepción en nuestra histo-- ria constitucional, por cuanto que implicó la existencia de un régimen federal con la ausencia de un Senado.

^{73/} Ver pág. 119.

En 1874, se introdujeron reformas legales para devolverle vida al Senado, argumentando que era completamente indispensable dotar de representación a los Estados de la Federación, además de que significaría contar con una instancia más de reflexión y mesura en los negocios públicos.^{74/} Desde entonces, invariablemente, el Senado ha subsistido en la misma estructura formal, es decir, dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, variando si acaso el periodo del encargo de seis años, según disposición aprobada en abril de 1933.

Por lo que respecta a esta transición: federalismo-centralismo=federalismo, resulta interesante observar como aún a pesar de que se sostuvo que en el régimen federal era menester la presencia de una Cámara que contuviera la presencia de las provincias, los acontecimientos demostraron lo contrario. Así tenemos que en la referida Constitución de 1857, el Poder Legislativo se depositó en una sola Cámara de Representantes. Esto nos ilustra el hecho de que ningún país sigue necesariamente los lineamientos establecidos en otros Estados, cada uno conforma su estructura de acuerdo a las características y necesidades que en él imperan en un momento determinado. De esta forma no resulta extraño que inclusive en los regímenes centralistas se haya optado por contar con dos Asambleas que integran el Poder Legislativo.

^{74/} Ver pág. 122.

A continuación, presentamos una gráfica que resalta la caracterización que ha tenido el Poder Legislativo en México a partir de la Independencia, señalando, en cada caso, cual era la denominación legal que recibía.



EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

REGIMEN FEDERAL

REGIMEN DE ESTADOS

REGIMEN CENTRALIZADO

REGIMEN DE ESTADOS

CAMARA DE SENADORES

1824

CONGRESO GENERAL

CONGRESO GENERAL DE LA NACION

CONGRESO GENERAL

CONGRESO

CONGRESO GENERAL

CONGRESO GENERAL

CONGRESO DE LA NACION

De hecho, fue bajo el amparo de dos ordenamientos constitucionales, el de 1836 y el de 1843, que el centralismo dispuso la existencia de un Senado; éste, ya sin responder al esquema federal, como se ha expresado en su oportunidad, figuraba como una instancia más que reconsideraba los proyectos de ley. La doctrina quedaba en este caso ante el problema de justificar su existencia en un régimen que no era el federal.

Si atendemos a que el Senado contemporáneo surgió con la Constitución norteamericana, y en ésta se establecía la representación igualitaria de los Estados sin importar su extensión territorial ni su densidad demográfica, la postura inevitablemente lleva a comparar la aplicación de aquel Senado con el nuestro. Una vez más, e inevitablemente, tenemos que compulsar si los órganos considerados como federales pueden tener aplicación también en los regímenes unitarios.

Nosotros consideramos que si bien la forma de acceso al Senado en 1836 y 1893 no era democrática; la meta ulterior (aunque fuera disfrazada) era seguir presentando la imagen de una representación de las provincias, y fue ante todo, y esto quizá sea lo más importante, la forma de seguir dando albergue a gente que de alguna manera se identificaba con la élite en el poder y así conservar un cierto sentido aristocrático.

3.3. La representatividad actual del Senado Mexicano

Este punto podríamos desarrollarlo tratando de contestar algunas interrogantes: ¿A quién representa el Senado?, ¿a los Estados?, ¿a la población?. ¿Ha sido uniforme el criterio en todas las Constituciones mexicanas?. Creemos que la única forma de saberlo es tratando de descubrir a través de una breve - regresión histórico-jurídica cual ha sido la forma de tratar - este asunto en todos los ordenamientos constitucionales, hasta llegar a la época actual, en la que sin duda alguna será interesante analizar el contenido y las múltiples interpretaciones que se han dado al respecto.

En 1824, el artículo 25 de la Carta Magna, disponía que - el Senado se integraría por dos Senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de los votos de sus legislaturas. - Esto daba margen para pensar, más que nada, que cada pareja de Senadores representaba al Congreso local respectivo, puesto - que eran estos los que los elegían.

En 1836, el artículo octavo de la tercera ley constitucional señalaba una situación un tanto similar a la anterior, aunque con serias diferencias: Cada Junta Departamental escogía de una lista que le enviaban la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, a los hombres que habrían de representarlos en el Senado. Aquí resulta más difícil establecer con claridad sobre quien recaía -

la representación, pues la designación estaba entre el gobierno central y las Juntas Departamentales; pero podría afirmarse que la representatividad recaía sobre el primero.

En 1843, con la Constitución expedida por la "Junta de Notables" se estableció que las dos terceras partes del Senado - serían electos por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esta forma original de conformar la Cámara Alta daba margen, a nuestra consideración, a no distinguir claramente a quien efectivamente representaban sus miembros. Tal vez se podría afirmar que dos terceras partes - eran mandatarios de las Asambleas provinciales y una tercera - parte lo era del gobierno central.

En 1847, mediante el Acta de Reformas recobra vigor nueva mente la Constitución de 1824 y se vuelve virtualmente al Federalismo. El Distrito Federal tuvo acceso al Senado y se introdujeron cambios en la conformación de la Cámara Alta. El artículo 8 de la nueva Constitución disponía que los Estados eligieran a los Senadores y además de estos, habría un número - - igual al de los Estados electos por el mismo Senado, por la Suprema Corte de Justicia y por la Cámara de Diputados. Estas - disposiciones nos permiten afirmar con cautela que se presentaba una situación un tanto similar a la ya existente en 1845, - pues dos terceras partes representaban a los Estados (pues es-

tos los elegían) y una tercera parte representaba al gobierno federal (pues estos los seleccionaban).

En 1874, el Senado que había desaparecido en 1857, vuelve a la escena política, estableciéndose que habría dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La forma de -- elección se dispuso que sería indirecta en primer grado; es de -- cir, el pueblo elegía electores para que estos eligieran a los representantes; asimismo, la legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de -- los votos emitidos; o en su defecto, elegiría entre los que hu -- biesen obtenido mayoría relativa en los términos que disponía la Ley Electoral. Ante esto, podría pensarse que la representatividad del Senado recaía por una ficción jurídica que era -- el pueblo, pues este elegía a quienes habrían a su vez de se -- leccionar a los candidatos.

En 1917, se produjo un cambio sustancial en cuanto a la -- elección de los miembros del Senado; estos, según disposición -- del artículo 56 de la Carta Magna, serían nombrados por los Es -- tados en elección directa, señalando que la legislatura de ca -- da Estado declararía electos a los candidatos que hubieran ob -- tenido la mayoría de los votos emitidos.^{75/} Desde ese momento, y hasta la fecha, esta normación se ha sostenido invariablemen -- te.

^{75/} Al respecto, ver pág. 126.

El artículo 56 Constitucional, señala: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años".

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

Textualmente no señala el texto referido a quien representen los Senadores, cosa que sí sucede en el caso de los Diputados, cuando señala el artículo 51 que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años". Si atendemos el factor elección, tenemos que es el pueblo el que los designa directamente, pero - hay que apuntar que no es a todo el pueblo a quien representan los Senadores, (a diferencia de los Diputados), representan - más bien, al pueblo del Estado que los elige. Esto se justifica plenamente con la idea federal de dar representación paritaria a los Estados, aún cuando estos varíen en cuanto a población y territorio; y aún más, en la práctica se da el caso de que cada Senador o Senadores luchan en la Cámara por los intereses de su Estado.

Lo anterior es un razonamiento que, consideramos, podría ser una aproximación para entender más claramente sobre quien recae la representatividad del Senado mexicano actual.

IV. LA REPRESENTACION MINORITARIA EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

4.1. La representación minoritaria en México

La manera como se conforma un poder legislativo, sigue de terminados pasos que permiten, en un momento dado, definir qué personas tendrán a su cargo la tarea legislativa. Así, los sistemas políticos democráticos han tratado de encontrar los mejores caminos para integrar ese "poder", en el que reside por excelencia la soberanía del pueblo. Dichos pasos o caminos reciben, en el contexto de la Teoría Política, el nombre genérico de Sistemas Electorales.

Estos sistemas, que suelen clasificarse, al decir de los autores -entre ellos Maurice Duverger- en dos grandes tipos: - el Sistema Mayoritario y el Sistema de Representación Proporcional, aunque existen también Sistemas Mixtos que, como el mexicano actual, tratan de combinar ambos.

La característica común del primer Sistema, esto es, el Mayoritario, radica en asegurar el triunfo del o los candidatos que obtengan el mayor número de votos. Esto, sin embargo, tiene algunas excepciones, como en el caso de que el partido que es mayoritario a nivel nacional, lo es minoritario en algunas circunscripciones al interior del país, lo que significa que algunos escaños los pueden ganar los partidos de oposición.

Por el contrario, el otro sistema electoral, el de representación proporcional, trata de asegurar una representación - de los grupos políticos minoritarios en cada circunscripción, - en proporción más o menos exacta el número de votos obtenidos. Se trata, pues, de que todas y cada una de las corrientes ideológicas que existen en un momento determinado, estén representadas en el Parlamento en proporción real a su representatividad.

La idea, aunque en principio es de fácil entendimiento, - presenta serias dificultades en el momento de repartir las curules a los partidos contendientes; para ello, incluso, se han creado fórmulas electorales, pretendiendo llegar a la mayor -- exactitud posible.

Nuestro país actualmente posee un sistema que es resultado de una combinación de los dos sistemas antes descritos; sin embargo, antes de llegar a ello, se estableció el simple mayoritario y, tiempo después, una conjugación de éste y uno llamado de "diputados de partido". De estos antecedentes, y de las consecuencias del actual sistema, que han recibido en nuestro país el nombre genérico de "Reforma Política", entre otros puntos, nos ocuparemos en el desarrollo del presente capítulo.

Para empezar a hablar de esta Reforma Política, podemos - decir que, a partir de 1917, se han venido gestando algunos -- pronunciamientos que han permitido un mayor encauzamiento de -

las demandas populares a partir del momento en el que se pretenden abrir aún más los cauces de participación política.

Estos pronunciamientos podríamos enumerarlos de la forma en que lo hace el maestro Jorge Carpizo:^{76/}

- a) En 1953 se otorga el voto activo y pasivo a la mujer.
- b) En 1963 se crea el sistema de Diputados de partido.
- c) En 1969 se concede el voto activo a las personas con 18 años de edad.
- d) En 1972 se reduce la edad para ser Diputado de 25 a 21 años, y para Senador, de 35 a 30.

A partir del régimen del Presidente López Portillo, en 1976, se intensificó el proceso de Reforma Política, debido a distintos factores que, de hecho, hicieron ineludibles los pasos de aceleración de este campo. Nuevamente Jorge Carpizo^{76/} nos menciona cuáles fueron dichos factores:

a) "La conformación de fuerzas sociales y políticas externas al sistema, como fueron diversos partidos políticos no registrados que actuaban clandestinamente, y el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno, que se encuentran en sectores importantes, como los de la electricidad, la energía nuclear y las instituciones de enseñanza superior, y cuya actuación constituye fuertes presiones para el gobierno";

^{76/} Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. págs. 346-348.

b) "el hecho que el peso de la crisis económica lo han soportado las clases obrera, campesina y media baja, y no existen actualmente recursos económicos para poder satisfacer algunas de sus demandas más importantes; ya que no se les puede dar satisfactores económicos, se les excita a tener mayor participación política";

c) "la crisis económica; algunos de cuyos datos más importantes se pueden sintetizar así: aumento del desempleo y del subempleo: en 1960, alrededor del 40% del total de la fuerza de trabajo se encontraba subempleada; en 1970 fue alrededor del 44.8% ..., los precios al consumidor aumentaron de 1968 a 1975 en un 91.8% y con motivo de la devaluación del peso mexicano en 1976, el costo de la vida se incrementó en ese año un 47.5% en el Distrito Federal y en un 48.7% en todo el país, el aumento del déficit en la balanza de mercancías y servicios: en 1971 fue de 761.5 millones de dólares; en 1973, fue de 1191.6 millones de dólares; en 1974 la diferencia negativa entre las exportaciones fue de 3247.8 millones de dólares; además, la escasa capacidad interna de capital y la cuantiosa deuda externa del país";

d) "el hecho de que el juego político que representaban en el Congreso los partidos de oposición se había anquilosado y no ayudaban a configurar un juego democrático, ni a canalizar la verdadera oposición que se había fortalecido como un resultado de la crisis";

e) "la inquietud política derivada de rumores; sectores - que se peleaban dentro de la propia élite política; secuestros por grupos guerrilleros; inquietud del sector obrero que soporta la carga más pesada de la austeridad económica, pues sus aumentos salariales se encuentran dentro de un marco general del 10 a 12%, y presiones como huelgas de hecho fuera de cualquier marco legal";

f) "las invasiones de tierras en el campo, que fueron y - son una consecuencia de la miseria en que viven millones de -- campesinos, y"

g) "la pérdida general de confianza en el sistema".

Ante este panorama, el Presidente López Portillo propuso la Reforma Política que, en líneas generales, fue aceptada por los partidos políticos registrados y por los no registrados, - encontrando eco positivo en la mayoría de las organizaciones - sociales.

De hecho, desde que surgió el Partido de la Revolución en México (denominado primero Partido Nacional Revolucionario en 1929, después Partido de la Revolución Mexicana en 1936 y desde 1946 Partido Revolucionario Institucional) ningún otro partido político ha obtenido triunfos en la Presidencia de la República ni en las candidaturas a los gobiernos de los Estados; y a excepción de 1976, en que un candidato a Senador postulado por una alianza PPS-PRI, alcanzó una curul en la Cámara alta,-

ninguna otra persona ha ocupado un lugar en el Senado que no sea el Partido en el Poder.

Por lo que se refiere a Diputados federales, locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, la proporción de victorias obtenidas por el PRI es muy desigual comparándolas con las de los otros partidos.

Esta situación daba como resultado que el Poder Legislativo, al estar compuesto por miembros de un solo partido, desviguara su principal papel de discutir los proyectos de ley, -- pues sólo se limitaba a aprobar las iniciativas presentadas -- por el Ejecutivo.

Debido a ello, y en congruencia con el proceso de Reforma Política del que hablamos anteriormente, en 1963, el Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de Ley por el cual se crearían -- los llamados "Diputados de partido", que respondía a una realidad en la cual ningún otro partido que no fuera el del poder, alcanzaba por el sistema de mayoría algún lugar en el Congreso. El proyecto fue discutido y aprobado por las dos Cámaras del -- Congreso de la Unión y por las respectivas legislaturas estatales y, de esta manera, quedó reformado el Artículo 54 de la -- Carta Magna.

Se estableció que además de los Diputados electos por el principio de mayoría, habría cinco Diputados por cada partido que alcanzara el 2.5% de la votación total en las elecciones;--

y por cada 0.5% más, un Diputado adicional, hasta un límite de veinticinco Diputados de partido. Se dispuso, además, que los Diputados así electos tendrían exactamente los mismos derechos que los Diputados de mayoría y todos serían representantes de la Nación.

Sin embargo, el porcentaje requerido para obtener Diputados de minoría no fue alcanzado por algunos de los partidos de la oposición, por lo que incluso, el Congreso se pronunció por asignarles las curules aún sin haber obtenido el indispensable 2.5%. Las razones para ello, se basaron en el espíritu que había impulsado a la reforma en el sentido de dar margen para -- que las minorías también estuvieran representadas; no obstante, esta situación generó una impresión de abaratamiento de los -- puestos legislativos.

Debido a lo anterior, en 1972, se modificó el requisito -- del 2.5% requerido para obtener Diputados de partido reduciéndolo a 1.5% del total de la votación nacional, aduciéndose en la exposición de motivos para producir las reformas referidas, que debido a la experiencia obtenida en tres elecciones sucesivas, se revelaba que para las minorías organizadas era difícil alcanzar el porcentaje requerido, pero representaban, sin embargo, corrientes arraigadas en la sociedad con ideologías consistentes, por lo que resultaba necesario brindarles más facilidades para entrar a la tribuna de la representación nacional.

En este punto exponemos una breve reflexión sobre cuáles son, desde nuestro punto de vista, los motivos que han determinado que el Estado cree mecanismos para facilitar el acceso al Poder Legislativo a los partidos políticos minoritarios.

En principio, estamos de acuerdo con los planteamientos de Jorge Carpizo en cuanto a los motivos que llevaron al Presidente López Portillo a acelerar el proceso de Reforma Política y que ya hemos recogido en líneas anteriores, sin embargo, - - aquí nos queremos referir a los principios que motivaron que el Gobierno quisiera convertir la Cámara baja en Pluripartidista y heterogénea, desde 1963.

Estos principios están íntimamente vinculados con el concepto de legitimidad del Estado, es decir, el grado de aceptación del pueblo respecto del gobierno en cuestión. A este respecto, nosotros podríamos señalar dos puntos que han provocado en nuestro sistema el cuestionamiento sobre la legitimidad del gobierno: El primero y más importante, es el referente a la apatía del ciudadano por ejercer su derecho a votar el cual -- traduce en el fenómeno conocido comúnmente como abstencionismo: Si la gente no participa en las elecciones ¿cómo se puede hablar del origen democrático del gobierno?, y el segundo, la referiremos al hecho de que los votos que emitían, hasta antes de las reformas de 1963, se traducían en triunfos absolutos para los miembros del Partido Revolucionario Institucional, por

lo que la disidencia nunca lograba incluirse en la representación nacional.

Con respecto al primer punto señalado, consignaremos algunos datos para esquematizar nuestros argumentos:

INDICE NACIONAL DE PARTICIPACION/ABSTENCION (1929-1976)^{77/}

AÑO	CANDIDATO	PARTICIPACION/ABSTENCION	
1929	Pascual Ortíz Rubio	26.92%	73.08%
1934	Lázaro Cárdenas	26.99%	73.01%
1940	Manuel Avila Camacho	25.30%	74.70%
1946	Miguel Alemán Valdés	89.75%	10.25%
1952	Adolfo Ruiz Cortines	74.15%	25.85%
1958	Adolfo López Mateos	71.67%	28.33%
1964	Gustavo Díaz Ordaz	69.42%	30.58%
1970	Luis Echeverría Alvarez	64.95%	35.05%
1976	José López Portillo	68.80%	31.20%

Según las estadísticas apuntadas, de 1929 a 1940 el índice abstencionista estuvo por arriba del 70%, y si bien en 1940, en la elección del Presidente Alemán, el porcentaje bajó a un 10%, en los comicios posteriores el índice fue superior al 30%.

^{77/} Tomado de: *La legitimidad del Presidente de la República; el caso mexicano*, por Humberto Lira Mora publicado en la - Revista Línea No. 22. Julio/Agosto de 1976 del Partido Revolucionario Institucional, pág. 124.

Todos los sistemas políticos registran mayor o menor grado de abstencionismo cuando se produce una elección; sabemos - que aún en los países con mayor tradición democrática, este fenómeno se presenta invariablemente pero esto no debe ser una disculpa para justificar su presencia en nuestro país.

Si a esto, aunamos lo dicho aquí varias veces respecto de la monopolización (por llamarle de alguna manera) de los puestos de representación popular en el Poder Legislativo, tenemos como resultado: una apatía del pueblo de participar con su voto; la generación de inconformidades de las minorías que, al no tener participación, puede encauzar sus demandas por otras vías no pacíficas; y la no discusión de los proyectos de ley, - con el consabido riesgo de que sin crítica se lleguen a producir leyes deficientes.

Sobre este último punto, agregamos que ha sido precisamente uno de los principales postulados del Licenciado López Portillo, acceder al libre juego de intercambio de ideas; facilitar el arribo de corrientes ideológicas distintas al PRI en el Poder Legislativo, sin más restricción que la de apearse a -- las vías pacíficas y legales previstas por la Constitución, y al mencionar todo esto, estamos hablando de pluralismo político.

Un gobierno no puede autodenominarse legítimo en tanto no compruebe que su acceso o permanencia en el poder está acompa-

nado del reconocimiento de la mayoría de la población (refiriéndonos a Estados democráticos). Debe de ostentar el calificativo de auténtico ante sus simpatizadores y ante quienes no lo son, cuando por la vía de la libre elección, la mayoría de los ciudadanos le depositan su voto de confianza.

No obstante eso, cuando una gran parte de la ciudadanía ha perdido su creencia en el respeto al voto (y creemos que esto ha sucedido); el Estado, en este caso el mexicano, ha procurado revitalizar la confianza en el sistema, en las instituciones y en los principios democráticos, procurando que el pueblo se organice políticamente y discuta en la tribuna popular los proyectos legislativos. Sólo con este intercambio de opiniones y con la crítica constructiva se podrán hallar los mejores caminos que nos conduzcan a leyes más depuradas y más perfectas.

Estos juicios serían pues, los que a nuestra consideración provocaron que se gestara la Reforma Política en nuestro país, a través de la apertura a la participación política (acceso del voto a la mujer, creación de Diputados de partido, etc.).

Por lo que se refiere a la representación minoritaria en el Poder Legislativo; encontramos que sólo han existido dos mecanismos por los cuales los partidos que han obtenido un mínimo de votos aseguran su acceso a la Cámara de Diputados; el --

primero ha sido el de Diputados de partido, y el segundo el -- del sistema de representación proporcional, del cual nos ocuparemos en el siguiente apartado.

En cuanto a la historia del primer sistema, haremos una breve referencia sobre la trayectoria del mismo, desde su aparición hasta su supresión, auxiliándonos para ello con la obra de Javier Patiño Camarena.^{78/}

En virtud de las reformas constitucionales de 1963, se -- eliminó el anterior sistema establecido para integrar la Cámara de Diputados vigente desde 1917, y que consistía en asignar curules sólo a los candidatos que hubieran obtenido el triunfo. En la exposición de motivos de dicha reforma se aducía que: -- "tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar pero sólo las mayorías tienen derecho a -- decidir".^{79/}

Se conservaba, pues, el sistema mayoritario como el predominante, puesto que sólo debía darse margen a la oposición para que opinara, pero jamás para que representara algún peligro que afectara las decisiones de la mayoría triunfante.

^{78/} Patiño Camarena, Javier. *Análisis de la reforma política.* - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie G: Estudios doctrinales núm. 38, México 1980, págs. 91-95.

^{79/} Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Artículo 54 Constitucional que se sometió a consideración -- del Congreso de la Unión en junio de 1963.

Así pues, se creó un sistema que sólo permitiera a las minorías hacerse oír y discutir los proyectos de ley. La macánica empleada fue la de permitir que aquellos partidos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional podrían acreditar cinco Diputados de partido, hasta un máximo de 20; asimismo, a aquellos partidos que acreditaran más de 20 Diputados de mayoría, no podría asignársele ningún Diputado de partido.

Posteriormente, en las elecciones sucesivas se puso de manifiesto que el porcentaje requerido resultaba difícil de obtener por algunos partidos políticos, por lo que en 1971 se reformó nuevamente el Artículo 52 Constitucional para reducir a 1.5% el porcentaje de votos, mínimo para que los partidos pudieran obtener representantes; de igual forma se aumentó a 25 Diputados, como máximo número para incluirlos en la Cámara de Diputados.

Durante cinco periodos electorales, de 1964-1979, en los que subsistió el régimen de Diputados de partido, ésta fue la trayectoria de los partidos políticos minoritarios:

CURULES OBTENIDAS POR EL PAN, PPS Y PARM*
(1964 - 1979)

Legislatura	*PAN	PPS	*PARM	TOTAL
XLVI (1964-1967)	0	9	5	32
XLVII (1967-1970)	*20 (1-19)	10	*6 (1-5)	32
XLVIII (1970-1973)	20	10	5	35
XLIX (1973-1976)	*23 (2-21)	10	6	39
L (1976-1979)	20	12	*10 (1-9)	42
T O T A L	101	51	32	184

* Gráfica tomada del libro de Javier Patiño Camarena, Ob.cit. pág. 95.

Al respecto, Patiño Camarena comenta: "La cuadragésima - sexta legislatura ... se compuso de 178 Diputados de mayoría y 32 Diputados de partido, representando esta última cifra el -- 15.24% del total de 210 representantes populares".

"Forman parte de la cuadragésima séptima legislatura 178 Diputados de mayoría y 34 Diputados de partido, lo que quiere decir que la oposición contó con el 16.3% de las curules. Como en esta Legislatura el PAN y el PARM contaron con un Diputado de mayoría se puede decir que la representatividad total de la oposición fue de 16.9%".

"Para efectos de integrar a la cuadragésima octava legis- latura, nuevamente se dividió en 178 distritos electorales, el

resultado de las elecciones determinó que el PRI obtuviera el triunfo en todos los distritos electorales y que la oposición contara con 35 Diputados de partido, cifra que en relación a los 213 integrantes de la Cámara vino a significarse como el 16.43% de representatividad".^{80/}

Para las elecciones de 1973, que a la postre servirán para integrar la XLIX legislatura, se crearán 16 nuevos distritos electorales, por lo que el número de escaños aumentó a 194 para los miembros electos por el sistema de mayoría. El resultado de las elecciones arrojó un triunfo para el Partido Revolucionario Institucional, por lo que obtuvo 192 curules de mayoría y los partidos de oposición obtuvieron: "37 Diputados de partido, número que vino a significarse como el 16.02% del total de representantes (231). Asimismo conviene aclarar que en esta legislatura el PAN obtuvo dos Diputados de mayoría y que, en consecuencia, el porcentaje de representatividad total de la oposición alcanzó el 16.88%".^{81/}

Patiño Camarena agrega que: "para la quincuagésima legislatura (1976), última en integrarse de conformidad a este régimen, se crearon otros dos nuevos distritos electorales y por lo tanto se contó con un total de 196. Los resultados de la consulta electoral determinaron que la Cámara se integrara con

^{80/} *Ibidem.*, págs. 93-94.

^{81/} *Ibidem.*, pág. 94.

237 Diputados y que la oposición obtuviera 41 Diputados de partido, es decir 17.30% del total de las curules en tanto que el partido mayoritario se acreditó 195 curules de mayoría. Si a los 41 Diputados de partido se agrega un Diputado de mayoría - que alcanzó el PARM entonces el porcentaje de representatividad total de la oposición fue de 17.72%".^{82/}

Por lo anterior, podemos afirmar que la oposición en el Congreso nunca alcanzó siquiera el 18% de representatividad en el transcurso de más de una década, y de cinco diferentes legislaturas.

4.2. Breve referencia sobre los resultados obtenidos en México con el establecimiento de la representación proporcional en la Cámara de Diputados

A los cinco meses de haber asumido la Presidencia de la República, el licenciado José López Portillo declaró: "La historia reciente del país, la crisis económica toda, nos está indicando la necesidad no sólo de avanzar en la solución de los problemas económicos sino también, y fundamentalmente, de los políticos, para ampliar las bases democráticas en que se sustentan nuestras instituciones acreditando que es a través de ellas como puede conducirse el cambio".^{83/}

^{82/} loc. cit., pág. 94.

^{83/} Primer Informe de Gobierno, 1° de Diciembre de 1977.

El Presidente, de esta forma, reconocía que debían buscarse soluciones inmediatas a los problemas políticos mediante mecanismos que permitieran el acceso de la disidencia a la participación política. El estado en el que había recibido el país hacía necesario encontrar alternativas que, presentadas en bloque, se fueran desarrollando simultáneamente para obtener también soluciones concomitantes. Por una parte, para resolver la grave crisis económica, fijó dos puntos prioritarios que habrían de destacarse en su programa de gobierno: energéticos y alimentos; y por otra, para evitar posibles descontentos sociales, propuso la Reforma Política, que anunció formalmente durante su primer informe de gobierno en los siguientes términos: "El desarrollo democrático obliga al Estado a admitir en la Unión a las más variadas y antitéticas ideologías. Habremos de procurar la participación política de todos los grupos plurales y que quienes disienten -así sean minorías- cuenten con formas válidas para encauzar su inquietud sin caer en brechas clandestinas, ni recorrer laberintos de impotencia, a veces heroica, que no van a parte alguna".^{84/}

Cinco días más tarde, el licenciado José López Portillo -envió a la soberanía nacional en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción I de la Constitución Política, la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas

^{84/} Primer Informe de Gobierno, 1º de Diciembre de 1977.

y Procesos Electorales, que habría de reglamentar las reformas constitucionales que permitirían introducir el sistema de representación proporcional; con ello, se suprimía el anterior sistema de Diputados de partido, y se establecía en el artículo 52 de la Constitución que, además de 300 Diputados de mayoría, la Cámara de Diputados se integraría hasta por 100 Diputados electos por el principio de representación proporcional.

Los argumentos del Presidente de la República, a favor de la ley que reglamentaría este cambio, quedaron plasmados en la exposición de motivos de la ley referida: "La reforma política representa la decisión de fortalecer el Estado de Derecho y vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social. Para ello hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir al margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público".^{85/}

Asimismo, aseveró: "Tenemos la conciencia de que se hacen concretos los derechos de las minorías y se garantizan los de la oposición y con ellos damos pasos firmes en la consolidación de la democracia mexicana".^{86/}

Las bases de esta ley fueron sustentadas después de las debidas reformas constitucionales que para tal efecto se apro-

^{85/} Exposición de motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 6 de Diciembre de 1977.

^{86/} *Ibidem*.

baron el 6 de diciembre de 1977. Las innovaciones se hicieron sobre 17 artículos de la Carta Magna que, fundamentalmente, introdujeron los siguientes cambios:

Artículo 60.- El derecho a la información garantizado por el Estado, que se suma a la garantía individual de manifestar libremente y por la vía pacífica cualquier idea. Cabe apuntar que aún no se ha reglamentado la forma ni los medios por los cuales se puede ejercitar aquel derecho.

Artículo 41.- A la parte de la Constitución que señala -- que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, se agregó el postulado que sostiene que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática y, por tanto, el Estado debe de garantizar su libre acción mediante el procedimiento que para tal efecto reglamenta la ley de la materia. Debe resaltarse, además, que estos principios fueron integrados en la parte orgánica de la Constitución y no en la dogmática con lo cual se le da mayor relevancia al papel de los partidos políticos como componentes orgánicos del Estado.

Artículo 52.- Se reformó la parte que indicaba el número de Diputados que integrarían el Congreso de la Unión; la última disposición señalaba que se elegiría un Diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que fuera superior a 125,000. -

Ahora se indica que habrá 300 miembros electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, hasta 100 Diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Esta reforma fue la parte medular que indicaba el cambio que habría de producirse para aumentar el número de legisladores en la Cámara baja (de 237 que integraron la L y última Legislatura compuesta por Diputados de partido, a 400 que compondrían la legislatura; es decir 163 Diputados más), brindando mayores oportunidades a los partidos políticos minoritarios para que accedieran a la Cámara baja.

Artículo 60.- En este precepto, se introdujeron dos principios nuevos: 1) La Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral compuesto por 100 presuntos Diputados, 60 de los electos por el principio de mayoría relativa y designadas por el partido que registra el mayor número de votos, y 40 de los electos por el principio de representación proporcional, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número de votos obtenidos por cada uno.

2) Procedería el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; aunque hay que apun

tar que la declaración de la Corte no es decisoria, pues el Colegio Electoral, una vez enterado de la resolución de la Corte, emite de nuevo su decisión la que finalmente es definitiva e inatacable.

Artículo 73.- Se adicionó la fracción VI, con una fase segunda para señalar que con respecto al gobierno del Distrito Federal, los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinaran, serían sometidos a referéndum e iniciativa popular, con lo cual se introducía en nuestro sistema el principio de la democracia semidirecta. Cabe apuntar, sin embargo, que tales principios aún no han sido reglamentados y, por lo mismo, no se han practicado.

Artículo 115.- Este artículo quedó reformado en el último párrafo de la fracción III de la manera siguiente: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población sea de 300 mil o más habitantes". Con esto se demarcaba también en las provincias, el principio de pluralismo político, para dar cabida también a la oposición en el interior de la República; sin embargo ello no significaba que todos los Estados adoptaran forzosamente el sistema de representación proporcional, pues el mandato consti

funcional sólo señala que debía darse acceso a las minorías; en cierta forma, los Estados que tenían un sistema de Diputados de partido cumplían con la obligación. A pesar de ello, la mayoría de las legislaturas locales introdujeron reformas a las leyes electorales para introducir el novedoso sistema proporcional.

Una vez instrumentadas las reformas constitucionales ya anotadas, se sometió al Congreso de la Unión la ya mencionada Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; la cual fue discutida por la L Legislatura durante el mes de diciembre de 1977, habiendo estado integrada por Diputados de cuatro partidos políticos: PRI, PAN, PPS y -- PARM, de los cuales, los tres últimos contaban en su mayoría con Diputados de partido. Fue finalmente aprobada en los términos del proyecto del Ejecutivo y promulgada el día 28 de diciembre de 1977.

Por vez primera, se les otorga a los partidos políticos toda una gama de derechos para que puedan desarrollar su actividad política (franquicias postales, acceso permanente a la radio, televisión, etc.), todo ello con el fin de promover la participación del pueblo en la cosa pública. De igual forma se reconoce el término de Asociación política, que aunque también constituye forma de agrupación ciudadana, es de un grado menor en comparación con los partidos políticos. Se prevé, --

asimismo, la posibilidad de que los partidos puedan formar - - frentes y coaliciones en las contiendas electorales, sobre lo cual, en las elecciones federales de 1982 se tuvo ya la experiencia de que algunos grupos de la izquierda militante (PCM, MAUS y otros) se unieron para participar con el emblema de Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en la elección anotada.

Por otro lado, tenemos que la misma ley establecía, en el Artículo 68, que aquel partido político con registro que no obtuviera en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional cuando menos, perdería su registro; con ello se pretendía que los partidos representaran efectivamente corrientes ideológicas con respaldo popular; sin embargo, por reformas a la ley en diciembre de 1981, se dispuso que se perdería el registro cuando en una sola elección no se alcanzara el 1.5% de la votación nacional. Esta situación la vinculamos nosotros - al hecho de que al existir tantas facilidades para la constitución de partidos políticos, estos proliferaron, de tal manera que en 1979 existían siete partidos con registro (PRI, PAN, PPS, PARM, PCM, PST y PDM), y en 1982 se agregaron otros dos: Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Social Demócrata (PSD), ante esto, debía de buscarse una fórmula que eliminara a los partidos que sólo existen por el membrete y que no tienen ningún respaldo popular.

Una de las intenciones del legislador fue la de que el -- pueblo recobrarla la credibilidad en el respeto al voto; por -- ello, se crearon en la LFOPPE distintos recursos para impugnar cualquier anomalía en el proceso electoral, tales como la in-- conformidad, la protesta, la queja, la revocación y la revi-- sión, los cuales son tramitados ante distintos órganos electo-- rales e, inclusive ante el judicial como es el caso de la Su-- prema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, con el resultado de las elecciones de 1979, -- la Cámara de Diputados quedó integrada por 300 Diputados elec-- tos por el principio de mayoría relativa, siendo estos, todos miembros del Partido Revolucionario Institucional; y 100 Dipu-- tados electos por el principio de representación proporcional, siendo estos, miembros de seis partidos políticos: PAN, PCM, -- PPS, PST, PDM y PARM; con lo cual, la oposición representó la cuarta parte de la composición total de la Cámara baja; la di-- tribución de las curules entre estos partidos fue la siguiente: PAN, 39; PCM, 18; PARM, 12; PPS, 12; PDM, 10 y PST, 10.^{87/}

Así, pues, la Cámara de Diputados albergó cambios trascen-- dentales, la voz de la disidencia se hizo escuchar, y para -- quien haya tenido alguna vez la oportunidad de asistir a una -- sesión de nuestra Cámara actual, podrá constatar que existen --

^{87/} Cámara de Diputados, Diario de los debates. Año 1, Tomo I, No. 1, agosto 15 de 1979, págs. 4-7.

verdaderos debates ideológicos y discusiones profundas para poder encontrar el mejor camino de la ley. La izquierda militante sobre todo, ha cuestionado por sistema los pronunciamientos del partido en el poder; en atención a ello, este último ha tenido que recurrir a sus mejores hombres para dar la batalla, y aquí, el más beneficiado es el pueblo, puesto que sólo así se pueden hacer mejores leyes que después el Ejecutivo debe respetar; redundando esto en el bienestar de la población.

Ahora bien, el Poder Legislativo se integra en nuestro país por dos Cámaras; nosotros nos preguntamos, ¿la reforma política sólo puede tocar la Cámara de Diputados y nunca a la de Senadores? y si es así ¿por qué? ¿Es un altar sagrado la Cámara alta, que no puede ser tocado por los cambios del mundo actual? ¿Es un tabú hablar de abrir el Senado a las minorías?

Nosotros nos hicimos este tipo de preguntas al comenzar el presente trabajo; y en los siguientes apartados trataremos de exponer cuáles han sido las objeciones que se han sostenido para evitar que la Reforma Política entre al Senado, así como las ventajas y argumentos que distintos autores han argumentado para incentivar el cambio en dicha Cámara. Por ahora nos referiremos solamente a las palabras del autor del aceleramiento (como nosotros le llamamos) del proceso de reforma política en el México actual.

"Una verdadera reforma política no es un acto, así sea es

te de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor".^{88/}

Nosotros así lo entendemos, pensamos que no debemos tener miedo a los cambios cuando están cuidadosamente pensados; tenemos confianza en el presente y seguridad en que el futuro nos depara amplios caminos de la más pura y libre expresión democrática. Creemos en nuestras instituciones, en la perfeccionabilidad de nuestra democracia y en nuestra firme convicción de que México es y será ejemplo de libertad y de justicia.

4.3. El Régimen Federal y la representación minoritaria en el Senado

Queremos iniciar este punto con las siguientes preguntas: ¿Es consubstancial el régimen federal con la existencia de un Senado?, y, ¿los Estados deben estar representados peritariamente en una Cámara Legislativa? Respecto a la primera interrogante, afirmamos lo que hemos dicho ya en el transcurso del capítulo III de este estudio: es imposible hablar de lógica político-constitucional existiendo tantos y tan variados regímenes en el mundo. Cada país se da el sistema y las instituciones - que más le convienen y no deben de servirse de modelos previa-

^{88/} Primer Informe de Gobierno, 1° de Septiembre de 1977.

mente concebidos, es ahí donde radica el principio de la soberanía, con el cual pueden los países edificar y construir las más raras y extrañas instituciones donde radique la voluntad popular.

Por ello, si encontramos que muchos países que tienen régimen federal tienen también una Cámara federal, ello no significa que fatalmente deba operar así en todos los Estados federales. Así, nosotros tenemos la experiencia de que en 1857, con la existencia de un régimen federal, contamos únicamente con una Cámara de Diputados. Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado que valen más dos Cámaras que una sola, por ello volvimos al Senado, cuando así se consideró conveniente.

Respecto a la segunda interrogante, responderemos lo que también hemos visto ya en el Capítulo III; el régimen paritario surgió en México al seguir al modelo norteamericano de 1787, cuando aquel país encontró serias dificultades al tratar de determinar el número de representantes que habría por cada Estado en la Cámara legislativa; como cada Estado tenía diferente densidad de población, era lógico pensar que tendrían más diputados los que albergaran más habitantes; ello claro, en detrimento de los Estados pequeños. Esta situación produjo la conformación de dos Cámaras: una desigual de acuerdo a la población de cada miembro de la Unión y otra paritaria, con dos representantes por igual de cada Estado.

Sin embargo, no obstante que en un principio se siguió - aquel sistema norteamericano, nuestro país se ha alejado en -- más de una ocasión del mismo, como en el momento en que habiendo adoptado un régimen centralista en 1843, seguimos conservando las dos Cámaras y aquel otro, en 1857, que teniendo un régimen federal adoptamos una sola Cámara legislativa.

Así, pues, pensamos que en nuestro país el régimen paritario se conserva actualmente por ser el sistema que responde mejor a nuestras necesidades y no por imitar a ningún modelo ajeno a nuestras tradiciones.

Ahora bien, el principal objetivo de este estudio es presentar argumentos convincentes para demostrar que es posible - la existencia de un régimen pluralista en el Senado, que al -- igual que en la Cámara de Diputados, se abran las puertas a la oposición; que se permita que la disidencia también se manifieste en la otra Cámara para que se pueda hablar de una verdadera reforma política.

Del Senado pocas veces se oye hablar, hay quienes en algún momento le llamaron inútil y próximo a desaparecer; "Cámara de las nulidades políticas" y "recinto de reliquias políticas".

Sabemos que actualmente el Senado se integra sólo por - -

miembros de un solo partido político,^{89/} que al igual que en nuestra antigua Cámara de Diputados, los proyectos de ley, en la mayoría de los casos sólo pasan por trámite al no existir una confrontación ideológica; nosotros nos preguntamos ¿por qué no cambiar la situación?

Nosotros vinculamos de manera especial la relación Senadores de minoría y régimen federal, porque algunos autores han sostenido que introducir a las minorías significa romper el régimen federal, desapareciendo de esta forma la personalidad de los Estados representados.

Juicio por demás falso. Si encontráramos una fórmula que conservara la representación paritaria y al mismo tiempo permitiera el acceso a la oposición, jamás se podría hablar de que la personalidad de los Estados se encuentra en peligro. Debemos de vencer el miedo a los cambios y abrir aún más los cauces democráticos, pues se corre el riesgo de que la Cámara de Senadores merezca los calificativos que se le han dado.

^{89/} A excepción del Senador Jorge Cruisbank García, miembro del Partido Popular Socialista en la LI Legislatura.

4.4. Análisis de las principales tesis sostenidas por diversos autores y agrupaciones nacionales sobre la posibilidad de incluir la representación minoritaria en la Cámara de Senadores

A partir del régimen del Presidente López Portillo, y previas las reformas constitucionales y legales que condujeron al "aceleramiento" de la reforma política en nuestro país, se dispuso que habría una amplia consulta popular para determinar - que cambios eran los que la mayoría de la población requería. Dicha consulta se realizó en la Secretaría de Gobernación, a través de múltiples audiencias que se realizaron con la más amplia libertad de expresión y sin discriminación alguna. Así, participaron múltiples organizaciones, partidos políticos, grupos profesionales y ciudadanos a título personal, quienes expresaron cuales eran, a su criterio, las innovaciones que debían realizarse.

A favor de la creación de Senadores de partido o de minoría, se pronunciaron entre otros, el PARM, Antonio Martínez -- Bñez, Francisco Javier Gaxiola Ochoa, Antonio Carrillo Flores, el Partido Comunista Mexicano, la Unidad de Izquierda Comunista y el Partido Obrero Agrario Mexicano. En contra de la introducción de Senadores de minoría, se manifestaron entre -- otros, Jorge Sayeg Helú y Oscar Ornelas;^{90/} éste último sostu-

^{90/} Citados por Jorge Carpizo en *Estudios Constitucionales*, - Ob. cit., pág. 370.

vo que las opiniones en favor de su establecimiento resultaban demasiado practicistas, dado que si existían Diputados de partido, debía haber también Senadores de partido; sin embargo, - afirmaba, tales proposiciones se sustraían a la realidad y a las características del sistema federal mexicano, cuya adopción respondía a significaciones de gran valor histórico.

Haremos, a continuación, una relatoría de las opiniones - doctrinarias y practicistas que se oponen a que en México existan Senadores de minoría, y al mismo tiempo, las corrientes y opiniones en favor de su creación.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela ha afirmado que: "atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no pueden haber -Senadores de partido-, ya que la elección de éstos no -- tienen como medida la densidad demográfica sino el número de - entidades federativas conforme al artículo 56 Constitucional.- En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de Cámara equilibrada, en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos, razón que nos induce a afirmar, además, que tampoco es operante el sistema de representación - proporcional tratándose de los Senadores",^{91/}

^{91/} Burgoa, Ignacio. *Ob. cit.*, pág. 629.

Sin embargo, el maestro Burgos no excluye la posibilidad de que en el Senado existan Senadores que pertenezcan a distintos partidos políticos, pues parte de la premisa de que debiendo haber dos Senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, el primer escaño se asignaría al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos, y el segundo puesto, al candidato del partido que hubiera obtenido la segunda votación más alta.

Apuntaremos aquí también, por otro lado, que al buscar en los libros especializados sobre la materia de Derecho Constitucional Mexicano el tema en cuestión, salvo algunas excepciones, no es abordado. Esto se explica si atendemos a que es un concepto novedoso, que a partir de 1977 se empieza a tratar; por ello, tuvimos que recurrir a revistas, declaraciones y conferencias en los que distintos juristas y representantes de agrupaciones sociales abordaban con interés el tema. De esta forma, encontramos que se han emitido las más variadas opiniones sobre el mismo y, con beneplácito, podemos afirmar que son más los opinantes a favor que consideran la conveniencia y factibilidad de que la Cámara Alta se integre también por representantes de los partidos de oposición.

De nuestro análisis hemos podido observar que el principal sostén de la tesis que niega la integración del Senado Pluripartidista es el referente al rompimiento del régimen fede-

ral. Esto, lo hemos afirmado ya, podría ser argumentado si se rompiera la paridad en la Cámara pero de no ser así, los Estados seguirían teniendo por igual el mismo número de representantes.

De esta forma, José Anastasio Gutiérrez afirma: "El Senado es un mecanismo de representación, a través del cual se lleva a cabo la participación de los Estados, en las decisiones que tocan aspectos relativos a aquellos a lo cual han renunciado indefectiblemente las soberanías estatales, a favor de un gobierno central y por lo tanto de la soberanía nacional, ... los Senadores son representantes de las entidades libres y soberanas, distintas aunque con intereses comunes. De esta diferencia en la representación se desprenden las características distintivas de las dos Cámaras colegisladoras. Si esto es así, no hay razón para aplicarles a las dos Cámaras los mismos principios políticos, como es el caso de la representación minoritaria, ... los Estados federados no pueden reunirse por asociaciones que podrían ser minoritarias con respecto a otras que reunieron a otros Estados de la República".

Y concluye Anastasio Gutiérrez con lo siguiente: "Si bien se puede entender que diversas fracciones de una población puedan expresar opiniones distintas sobre los asuntos que afectan a toda la población, no es comprensible que se puedan expresar posiciones minoritarias en la representación de una entidad --

que tiene vida colectiva propia. Es por esta razón que no cabe la representación minoritaria en el Senado, no obstante su lógica en el caso de la representación popular".^{92/}

El hecho de que sea diferente la forma de acceso al Congreso de la Unión para los Diputados y para los Senadores, no significa necesariamente que exista un impedimento legal para que la oposición ingrese a la Cámara Alta. El autor antes señalado sostiene que los Senadores representan a los Estados y que su calidad es diferente a la de los Diputados, pero ninguna de las dos posiciones es totalmente cierta; veamos por qué: La Constitución señala en el artículo 51 que los Diputados son representantes de la Nación; pero el mismo texto legal no define la situación de los Senadores pues sólo se dice en el artículo 56 que habrán dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal dejando a la interpretación cual es su representatividad. Nosotros afirmamos que los Senadores no representan a la Nación, ni a los Estados de la Federación, sino a los pueblos de los Estados ya que son estos los que eligen a sus representantes para la Cámara Alta. Por lo que respecta a la diferente calidad de los representantes en el Congreso Federal, coincidimos, en parte, puesto que su forma de acceso y --

^{92/} Anastasio Gutiérrez, José. *El Senado, el federalismo y la reforma política*, en Foro Político y Polémico. Revista de Información general editada por "Editorial Foro, S.A.", publicación semanal. Año II, número 81, 8 de marzo de 1982, pág. 7.

sus funciones específicas son diferentes, pero ello no da pauta para sostener desde el punto de vista estrictamente jurídico que esté vedada la participación de la oposición si se encuentra una fórmula que respete la paridad en el Senado y no afecte el sistema federal del Estado.

Hemos observado también que los mismos miembros del Partido Revolucionario Institucional no tienen una uniformidad de criterio al abordar el tema en cuestión. Hay amplias diferencias de opinión que se encuentran en favor y en contra y, aunque sabemos que el Partido alberga en su seno una gran variedad de corrientes tanto conservadoras como progresistas, y que se permite una amplia libertad de expresión, creemos que debería de mantenerse una sola corriente ideológica que permitiera saber con exactitud cuál es el correcto pronunciamiento del Partido sobre este tema.

En este orden de ideas, hemos recogido aquí la opinión de Héctor Murillo Cruz, destacado miembro del Partido Revolucionario Institucional que avala la apertura del Senado:

"Hay que estimular y darle fluidez a todas aquellas -- corrientes de opinión que deseen de buena fe contribuir con su gerencias viables al fortalecimiento de la democracia en México".

Asimismo, afirma: "Aún cuando la idea de la representación pluripartidista rompe con los moldes clásicos de la tradi

cional constitución del Senado de la República, en nombre del sentido progresista y continuo del perfeccionamiento democrático en México, se justifica como aspiración de la comunidad nacional en general, y de la oposición minoritaria en particular" y finaliza Murillo Cruz diciendo que: "Hallar la fórmula que resuelva la integración de un Senado que incorpore a miembros de la oposición minoritaria, es desde mi punto de vista personal, una tarea más allá del corto plazo".^{93/}

Por otro lado, contamos con la valiosa opinión del Licenciado Mario Moya Palencia, destacado maestro universitario, estudioso del derecho electoral y brillante funcionario público, quien también ha abordado con interés el tema en dos ocasiones, una a través de una conferencia en el transcurso de su participación en el Coloquio sobre "La Democracia en el mundo moderno", el 20 de enero de 1982, y la otra también en una ponencia durante la celebración del Segundo Curso de actualización de Derecho Electoral, llevado a cabo en la Facultad de Derecho de nuestra Alma Mater. En la primera sostuvo que:

"La reforma política no debe detenerse sino perfeccionarse, y nuestra Constitución debe contener, de manera cada vez más completa y precisa, los elementos esenciales del Derecho -

^{93/} Murillo Cruz, Héctor. ¿Senado de la República Pluripartidista? en Foro Político y Polémico, Ob. cit., pág. 16.

Electoral".^{94/} Por lo mismo, recomendaba que debían de modificarse, entre otros, los artículos 56, 57 y 58 "para establecer un procedimiento que facilite la integración del Senado con Senadores de minoría, pero conservando el mismo número de Senadores por el Estado, por ejemplo tres, para asegurar el equilibrio del Pacto Federal, y permitiendo a todos los partidos la competición por el tercer Senador de cada Estado, mediante un adecuado sistema de representación proporcional".^{95/} Añadió, en la misma ponencia, que en el contexto del mismo desarrollo de la Reforma Política, se debería contemplar la forma en que la población isleña de México estuviera representada en el Congreso de la Unión, que se eliminara la incompatibilidad constitucional entre los candidatos por mayoría y por representación proporcional y, en general, se hiciera más ágil y veraz el proceso electoral.

Durante la segunda ponencia, que además ha sido muy comentada por los estudiosos de la materia, destacó que era necesario el arribo de miembros de la oposición a la Cámara de Senadores, para que ésta recuperara su funcionalidad legislativa, y añadió que el PRI podría tener hasta 75% de curules, mientras que el 25% restante sería para la oposición. Añadió, así

^{94/} Tomado de *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la República, No. 16, Vol. III. Enero-Febrero 1982, México, D.F., pág. 12.

^{95/} *Ibidem*.

mismo, que los procedimientos para instaurar un Senado pluripartidista son estudiados actualmente y sugirió la elección de cuatro Senadores por Estado, de los cuales uno sería electo mediante los mecanismos de representación proporcional.

Con respecto a la postura de los partidos de la oposición, existe un clima de franca simpatía por la adopción de la idea comentada; esto se justifica ampliamente, si tomamos en consideración que esto permitiría el arribo de los mismos a la ahora inaccesible "Cámara Sagrada".

Por su parte, el Partido Acción Nacional, que por muchos años ha sido la segunda fuerza electoral en el país, a través de sus miembros, como Hiram Escudero, ha manifestado que: "Por la Reforma Política, la Cámara de Diputados se ha enriquecido en el número de sus miembros, y en las corrientes ideológicas representados, en tanto que el Senado continúa con el mismo número de Senadores y sin la representación de las minorías: esto significa no sólo un desequilibrio cuantitativo sino cualitativo entre ambas Cámaras que la prudencia política aconseja corregir".^{96/}

Creemos que es pertinente en este punto anotar, que el -- Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión

^{96/} Escudero, Hiram. ¿Senado Pluripartidista? en Foro Político y Polémico, Ob. cit., pág. 9.

de la Cámara de Diputados de fecha 23 de septiembre de 1980, -
presentó a la Asamblea dos iniciativas de Ley, para reformar -
el artículo 56 de la Constitución, y el artículo 4o. de la - -
LFOPE, a fin de aumentar el número, de miembros del Senado y -
establecer un sistema mixto en su elección.

Aunque tal iniciativa no fue sometida al pleno del Congre-
so, transcribimos a continuación los proyectos que reformarían
los artículos referidos.

"Artículo 56 de la Constitución: La Cámara de Senadores -
se compondrá de tres miembros por cada Estado y tres por el --
Distrito Federal, electos en forma directa por el sistema mix-
to de mayoría relativa y de representación de minorías y dura-
rá en su encargo seis años".

Artículo 4o. de la LFOPE: "La Cámara de Senadores se com-
pondrá de tres miembros por cada Estado y tres por el Distrito
Federal, que se elegirán por votación directa, en los siguientes
términos:

"I.- Si uno, cuando menos, de los tres candidatos que ob-
tengan mayoría relativa ha sido postulado por diferentes parti-
dos políticos que los otros dos, los tres serán declarados - -
electos".

"II.- Si los tres candidatos que obtengan mayoría relati-
va fueron postulados por el mismo partido, se declararán elec-
tos a los dos de mayor votación; y el tercer Senador lo será -

el candidato postulado por otro partido que siga en número de votos, siempre que su votación represente el cinco por ciento, cuando menos del total de los votos válidos emitidos en la entidad para el tercer candidato a Senador".

"Si la votación es menor del porcentaje indicado, se declarará electo al tercer candidato con mayoría relativa, aunque haya sido postulado por el mismo partido que los dos primeros; y en la misma forma se procederá cuando un solo partido haya postulado candidatos".

De acuerdo al espíritu de la iniciativa, la tercer curul sería prácticamente asignada al Partido Acción Nacional por constituir éste la segunda fuerza electoral del país y obtendría de hecho un tercio de la Cámara de Senadores. Este proyecto ha sido criticado, argumentándose que de ninguna forma dicho Partido representa un tercio del electorado hablando en términos relativos, por lo que de aceptarse dicha iniciativa sería una ficción que sólo beneficiaría a Acción Nacional, pero que de ninguna manera representaría la realidad.

Por otra parte, el Partido Popular Socialista, a través de Jesús Luján Gutiérrez, ha dicho al respecto que: "El Partido Popular Socialista reitera una vez más la necesidad de establecer el sistema de representación proporcional en todos los cuerpos colegiados representantes del pueblo que van desde los

ayuntamientos municipales, hasta la Cámara de Senadores".^{97/}

De igual forma, Lázaro Rubio Félix, destacado miembro del Partido solferino ha declarado que: "es necesario que en el Senado se den los debates y se manejen ideologías diferentes para que haya confrontación de ideas en controversias, para que de la discusión surjan leyes que beneficien al pueblo."^{98/}

Recogemos por otro lado, la opinión del Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad, el maestro Jorge Carpizo, quien ha manifestado: "Consideramos que no existe ningún inconveniente teórico para que en un futuro cercano se cree el sistema de Senadores de minoría, con lo que se reforzaría grandemente el proceso democratizador de la Reforma Política; si no se procede así, probablemente el Senado continúe siendo monopolio de un Partido con las consecuencias consiguientes para todo el procedimiento legislativo y democratizar en el país".^{99/}

Por todas estas consideraciones, nosotros pensamos que puede ser factible el establecimiento a mediano plazo de un Senado pluripartidista en nuestro país. El medio se puede encontrar si se utiliza una fórmula que garantice, como ya lo hemos

^{97/} Luján Gutiérrez, Jesús. *El Senado de la República necesita oxígeno*, en Foro Político y Polémico, Ob. cit., pág. 11.

^{98/} *Ibidem.*, pág. 18.

^{99/} Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Ob. cit., pág. 172.

señalado, el respeto al pacto federal y los Estados sigan representados paritariamente en la Cámara Alta.

4.5. La representación minoritaria en la Cámara de Senadores. Una propuesta

Si bien nosotros hemos señalado la necesidad de que exista un Senado plural en nuestro Congreso, debemos de partir de bases firmes para que pueda ser una realidad y la idea no se quede en la abstracción teórica.

La idea panista que hemos comentado en el punto anterior, jamás sería aceptada por el Gobierno emanado del Partido Revolucionario Institucional porque el tercer puesto en el Senado sería asignado al candidato que obtuviera el segundo lugar en la votación, y éste, según la Iniciativa, sería propiedad indiscutible del partido blanquiazul en virtud de que actualmente constituye la segunda fuerza electoral del país, y dejaría sin oportunidad a los demás partidos políticos registrados, -- amén de que no representaría de ninguna manera a la tercera -- parte del electorado.

Ahora bien, pensamos que una fórmula que podría tener -- aplicación a mediano plazo, debe de contener los siguientes -- puntos:

- 1.- La paridad en el Senado debe seguirse conservando pa-

ra mantener la representación federal de los Estados. Una postura diferente, aunque tuviera fundamentos teóricos válidos, sería impugnada de inmediato por la totalidad de las provincias.

2.- Debe de asegurarse el acceso al Senado a los miembros de cuando menos dos partidos políticos. Esto en atención a -- que el objetivo del siguiente paso de la Reforma Política sería el de permitir el acceso a distintas corrientes minoritarias, y no se podría concebir la idea de que un solo partido político gozara de tal privilegio.

3.- La proporción de las minorías en el Senado no debe de exceder de la cuarta parte de la composición total de la Cámara, es decir, se debe adoptar un sistema semejante al de la Cámara de Diputados, donde tal porcentaje ha producido buenos resultados. Pensar por ejemplo, en que un tercio de la Cámara fuera ocupado por la oposición, daría como resultado que el partido oficial lo rechazara de inmediato, puesto que cedería la estabilidad misma del recinto parlamentario, dado que el quorum legal se integra por las dos terceras partes de sus miembros.

4.- Si afirmamos que deben de ingresar otras corrientes ideológicas al Senado, esto lleva a pensar que su número debe de elevarse. Habrá quien diga que esto significa inevitablemente un desembolso mayor del erario público para cubrir las -

dietas de los nuevos Senadores, y ante una crisis económica como la que vivimos, esto representa un lujo que no podemos darnos. Nosotros afirmaríamos ante esto, que la Democracia no tiene precio y vale más un gasto de este tipo, a tener que afrontar las posibles reacciones sociales que se desatarían si se estableciera un régimen despótico y autoritario.

Debemos tomar en cuenta además, que en un país con más de setenta millones de habitantes, sesenta y cuatro Senadores es una cantidad relativamente pequeña, y aún más, si comparamos la cifra de los componentes de las segundas Cámaras de otros países, observaremos que México tiene una representación muy pequeña.^{100/}

Con estos antecedentes, nosotros propondríamos concretamente:

1.- Elevar a cuatro el número de Senadores por cada Estado y el Distrito Federal, con lo cual, la paridad en el Senado se seguiría conservando, permitiendo al mismo tiempo que la mayoría conserve su posición y las minorías tengan acceso a la Cámara, con ello, habría un total de ciento veintiocho Senadores. Es decir, tres de mayoría y uno de representación proporcional por cada entidad federativa, haciendo un total de cuatro por cada una.

^{100/} Ver cuadros del capítulo II. págs. 74 a 78.

2.- El sistema que se seguiría para la elección de Senadores sería mixto, al combinar el sistema de mayoría relativa -- con el sistema de representación proporcional, utilizando para ello, un mecanismo similar al utilizado en la Cámara de Diputados. El procedimiento sería el siguiente: Se elegirían tres senadores por el principio de mayoría relativa a los candidatos que hubieran obtenido la mayor votación, sumando un total de noventa y seis, y para los treinta y dos restantes, se seguiría el principio de representación proporcional, asignándose, mediante fórmulas electorales, tantos Senadores a cada partido político, como porcentaje de votos hubieran obtenido en la votación nacional.

De esta forma, el sistema sería semejante al de la Cámara de Diputados, utilizando los términos Senadores de mayoría y Senadores de representación proporcional, pero sin hacer distinción alguna en cuanto a prerrogativas y obligaciones de los mismos.

Es importante anotar que no por el hecho de que se utilizara un sistema semejante, el sistema federal se afectaría, pues el sistema paritario seguiría conservándose, sin afectar la representación minoritaria de los Estados.

3.- Valdría la pena, por otro lado, considerar la posibilidad de que se señalara la naturaleza de la representación de los Senadores; al igual que con los Diputados, debe de mencio-

narse que son representantes de la Nación, pues tal y como aparece el artículo 56 Constitucional, deja a la interpretación - sobre cuál es su naturaleza. Particularmente, nosotros pensamos que no representan a los Estados pues estos no los designan ni a través de su Ejecutivo, ni a través de sus Legislaturas -lo único que hacen estas últimas es declarar Senadores - electos a quienes hayan obtenido el triunfo en sus respectivas circunscripciones- y además, si introducimos la modalidad de Senadores de representación proporcional, se debe sostener que ni los de mayoría representan a los Estados, ni aquellos representarían a los Partidos Políticos; todos, una vez electos representarían a la Nación entera, es decir, al pueblo en su conjunto.

Para hacer posibles estas consideraciones, creemos necesario reformar y adiconar los artículos 56 de la Constitución - General de la República y 4o. de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en los siguientes términos:

Artículo 56 Constitucional: "La Cámara de Senadores se --compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada seis años. Se elegirán cuatro Senadores por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal en la forma que determine la Ley de la materia".

Artículo 4o. de la Ley Federal de Organizaciones Políti--

cas y Procesos Electorales: "La Cámara de Senadores se compondrá de cuatro miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal. Se elegirán por el principio de mayoría relativa a los tres candidatos de cada entidad que obtengan el mayor número de votación, y el cuarto miembro será electo por el principio de representación proporcional de acuerdo a la votación efectiva que obtengan los Partidos Políticos en todo el territorio nacional".

En este punto consideramos oportuno anotar que es necesario derogar los artículos de la Ley que permiten que la Comisión Federal Electoral discrecionalmente fije, la extensión y número de las circunscripciones plurinominales, así como la fórmula electoral que habrá de aplicarse para asignar las curules de representación proporcional. Tales conceptos deben ser fijados por principio en la Ley y no debe dejarse tan importante decisión a un órgano secundario del Ejecutivo.

Por otro lado, pensamos que deben fijarse bases semejantes a los de la asignación de diputados de representación proporcional, para el Senado; esto es, señalar que aquel Partido que obtenga cincuenta o más constancias de mayoría, no tendrá derecho a acreditar Senadores de representación proporcional, debiéndose fijar además, un porcentaje mínimo de votación efectiva para que los Partidos Políticos puedan acreditar Senadores por el mismo principio.

Ahora bien, para la asignación de las curules por el nuevo principio, nos encontramos con la siguiente interrogante: - una vez que sabemos cuales son los partidos que pueden acreditar a sus candidatos y se han cubierto ya las treinta y dos curules a repartir por el principio de representación proporcional, ¿cómo podemos determinar a qué Estado van a "representar" los Senadores así electos? En el caso de los Diputados, no existe mayor problema, pues estos, tradicionalmente no son portadores de la voz de los Estados, y entran de esta forma a la Cámara en bloque, representando al pueblo en su conjunto. Sin embargo, tratándose de los Senadores, por una interpretación legal, se ha sostenido que representan a los Estados, cuestión que nosotros hemos argumentado de manera distinta, afirmando que también son representantes de la Nación.

Es decir, el problema se ceñiría a determinar a que Estado van a "representar" los Senadores de representación proporcional, acreditando por cada Estado y por el Distrito Federal, cada uno de los treinta y dos miembros así electos.

La solución se encuentra si se señala que, dependiendo de la votación que haya obtenido cada partido político, estos escogerán los Estados por los cuales quieren acreditar a sus Senadores, gestándose así una nueva modalidad por demás interesante en nuestro Derecho Constitucional.

Esto es posible si tomamos en consideración que es muy di

fcil que dos o más partidos puedan obtener exactamente la misma votación, y, de acuerdo a las cifras de elecciones anteriores, el Partido Acción Nacional sería el primer partido que escogería a qué Estado va a representar con sus candidatos acreditados; haciendo la misma operación con los demás partidos -- que hayan cubierto los requisitos señalados por la Ley, hasta completar la lista de treinta y dos Senadores.

Con el esquema planteado en el presente capítulo, podríamos obtener un Senado pluralista, factiblemente útil y potencialmente realizable, que, definitivamente nos haría avanzar en el perfeccionamiento de nuestra Democracia.

CONSIDERACIONES FINALES

En la parte final de las investigaciones que para obtener el título profesional presentan los estudiantes de la Facultad de Derecho, se está a incluir las llamadas conclusiones, que no son otra cosa, sino enumeración de algunos puntos que pretenden ser el resultado último de lo que se investiga, sacando a la luz pública algunas ideas que permanecían oscuras en el tema estudiado y que a su vez el estudiante parece haber encontrado. Esta posición parece ser demasiado aventurada, pues indica que el tema estudiado llegó a su fin y que no hay puntos importantes que el investigador no haya rescatado en sus conclusiones.

Por ello, el Dr. Francisco Venegas Trejo, director de este estudio, incita a sus discípulos a que en lugar de dichas conclusiones, se comenten los puntos de mayor relevancia en el trabajo, se presenten los avances que los alumnos pudieran aportar y se proyecten temas de particular importancia para ahondar posteriormente en próximas investigaciones.

Creemos con firmeza que esta es la mejor forma de concluir una investigación y por ello, sometemos a la consideración de los lectores de esta monografía las siguientes consideraciones finales;

PRIMERA.- El papel de las segundas Cámaras como instancia adicional de representatividad

A partir de la investigación realizada para elaborar el capítulo II del presente trabajo, retomamos una de las inquietudes que algunos estudiosos de la Ciencia Política^{101/} han tenido en cuanto a la validez o grado de representatividad que tiene una segunda Cámara en el Órgano legislativo, es decir, tratar de encontrar la justificación de su existencia, para explicar por qué no es suficiente una sola Cámara. Este ejercicio no resulta ocioso si lo vinculamos con nuestro actual sistema legislativo y buscamos la esencia misma de la representatividad del Senado mexicano.

La primera aproximación la obtuvimos al estudiar los sistemas de dieciséis Estados en los que se contaba con un Órgano legislativo dual. Ocho de ellos cuentan actualmente con un régimen federal y los ocho restantes con uno de tipo central o unitario. De esta forma, al analizar sus respectivas Constituciones, encontramos cual era el principio en el que basaban la construcción de sus dos Cámaras.

Vemos que el Órgano equivalente a nuestra Cámara de Diputados recibe un gran significado en todos los sistemas, donde su origen se fundamenta en la elección de los representantes por parte del pueblo. Este hecho, queremos resaltarlo para di

^{101/} Entre ellos John Stuart Mill, Véase cap. II, pág. 13.

ferenciar lo que ocurre con las otras Cámaras que reciben los nombres de Bundesrat (Alemania Federal), Soviet de las Naciones Unidas (U.R.S.S.), Consejo Federal (Austria), Consejo de Estados (India), Cámara de los lores (Reino Unido), Cámara de Consejeros (Japón) y Senado (Estados Unidos de América, Australia, Venezuela, Brasil, Francia, Italia, España, Bélgica, Uruguay y Paraguay) y que tienen el equivalente al Senado de nuestro país.

En ellos, el origen de sus miembros no es siempre el fruto de la elección popular, como es el caso de la República Federal Alemana, donde son nombrados discrecionalmente por los gobiernos de las provincias; Austria, donde son designados por las Asambleas Legislativas locales; India, donde doce de ellos son nombrados directamente por el Ejecutivo, y los demás por las Asambleas Estatales; Venezuela y Brasil, donde los ex-presidentes tienen acceso automático;^{102/} y el Reino Unido, donde su cargo tiene como origen la herencia o la designación real.

Este panorama nos hace reflexionar para buscar los motivos por los cuales se erige una segunda Cámara que, aún cuando no tiene su fundamento en la elección popular, se le equipara a la que sí tiene su fundamento en esta última. La pregunta obligada surge: ¿acaso existe otro tipo de representatividad -

^{102/} Es decir, por el solo hecho de cumplir su periodo presidencial, se convierten en Senadores.

que no está contemplada en la primera Cámara y que es necesaria para integrarla al Órgano legislador?

A este respecto, nos inclinamos a pensar que lo que ocurre generalmente, es que las segundas Cámaras funcionan como un contrapoder político, institucionalmente necesario, que limita la misma actividad de la otra Cámara, como garantía de que el proceso legislativo se desarrollará con mesura y reflexión. Esta labor, lejos de retardar el camino de formación de las leyes, la vitaliza y mejora, además de que concede a los particulares la ventaja de que los ordenamientos legales habrán sido detenida y cuidadosamente estudiados por las Cámaras referidas.

Sin embargo, esta opinión no abarca el caso de la Cámara de los Lores, cuyas atribuciones han venido cada día a menos, y de hecho sólo tiene actualmente una facultad para funcionar como tribunal de apelación para enjuiciar a funcionarios públicos. Esto queda muy lejos de igualarse a las prerrogativas de las demás segundas Cámaras estudiadas, donde en la mayoría, -- sus miembros pueden ejercer el derecho de iniciar leyes, o -- cuando menos, vetar los proyectos aprobados por la co-legisladora.

Independientemente del origen de las segundas Cámaras, estas funcionan como una instancia que mejora y garantiza el buen funcionamiento legislativo. Sin embargo, tenemos que --

existe otro tipo de representación que no tiene su fundamento en la elección y que reserva por fin otra clase de intereses - distintos a los de la otra Cámara. Este es el caso de los órganos estudiados, donde las asambleas legislativas estatales - están también representadas (Austria e India) o bien, las provincias (República Federal Alemana, Estados Unidos de América, U.R.S.S., Australia, Venezuela, Brasil, Francia), o aún a los ciudadanos que están fuera del territorio nacional (Francia). Una vez más, el caso del Reino Unido es diferente por cuanto a que guarda una representatividad especial de la aristocracia,

Afirmamos por ello, que la naturaleza de la representación de estos órganos es diferente a la que surge de la elección del pueblo, pues de no ser así, bastaba entonces con que la Asamblea electa popularmente se dividiera en dos instancias, y con ello el proceso dual quedaría conformado.

Ahora bien, no podemos precisar cual es entonces la calidad representativa de estos órganos que no tienen como origen la elección, porque no conocemos a profundidad su origen y evolución, pero lo que sí podemos afirmar, es que estas Cámaras - serán representativas si expresan cabalmente los distintos grupos de pertenencia existentes en un momento y lugar determinados.

SEGUNDA.- La esencia de la representatividad actual del Senado mexicano

A semejanza de algunos Estados en los que la forma de acceso al Senado es distinta a la elección popular, en México se han presentado de igual forma distintos medios para integrar la Cámara Alta. De esta forma, sabemos que durante la vigencia de la Constitución federal de 1824, las Legislaturas locales elegían directamente, y por mayoría absoluta de votos, dos miembros cada una de ellos para integrar la Cámara en cuestión. Esta situación prevaleció hasta 1836, año en el que las Juntas Departamentales elegían a los miembros del Senado.

Posteriormente, en 1843, las Asambleas Departamentales -- elegían a las dos terceras partes del total de la Cámara estudiada mientras que el tercio restante era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y por la Corte Suprema de Justicia.

No es sino hasta 1874, cuando se establece que la conformación del Senado se hará por elección indirecta en primer grado, con lo cual el pueblo, participaba en la integración de esta Cámara. En ese mismo año, se dispuso que las Legislaturas de los Estados declararían electos a los candidatos que hubieran obtenido el triunfo en las elecciones.

Como se ve, durante aproximadamente cincuenta años, de 1824 a 1874,^{103/} el pueblo no tuvo participación alguna en la

^{103/} Ver Capítulo III.

conformación del Senado, por lo que consideramos que éste no representaba ni directa ni indirectamente al pueblo. De ahí surge pues, la siguiente inquietud: ¿A quién representaba el Senado en este período de referencia? La respuesta creemos -- que es distinta dependiendo de la forma de acceso de los miembros a esta Cámara. Es decir, si tenemos que en 1824, las Legislaturas Locales eran las que designaban directamente a los elementos del Senado, podemos interpretar que los Senadores -- así nombrados representaban precisamente a las Legislaturas de los Estados, y no al pueblo, pues éste no participaba en ningún momento en el proceso de selección.

Por otro lado, tenemos que en 1836, ya con un gobierno de tipo centralista, las juntas departamentales -- que en el régimen federal se denominan Estados -- escogían de unas listas elaboradas por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y el Gobierno en Junta de Ministros, a los miembros del Senado. En este caso, tampoco el pueblo participaba en forma alguna en la selección, por lo que también consideramos que los Senadores representaban solamente a los órganos que participaban en el proceso mencionado.

En 1843, las asambleas departamentales eran las que designaban a las dos terceras partes del Senado, y el tercio restante lo nombraba el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia, los Senadores representaban precisamente a estos órganos, mas no al pueblo.

En 1874 se establece la elección indirecta para integrar el Senado; con ello, se suprimen los anteriores sistemas, por los cuales se viciaba el planteamiento democrático de sufragio popular para integrar una Cámara representativa. En este caso, creemos que, aunque fuese indirectamente, los pueblos de los Estados ya tenían voz en la Cámara Federal, por ello afirmamos que era a éstos a los que representaba el Senado.

En 1917, con la adopción del sistema de elección directa de los Senadores, el pueblo ya participa plenamente en la elección democrática de sus representantes, sin mediar órgano o -- persona alguna que mediatizara su libre voluntad. Al igual -- que en 1874, las Legislaturas Estatales, declaran electos a -- los candidatos que hubieran obtenido el triunfo en las elecciones pero sólo como un proceso de legalidad, sin intervenir en la selección que hacía el pueblo. Dicho lo anterior, interpretamos que la Cámara representa a los pueblos de los Estados.

Ahora bien, actualmente el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años..." Por lo que interpretamos que los Senadores representan precisamente a los pueblos de los Estados, pues son estos los que eligen a sus representantes al igual -- que el Distrito Federal. Esta afirmación la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

Del texto legal mencionado, no se puede desprender cuál es actualmente la representatividad del Senado, pues sólo se menciona que habrá dos Senadores por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal. Es decir, si comparamos esa disposición con la del artículo 51 de la misma Carta Magna en la que se establece que: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente"; se puede advertir una gran diferencia encuancto al señalamiento expreso de la Constitución sobre la calidad representativa de los miembros de ambas Cámaras. Esto es, si la Cámara de Diputados se integra por miembros electos en su totalidad por todo el pueblo, es claro advertir que aquellos representan al pueblo en su conjunto. A diferencia de esta claridad de la Ley fundamental, el legislador no expresó cuál es la representatividad del Senado, pues la Constitución sólo se limita a decir que habrá dos Senadores por Estado y el Distrito Federal, sin mencionar a quien representan. Por ello, debemos acudir a la interpretación para conocer cuál es esa calidad representativa que buscamos.

Como se ha visto en el capítulo III de la presente monografía^{104/} varios autores mexicanos afirman que los Senadores representan a los Estados, pues esta es la esencia del pacto -

^{104/} Ver pág. 143.

federal; aducen que es la Unión que afirma el enlace de todos los Estados a la Federación, sin embargo, nosotros pensamos -- que si los pueblos de los Estados eligen a sus Senadores, es a aquéllos a quienes representan y no a los Estados como se afirma. Esta interpretación no altera en absoluto la idea que se tiene de la vinculación de las provincias al pacto federal, si no que tiene por fin tratar de encontrar la concepción más precisa del Senado Mexicano.

A partir de estas consideraciones, creemos que es necesario reformar el artículo 56 Constitucional, para señalar que -- la Cámara de Senadores se compondrá por representantes de la -- Nación, pues pensamos que ese debe ser el espíritu que resalta la naturaleza nacional del Senado.

La redacción que proponemos de este artículo, la hemos colocado en la siguiente consideración final en virtud de que -- presentamos también algunos fundamentos para introducir a los Senadores de representación proporcional.

TERCERA.- La apertura del Senado al pluripartidismo

El término "democracia" no sólo significa actualmente un -- sistema político que la mayoría de los pueblos ha adoptado, -- significa aún más: un modelo de vida matizado por distintos esquemas que procuran una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones políticas.

Sabemos bien que hoy en día es prácticamente imposible -- tratar de emular la experiencia griega donde la "democracia" -- se manifestaba en todo su esplendor y en donde todos los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones gubernamentales. Por ello actualmente, y dada esa imposibilidad -- por aplicar ese viejo principio griego -- en vista de la intensa población de casi todos los Estados--, se han creado los sistemas de "representación" que no son otra cosa que procurar que la voluntad del pueblo se plasme en sus representantes y sean estos los que a su nombre determinen la conducta del Gobierno por él designado.

En este orden de ideas, tenemos que México se inscribe en este contexto de países que viven en un modelo democrático de vida, pues tal ha sido el sistema adoptado desde el surgimiento como nación independiente -- a excepción de los momentos en -- que se presentaron monarquías fugaces--^{105/} que se ha mantenido con el paso de los años.

Al mencionar lo anterior y al analizar cual ha sido la -- trayectoria de nuestro sistema democrático, damos cuenta de -- que en mayor o en menor medida se ha ido presentando un gran -- acercamiento de la población a las actividades políticas. Es to lo podemos confirmar si observamos como se han ido desechando los antiguos métodos por los que se establecía un sufragio

^{105/} Ver capítulo III.

de tipo restringido -que impedía a las mujeres y a los jóvenes participar en las elecciones-, y como se han ido abriendo los cauces para propiciar su participación, tanto pasiva como activa.

Lo anterior es tan solo un ejemplo que demuestra como se han ido determinando algunas medidas tendientes a perfeccionar nuestra democracia y que en buena medida son resultados de las constantes demandas sociales de los grupos que pugnan por acceder a la integración del sistema político.

Esta evolución, a la que suscintamente nos hemos referido, se ha manifestado con mucha mayor profundidad en el transcurso del régimen del Presidente López Portillo, quien para -- ello denominó a este proceso con el término llano de "Reforma-Política". Este concepto sirvió para designar su política de encauzamiento de las distintas inquietudes políticas que se en contraban latentes en la sociedad pero no hallaban las vías legítimas para hacerse presentes. Particularmente, nos estamos refiriendo al caso de las distintas agrupaciones y partidos políticos a los que les estaba vedada su participación electoral.

López Portillo partió de la base de procurar que estas - corrientes ideológicas mencionadas -y que de alguna manera representaran a grupos sociales considerables- estuvieran presentes con su voz y su voto en el Congreso. Para ello, introdujo la modalidad de los Diputados de representación proporcio- - -

nal, ^{106/} con lo cual pretendió lograr una Cámara que albergara las corrientes mencionadas.

Como lo hemos visto en el capítulo IV de este trabajo, estas disposiciones legales estuvieron precedidas por las respectivas modificaciones constitucionales que hicieron posible introducir la modalidad de los nuevos Diputados de representación proporcional. Con esta innovación se logró, parcialmente, integrar un Congreso que albergara distintas corrientes de opinión, permitiendo que se escucharan las voces disidentes del sistema, ofreciéndoles los mecanismos por los cuales pudieran expresar legalmente sus proposiciones de cambios legislativos. De esta forma, aún cuando las mayorías representadas en el Parlamento son las que deciden en última instancia el rumbo del proceso legislativo, a las minorías se les respeta su derecho a disentir y a presentar argumentos críticos en el momento de discutir un proyecto de ley.

Sin embargo, nosotros afirmamos que sólo se logró integrar parcialmente un Congreso plural, puesto que este se compone actualmente en nuestro país por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, siendo sólo la primera la compuesta actualmente por miembros de varios partidos políticos nacionales, y la segunda sigue estando compuesta por un solo partido político nacional.

^{106/} Ver capítulo IV.

Esta observación nos hace reflexionar respecto de las causas que impiden actualmente permitir el acceso al Senado a otros partidos políticos. Sobre esta inquietud basamos nuestra investigación del capítulo IV, tratando de encontrar cuáles eran los fundamentos por los cuales no se contempló la apertura del Senado a las corrientes minoritarias dentro del mismo periodo gubernamental del Presidente López Portillo, dada la gran importancia que se le dió en su régimen a la llamada "Reforma Política".

De nuestra investigación, pudimos concluir que el argumento más fuerte sostenido por quienes afirman la imposibilidad del acceso al que nos referimos, es aquel que afirma que el Senado es el vínculo federal que une a los Estados de la República y la integración de aquel debe ser paritaria para no desequilibrar el peso que tiene cada uno de los mismos Estados en la Cámara. Se sostiene, entonces, que el sistema empleado para elegir Senadores debe ser diferente al empleado para los Diputados, pues éstos se eligen de acuerdo a la densidad de cada entidad, sin importar que varíe el número de representantes entre uno y otro Estado.

No obstante lo anterior, encontramos también en el transcurso de nuestra investigación, que varios autores mexicanos^{107/} al igual que algunos partidos políticos nacionales -incluyendo al Revolucionario Institucional, actualmente en el po

^{107/} Ver capítulo IV.

der- sostienen que si es factible la integración de un Senado plural siempre y cuando se encuentren los mecanismos necesarios para no desequilibrar el Pacto Federal. Creemos que es aquí donde radica la clave para presentar argumentos sólidos que permitan pensar seriamente sobre la posibilidad de integrar un Senado pluripartidista.

En principio, sostenemos que un Congreso que se quiera llamar plural, debe contener de manera similar la expresión de las distintas facciones que componen nuestra sociedad, en ambas Cámaras, y no limitarse a contemplar esta posibilidad en sólo una de ellas. Partimos inclusive, de la consideración de la búsqueda de legitimación del sistema del que hablamos al principio del capítulo IV, sobre el que cualquier sistema político en el mundo fundamenta el perfeccionamiento de los cauces legales de manifestación popular. En esta búsqueda, normalmente quien resulta más beneficiado es el pueblo, pues encuentra mayores caminos por los cuales puede dirigir sus demandas.

En este orden de ideas, queremos presentar a continuación algunas premisas de las que derivamos las modificaciones legales que consideramos oportunas, a fin de lograr el acceso al Senado de varios partidos políticos nacionales provocando la erradicación del monopolio que actualmente sostiene el Partido Revolucionario Institucional:

1. Si entendemos que la Reforma Política no es un solo ac

to, ni varios, sino todo un proceso, consideramos justificable, desde cualquier punto de vista, someter a la discusión más profunda la posibilidad de que la Cámara de Senadores sea incluida dentro de este proceso de referencia, para lograr el perfeccionamiento de nuestra democracia.

2. El principio de la representación proporcional es el que recoge con mayor fidelidad la decisión del electorado lo que se refleja al momento de integrar la Cámara de representantes; por ello, consideramos que este principio podría ser adoptado en nuestro sistema político, conjuntamente con el de mayoría relativa -siendo entonces similar al seguido actualmente en la Cámara de Diputados- para integrar la Cámara de Senadores.
3. La paridad actual del Senado debe seguirse conservando, pues una alteración en este sentido provocaría la inconformidad de los Gobiernos de los Estados componentes de la Federación. Por lo tanto, cualquier modificación que se proponga para su integración, debe respetar esa igualdad a la que nos referimos.
4. De la premisa anterior partiremos para señalar que para hacer posible el acceso de los partidos políticos minoritarios a la Cámara de referencia, debemos proponer el incremento de los miembros componentes de la --

misma -dada la realidad de nuestro sistema-,^{108/} pero sin alterar el peso de la representación de los Estados en la Cámara Federal, esto es, sin alterar la paridad actualmente existente. Por ello, nosotros proponemos concretamente, elevar el número de Senadores a 120, eligiéndose cuatro Senadores por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal, con ello, la semejanza de los Estados se seguiría respetando y se haría factible el acceso de los partidos políticos minoritarios.

5. Deben tener acceso a la Cámara de Senadores, por el principio de representación proporcional, cuando menos dos Partidos Políticos, atendiendo al espíritu mismo de la Reforma Política, pues una Cámara plural sólo puede denominarse de tal forma si está compuesta por representantes de varios Partidos Políticos Nacionales.
6. La proporción de las minorías en el Senado, debe estar compuesta por la cuarta parte de la totalidad de la Cámara, de tal forma que el equilibrio de fuerzas políticas sea similar al que actualmente existe en la Cámara de Diputados. Creemos que esa cuarta parte es la aconsejable dada la realidad de nuestro Sistema.^{109/}

Así pues, vemos a partir de las premisas anteriores, que

^{108/} Ver capítulo IV.

^{109/} Ibidem.

la nueva Cámara de Senadores que proponemos se compondría de - 128 miembros, de los cuales se elegirían cuatro por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal, utilizando para ello un sistema mixto de elección: el de mayoría relativa y el de representación proporcional. Para ello, y en atención a que sugerimos que la cuarta parte esté compuesta por los Partidos minoritarios, se elegirían 96 Senadores por mayoría y 32 por el principio de representación proporcional. Pensando para ello, que de los cuatro Senadores electos por cada Estado, tres de ellos serían los de mayoría y el cuarto por representación proporcional.

Para hacer esto posible, proponemos que sea modificado el artículo 56 Constitucional, recogiendo además la tesis que sostenemos de que los Senadores son representantes de la Nación,^{110/} en los siguientes términos:

Artículo 56: "La Cámara de Senadores se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada seis años. Se elegirán cuatro Senadores por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal en la forma que determine la Ley de la materia".

Esta regulación legal a la que nos referimos en la propuesta del texto constitucional deberá quedar regulada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, donde se señalarían los mecanismos precisos que determinarían la forma de acceso de los miembros al Senado.

^{110/} Ver consideración número 2.

Para ello proponemos la reforma del artículo 4° de la Ley referida y que a la letra dice actualmente:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación mayoritaria relativa en sus respectivas entidades".

Para quedar redactado de la siguiente manera:

"La Cámara de Senadores se compondrá de cuatro miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal. Se elegirán por el principio de mayoría relativa a los tres candidatos en cada entidad que obtengan el mayor número de votación, y el cuarto miembro será electo por el principio de representación proporcional de acuerdo a la votación efectiva que obtengan los Partidos Políticos en todo el territorio nacional"

Para determinar quienes son los candidatos que obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría, el proceso se simplifica, pues basta con que las Legislaturas locales declaren electos a los candidatos que hubieran obtenido la mayoría de los votos; pero para determinar quienes son los candidatos triunfantes por el principio de representación proporcional, se debe especificar el mecanismo que habrá de seguirse para conocer quienes son los candidatos electos. Para ello, nosotros proponemos concretamente, el siguiente proceso:

Para la aplicación del principio de representación proporcional, debe señalarse la integración de una sola circunscripción plurinominal que abarcaría a todo el país. En dicha circunscripción, los Partidos Políticos contendientes para acredi

tar Senadores, les serían asignadas tantas curules como número de votos obtuvieran respecto de la votación total.

Una vez que se conociera el número de Senadores electos - por el nuevo principio, que correspondiera a cada Partido Político, se procedería, con base en los porcentajes de votación - obtenidos, a acreditar a los 32 Senadores de representación -- proporcional por cada uno de los Estados y el Distrito Federal. Esto es: aquel Partido minoritario que obtuviera la más alta - votación, escogería en primer término los Estados por los que van a estar acreditados sus Senadores, y de la misma forma se haría, en orden decreciente, con los demás Partidos que hubieran obtenido curules de representación proporcional, hasta - - acreditar a los 32 miembros.

Ahora bien, por otro lado, es necesario establecer un mínimo de votación obtenida por los Partidos Políticos para que se les puedan acreditar Senadores por el nuevo principio, pues deben de representar también un mínimo de fuerza electoral. - Proponemos por ello que se establezca el 1.5% de votación obtenida al igual que el porcentaje requerido para la asignación - de los Diputados al Congreso de la Unión.

Creemos que debe incentivarse la participación de todos - los partidos políticos en los procesos electorales, sin limi-- tarse únicamente a presentar candidatos a Senadores por el - - principio de representación proporcional, por lo que debe señ

larse en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que es requisito que presenten también candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa en todos los Estados de la República.

Asimismo, para permitir que efectivamente los partidos minoritarios tengan acceso a la Cámara, debe señalarse también - en la Ley electoral referida, que aquel Partido Político que obtenga más de la mitad de las constancias de mayoría para Senadores, no podrá serle asignado ningún Senador de representación proporcional.

Con todos los elementos mencionados en esta consideración tercera, sería factible permitir el acceso al Senado a las corrientes minoritarias, al tiempo que se mantendría la paridad de los Estados, con lo cual se haría posible la integración de una Cámara pluralista al igual que la Cámara de Diputados y se obtendría un Congreso General, por ende, pluralista en donde quedarían representadas la mayoría de las fuerzas electorales del país, propiciando por lo mismo una discusión más democrática de los proyectos de ley.

BIBLIOGRAFIA

1. *Almanaque Mundial 1982*. Editorial Publicaciones Continentales de México, S.A.
2. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, 1979.
3. Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
4. Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. UNAM, - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
5. Deutsch W., Karl. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura - Económica, México, 1976.
6. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Quinta edición, Barcelona, - España, 1970.
7. Friedrich, Carl. *Gobierno Constitucional y Democracia*. -- Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.
8. Gablentz Von Der, Heinrich. *Introducción a la Ciencia Política*. Ediciones Herder Barcelona, Barcelona, España, -- 1974.
9. Gamas Torruco, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, - - 1976.
10. Gettel G., Raymond. *Historia de las Ideas Políticas*. Editora Nacional, México, 1979.
11. Hariou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1971.

12. Herman Pritchett, Charles. *La Constitución Americana. Tipo gráfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1965.*
13. Junquera, Rafael. *La Reforma Política. Biblioteca de Humanidades, Universidad Veracruzana, México, 1979.*
14. Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano. México, 1959.*
15. Loewenstein, Karl. *Teoría de La Constitución. Editorial -- Ariel, Colección Demos, Barcelona, España, 1976.*
16. López Moreno, Javier. *La Reforma Política en México. Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979.*
17. Lucas Verdú. *Curso de Derecho Político. Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1977.*
18. Madrid, Miguel de la. *Estudios de Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, -- 1977.*
19. Malberg, Carré de. *Teoría General del Estado. Fondo de -- Cultura Económica, México, 1948.*
20. Margadant, Floris. *Derecho Romano. Editorial Esfinge, México, 1977.*
21. Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes. Editorial -- Porrúa, México, 1948.*
22. Patiño Camarena, Javier. *Análisis de la Reforma Política. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, -- 1980.*

23. Petit, Eugène. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Editorial Nacional, México, D.F., 1966.
24. Sánchez Agesta, Luis. *Lecciones de Derecho Político*, Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1977.
25. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ediciones Porrúa, México, 1964.
26. Stuart Mill, John. *Libertad, Gobierno Representativo, Esclavitud Femenina*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1965.
27. Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1971.
28. Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario -- Constituyente*. (1856-1857). El Colegio de México, 1956.

LEGISLACION

1. Australia. Constitución. *La Constitución Australiana*. Australian Information Service. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de Australia en México, 1981.
2. Austria. Constitución. *La Constitución de Austria*. Traducida por Mariano Daranas. Separata de la obra *Las Constituciones Europeas*, 1981.
3. Brasil. Constitución. *La Constitución Brasileña*. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de Brasil en México, 1981.
4. Francia. Constitución. *La Constitución de Francia*. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de Francia en México, 1981.

5. India. Constitución. *La Constitución de la India*. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de la India en México, 1981.
6. Japón. Constitución. *La Constitución de Japón*. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de Japón en México, 1981.
7. México. Constitución. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Andrade, México, 1982.
8. México. Leyes y Códigos. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Ediciones Andrade, México, 1982.
9. México. Leyes y Códigos. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. 6 de diciembre de 1977.
10. México. Leyes y Códigos. *Exposición de Motivos de reformas al Artículo 54 Constitucional que se sometió a consideración del H. Congreso de la Unión*. Junio de 1963.
11. México. Leyes y Códigos. *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados, Año 1, Tomo I, No. 1.
12. U.R.S.S. Constitución. *La Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*. Publicada por la Oficina de Información de la Embajada de la URSS en México, 1980.

REVISTAS

1. *Les cahiers française*, No. 174, Enero-febrero 1976, París, Francia.

2. *Revista Foro Político y Polémico*. Editorial Foro, S.A., -
Publicación semanal, Año II, No. 81, 8 de mayo de 1982, -
México, D.F.
3. *Revista Línea*. Partido Revolucionario Institucional, No.-
22, Julio/agosto de 1976, México, D.F.
4. *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la
República, No. 16, Vol. III, Enero/febrero de 1982, Méxi-
co, D.F.

4