

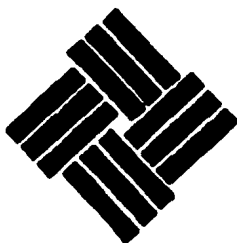
981209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

2
209

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México



" COMPOSICION PLURIPARTIDISTA DEL
SENADO MEXICANO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALEJANDRO ALEGRE RABIELA

MEXICO, D. F.

1987

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

PAG. No.

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO.

1. Origenes del Senado.....	1
2. Formación del Estado Mexicano.....	3
3. Congreso de Anáhuac y Constitución de Apatzingán.....	9
4. El Imperio Mexicano.....	15
5. El Congreso Constituyente de 1823-24 y la Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824.....	19
6. Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	23
7. Bases Orgánicas de 1843 y Acta de Reforma de 1847....	27
8. Constitución de 1857.....	33
9. Restauración del Senado.....	36

CAPITULO SEGUNDO

LOS SISTEMAS DE REPRESENTACION POLITICA.

1. Participación Política de los ciudadanos.	
1.1. La Mayoría relativa y la representación proporcional.....	43
1.2. Participación Personal.....	48
1.3. Participación Partidista.....	54
1.4. Elecciones Políticas.....	57

2.	El Sistema Parlamentario en Inglaterra.	
2.1.	Generalidades.....	61
2.2.	Cámara de los Comunes.....	63
2.3.	Cámara de los Loes.....	66
3.	El Poder Legislativo en los Estados Unidos.	
3.1.	Generalidades.....	68
3.2.	Elección de los Congresistas.....	70
3.3.	Relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos.....	73
3.4.	Funciones Legislativas.....	75
4.	El Poder Legislativo en Venezuela.	
4.1.	El Congreso.....	77
4.2.	El Senado Venezolano.....	81
4.3.	La Cámara de Diputados.....	83
4.4.	Disposiciones Comunes.....	84

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DEL SENADO MEXICANO.

1.	La División de Poderes.....	88
2.	El Bicamatismo.....	92
3.	La Cámara de Senadores.	
3.1.	Organización.....	95
3.2.	Impedimentos para ser Legislador.....	98
3.3.	Libertad de Ejercicio de los Legisladores.....	102
3.4.	Incompatibilidades y Sanciones.....	103
3.5.	Sesiones del Congreso de la Unión.....	106

3.6. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.....	109
3.7. El Colegio Electoral.....	114
3.8. La Comisión Permanente.....	116
4. El Proceso Legislativo.	
4.1. La Iniciativa.....	118
4.2. La Discusión.....	122
4.3. Aprobación y Sanción.....	123
4.4. Promulgación y Publicación.....	124
5. Iniciativa de Reformas Constitucionales.....	126

CAPITULO CUARTO

EL PLURIPARTIDISMO EN LA CAMARA DE SENADORES.

1. Consulta Popular.	
1.1. Antecedentes.....	133
1.2. Resultados.....	135
2. Propuestas para la Composición Pluripartidista del Senado.	
2.1. Lic. Mario Moya Palencia.....	143
2.2. Dr. Felipe Tena Ramírez.....	147
2.3. DR. Ignacio Burgoa Orihuela.....	149
2.4. Lic. Francisco Berlín Valenzuela.....	153
2.5. Partido Acción Nacional (PAN).....	157
2.6. Partido Socialista Unificado de México (PSUM)..	161
2.7. Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).....	165

2.8. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).....	167
2.9. Partido Demócrata Mexicano (PDM).....	169
2.10. Partido Socialista de los Trabajadores (PST)...	171
3. Propuesta para la desaparición del Senado.	
3.1. Pensamiento del Lic. Vicente Lombardo Toldano.....	172
3.2. Partido Popular Socialista (PPS).....	176
4. Opinión Personal.....	180
CONCLUSIONES.....	187

BIBLIOGRAFIA.

APENDICE: Reformas a los Artículos Constitucionales 52 y 53 segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones-II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV.

INTRODUCCION

El tema que elegí para elaborar mi tesis profesional, -- "Composición Pluripartidista del Senado Mexicano", pertenece a la rama constitucional del Derecho Público y se refiere a la -- posibilidad de reformar nuestra Carta Magna, en el sentido de -- que la Cámara Alta se llegue a integrar con militantes de todos los partidos políticos nacionales, registrados conforme a la -- Ley.

Es cierto que nada impide teóricamente que los partidos de oposición lleguen al Senado de la República obteniendo triunfos por mayoría relativa mediante la llave del voto. Es lo mismo -- que sucedía en la Cámara de Diputados, antes de que apareciera -- la figura de Diputados de partido. Entonces, ninguna barrera -- jurídica impedía a la oposición conquistar diputaciones por ma -- yoría, como nada le impide hoy conquistar Senadurías y en conse -- cuencia se diseñó un sistema para propiciar la representación -- minoritaria en la Cámara Baja.

En el desarrollo del trabajo, se pretende aplicar la misma lógica ante el hecho evidente de que las minorías no han podido acceder fácilmente al Senado, para lo cual propongo que se adop -- te un sistema nuevo en las elecciones senatoriales, ya que no -- existe ninguna razón de peso para que la Cámara de Diputados -- sea pluripartidista y el Senado se conserve como un reducto del monopartidismo.

En el primer capítulo de esta tesis, presento un panorama de la evolución histórica del Poder Legislativo en México, que comprende desde la etapa precolonial hasta la Constitución Federal de 1917.

Por lo que se refiere al capítulo segundo, hago una breve exposición de la participación política del ciudadano, así como una descripción del sistema de representación política en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Venezuela, comparándolos con el sistema mexicano.

En cuanto al tercer capítulo, es el que comprende el régimen jurídico del Senado en nuestro país, encuadrándolo dentro de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, principalmente.

Asimismo, incluyo la iniciativa del Ejecutivo Federal, -- que envió al Congreso de la Unión en el mes de noviembre de -- 1986, en la que propone reformar los artículos constitucionales que señalan lo relativo al número de Diputados en cada legislatura y la renovación de la Cámara de Senadores.

Finalmente, el capítulo cuarto contiene algunas de las peticiones de los partidos políticos nacionales, y tratadistas de derecho constitucional, en cuanto a la Composición Pluripartidista del Senado Mexicano.

Existen múltiples opciones para la integración pluripartidista de la Cámara Alta, es por eso que recogiendo las que estimo más convenientes presento una que consiste en que los Senadores sean electos por el principio de representación proporcional, en el que cada partido reciba el número de representantes que corresponda al porcentaje de votos que obtenga en cada elección.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO

1. Orígenes del Senado.

El Senado es una de las Instituciones políticas más antiguas. La "Bule" ateniense, los "gerontes" vitalicios de Esparta, los "cosmos" de Creta y el Senado romano, son dignos ejemplos de la milenaria existencia de esta entidad política, si bien es cierto su composición y funciones aparecen dentro de un esquema altamente diversificado.

Este cuerpo de gobierno existió en Roma desde la época de los reyes, y recuerda a los consejos de ancianos de las ciudades griegas. El Senado estaba formado por los jefes de las principales ciudades patricias, en número que parece haber oscilado en alrededor de trescientos. Sus miembros eran hombres de experiencia y de edad, como lo indica el propio nombre del organismo que integraban, pues la palabra Senado deriva de senectus, que significa anciano en latín.

Los Senadores duraban en sus cargos de por vida, pero podían ser destituidos si su conducta cívica o privada no era digna y honorable. Las vacantes producidas en el Senado eran provistas por los cónsules, luego por los censores, quienes, generalmente, designaban a los nuevos Senadores eligiéndolos entre las personas que habían desempeñado con anterioridad el

consulado. De esa manera, el Senado se convirtió, gradualmente, en un consejo formado por exmagistrados de la República -- Romana.

Durante la República, el Senado se convirtió en una especie de consejo supremo del Estado, y su composición aristocrática fue cediendo ante la entrada de miembros de la orden -- ecuestre y de familias plebeyas acomodadas.

El Senado desempeñaba dos importantes funciones: la dirección de la política internacional (paz, guerra, alianzas) y la administración del estado. Pero, además, era el verdadero órgano director del gobierno romano, ya que los comicios no podían aprobar las leyes sin su previo consentimiento, y los magistrados no se atrevían a tomar ninguna resolución importante sin antes requerir la opinión senatorial.

Por lo mismo que era un cuerpo permanente y estable, el Senado imponía fácilmente su voluntad a los cónsules, que sólo duraban un año en el ejercicio de su cargo, y que aspiraban, una vez terminado su mandato, a integrar aquel ilustre cuerpo.

Entre las distintas fuentes del Derecho Romano los textos nos mencionan al Senadoconsulto, que era aquella decisión normativa del Senado romano, producto final de múltiples consultas y opiniones y al que puede definirse, siguiendo las ense-

ñanzas de Gayo y de las Institutas de Justiniano, diciendo que "es lo que el Senado ordena y establece" (1).

Se ignora en qué época precisa las decisiones del Senado adquirieron fuerza legislativa en materia de derecho civil. - No parece que se pueda citar, bajo la República, ningún senado consulto de este género. El voto del Senado no es, por otra - parte, bajo el imperio, más que una simple formalidad. Los senadores llegaron a ser los servidores dóciles del emperador, - quien, armado de los poderes confiados en tiempos pasados a -- los censores, los escoge a su voluntad.

2 Formación del Estado Mexicano

En el momento en que los europeos arribaron a las costas de la actual República Mexicana, en su territorio se encontraron diversos señoríos, algunos en decadencia, como el maya, -- otros sojuzgados, como los de zempoala, la región huasteca, o de un vasallaje más bien económico que político y social, como los mixtecos y zapotecas. Otros con cierta autonomía como tarascos, tlaxcaltecas y la región chiapaneca; mientras que la - mayor parte se encontraban en las zonas marginales.

Por otra parte, había una gran cohesión con la alianza de

(1) EUGENE PETIT: Tratado Elemental de Derecho Romano (Traduc. José Fernández González) 3a. Ed., Epoca, México, 1977, p. 49.

Azcapotzalco, Tacuba y Tenochtitlán, en la que la última predominaba y tenía establecido un imperio que abarcaba gran parte del actual territorio mexicano. El signo distintivo del gobierno indígena era la religión que impregnaba todas las instituciones. El jefe tlatoani era al mismo tiempo jefe religioso, por lo que en la vida práctica era reverenciado. La gran fortaleza del ejecutivo mexicano en gran parte conserva su poderío casi mágico, o sea semireligioso según el concepto autóctono.

Al inicio del Estado azteca el pueblo intervenía directamente en la elección de sus gobernantes, como fue con Acamapichtli. Participación que se volvió indirecta a partir de Huitzilihuitl, la que se llevó a cabo por medio de cuatro nobles que representaban al pueblo y que recibían el nombre de supremos electores. Pasada la elección del supremo señor - Hueytlatoani o Tlacatecuhtli los cuatro electores pasaban a formar parte del Consejo Supremo del señor, y al mismo tiempo se nombraban cuatro nuevos electores para cuando hubiese nueva elección.

El hueytlatoani era el personaje central del Estado azteca, que desempeñaba el cargo de jefe supremo del ejército, aunado a funciones religiosas, administrativas, con jurisdicción civil y criminal e incluso legislativas.

Además, existía el Tlatocan, que era un cuerpo de nota---

bles emparentados en forma consanguínea o civil con el hueytlatoani. Sus funciones eran auxiliar a este último en asuntos - que por sus múltiples ocupaciones no podía atender, y se le reservaba competencia en campos legislativos, administrativos y judiciales.

Por otra parte, el hueytlatoani era apoyado por un noble con funciones de vicegobernador - cihuacoatl - quien era su -- principal consejero y representante en reuniones del tlatocan. En su inicio sus actividades eran de carácter sacerdotal, que más tarde se amplían al área administrativa y judicial (2).

El gobierno giraba en torno al tlatoani, quien tenía como límite en su poder, la influencia de los consejeros ancianos. Sin embargo el proceso de consolidación hacía que persistiera cierta influencia de la nobleza, ya que la transmisión del poder no era forzosamente para el primogénito. La intervención del jefe en los asuntos religiosos determinaba también que los sacerdotes tuviesen una gran influencia en los asuntos gubernamentales, constituyendo otra limitación al poder tlatoani.

El régimen institucional de los aztecas, nos permite afir

(2) Cfr. MANUEL MORENO: La Organización Política y Social de los Aztecas; 2a. reedición facsimilar., Sría. de la Reforma -- Agraria -Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981, pp. 95 - 97.

mar que, con el, estamos en presencia no solamente de una sociedad política organizada, sino de un verdadero estado, en el que los tres elementos que lo integran: pueblo, territorio, y poder, se encontraban ya suficientemente precisos, definidos y dentro de una recia estructuración jurídica.

Fue Hernán Cortés, quien, desde su llegada a estas tierras, sentó las bases de la organización política y administrativa mexicana, al erigir en ellas el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, desde ese momento se inicia nuestra vida municipal, y a partir de él, el cabildo municipal será el verdadero representante de los intereses y voluntad popular.

Para subsistir la autoridad de capitán general y justicia mayor de Hernán Cortés, se crea en 1527 La Real Audiencia, compuesta por un Presidente y cuatro oidores, sin embargo los excesos cometidos por ésta, llevaron a su pronta substitución por una segunda audiencia, que gobernaría el país hasta el año de 1535, en que la Corona Española estableciera el Virreynato, como definitiva forma de Gobierno para la Nueva España.

A partir de entonces, las funciones ejecutivas de la Real Audiencia se limitarían tan solo a los casos de la audiencia del Virrey, con quién integraba una de las funciones legislativas; juntos decretaban los importantes autos acordados.

Después del monarca, sin embargo, la máxima autoridad en los asuntos de América, en general, fue desde 1519, el Real y Supremo Consejo de las Indias, a través del cual se nombraron a todas las altas autoridades que se encargarían del Gobierno de Nueva España y se dictaron casi todas las disposiciones legislativas habidas.

La invasión napoleónica en España, tuvo hondas repercusiones en las posiciones españolas de América. La Nueva España - en particular, se mostró justamente preocupada por la penosa - abdicación de los monarcas y la violenta ocupación de la Metrópoli; los sucesos de 1808 la conmovieron en tal forma que además de haber estado a punto de provocarse desde ese mismo momento, una revolución política que al fin y al cabo desembocó en el primer golpe de estado en la Historia de México, dieron lugar a la afloración de una serie de ideas que forman el --- asiento mismo de nuestra vida constitucional.

La tesis de la soberanía del pueblo, base inamovible del constitucionalismo mexicano, que principia a ser invocada reiteradamente a partir de ese momento abandera la posición que - nuestro pueblo adoptará para encaminar sus primeros pasos por el sendero político; se consideró que en ausencia del monarca nadie sino el pueblo, reasumiría la soberanía..

Como consecuencia de la rica coyuntura que la abdicación-

de los monarcas españoles ofreció al pueblo para recuperar sus derechos y ejercitar la soberanía que hasta entonces había delegado en ellos, se empezaron a hacer proyectos mexicanos para establecer una junta y aún un congreso.

El último intento para conservar las colonias representaron las Cortes de Cádiz. El movimiento liberal de Cádiz trataba de dar a éstas el lugar que verdaderamente les correspondía y que España, se había empeñado en desconocer. Más no fue violenta sino pacífica; fue por la fuerza del derecho y no por el derecho de la fuerza.

Una Constitución como ésta, elaborada al amparo de ideas liberales, no podía dejar de reconocer el importantísimo papel que las colonias representaban dentro del cuadro total de la monarquía española, ni hacer a un lado los derechos de quienes nacían en América; la doctrina de igualdad que se disponía a convalidar, debería equiparar aquellos, a los derechos de los peninsulares. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la declaración francesa del 1789 se acogen en la Carta Española a saber, la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia a ella, de la potestad legislativa.

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputa

dos que representan a la Nación) y al Rey, incumbiendo a aquellas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción o veto, fenómeno de colaboración característico de los regímenes democráticos.

A pesar de la escasa representación para el Congreso, solo un diputado por cada capital cabeza de partido de las diferentes provincias, el tono mismo de la convocatoria, al reconocer a los americanos su pleno derecho a tomar parte en su propio gobierno, vino a apuntalar el edificio de la autonomía de nuestro pueblo, se justificaba plenamente el movimiento emancipador que ya se encontraba en uno de sus ulteriores grados de gestión.

Las ideas insurgentes giraron en torno al principio de la soberanía popular, al de la radicación en esta del poder legislativo y el de su ejercicio en los representantes de la nación. Así se advierte en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, antecedente político de la Constitución de Apatzingan.

3 Congreso De Anáhuac y Constitución De Apatzingan

La síntesis del pensamiento de Morelos, se encuentra en los "Sentimientos de la Nación", que el propio caudillo dió a conocer el 14 de septiembre de 1813, mismo día de la apertura del Congreso de Anáhuac, 23 puntos dados por Morelos para -

la Constitución (3). Así, en el punto primero señala: "Que - la América es libre e independiente de España y de toda otra - nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al - mundo las razones". Y en el quinto:

Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en - el Supremo Congreso Nacional Americano, com- puesto de representantes de las provincias- en igualdad de número.

Además de los principios de soberanía del pueblo de repre- sentación popular que así se consignaron, el punto sexto se re- fería al de la división de poderes: "Que los poderes Legisla- tivo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos com- patibles para ejercerlos".

Morelos insistía, de esta forma, en estas fórmulas bási- cas de la democracia, que habían sido conquistadas por la huma- nidad entera dentro del clima que envolvió a la revolución - - francesa.

Por otra parte, en el décimo cuarto punto, Morelos exige- calidades de sapiencia en los legisladores: "Que para dictar-

(3) Cfr. JORGE SAYEG HELU: El Constitucionalismo Social Mexi- cano; 1a. Ed., Cultura, Ciencia y Política, México, 1972, p.152 y ss.

una Ley se haga junta de sabios en el número posible, para que procedan con más acierto y exonore de algunos cargos que pudieran resultarle".

Después de esto, Morelos empezó a idear la reunión de los elementos más valiosos de la insurgencia para formar otro organismo que, aprovechando las experiencias de la Suprema Junta Nacional Americana, pudiese superar los errores que desde su origen ésta trajo consigo, y no caer en los mismos vicios de ella.

Es así como Morelos en una circular designaba al pueblo de Chilpancingo para la citada reunión y todo el mes de septiembre de 1813 para la celebración de este acto, asimismo, decía el que se previniera nombramiento del poder ejecutivo y se proporcionara el cuadro de integrantes del Congreso Nacional, compuesto por los tres poderes clásicos: el Legislativo unicameral, para el cual se especificaban diputados propietarios y suplentes; el Ejecutivo, que recaería en la persona del generalísimo de las armas; y el Judicial, para el cual se señalaban quince abogados. Aparecía, además, una lista de vocales en número de hasta catorce.

Mucho se ha atacado la validez de este primer Congreso, no obstante los esfuerzos de Morelos para hacerlo derivar enteramente del pueblo. Por esto, sería formado el reglamento que

haría las veces de Ley Electoral y que proponía:

- 8° Conforme vayan las provincias desembarazándose de las trabas del enemigo, irían nombrando diputados electores que elijan su representante, y éstos se irán agregando hasta acabar el número competente.
- 9° No siendo exigible en la actualidad que la forma de estas elecciones sea tan perfecta que concurra en ellas con votos todos y cada uno de los ciudadanos exceptos de tachas que inhabilitan para esto, es indispensable ocurrir a nombramientos que suplan la imposibilidad de usar de sus derechos en que la opresión tiene todavía una parte de la Nación.
- 10° En consecuencia señalaré, ciudadanos ilustrados, fieles y laboriosos que entren a llenar los vacíos que debe dejar en la composición del cuerpo soberano el motivo expuesto en el artículo anterior.

Nombrados así los vacíos de este Congreso, quedaría integrado el Cuerpo Soberano que constituye no solamente un organismo legislativo con la denominación Congreso, entendido en su más estricta acepción, sino un verdadero gobierno, que asume las tres funciones básicas. Se había formado de esta manera una verdadera representación nacional.

El principio político de mayor trascendencia del Congreso de Anáhuac fue el "Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional", que representa la culmina

ción de un largo proceso social y político que llegaba a su fin, la determinación de un pueblo que había alcanzado la mayoría de edad, de liberarse de su metrópoli y erigirse en un Estado independiente.

Más la obra del Congreso no se agotó en Chilpancingo; a Apatzingán, Michoacán estaría reservada la enorme importancia de haber dado luz a la Carta Constitucional que, por ello mismo lleva su nombre.

A la promulgación del Decreto de Apatzingán, sucedería la formación, conforme a las prescripciones que él señalaba, de los tres poderes clásicos que organizaban al Estado Mexicano. El Congreso pasa de Constituyente a constituido y en su calidad de legislativo ordinario, ya bajo el imperio de la Constitución (4).

El texto de la Ley de 1814 estaba dividido en las dos partes fundamentales que el constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda carta Magna: la dogmática y la orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional; la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, y una forma de gobierno republicano que consigna ya la clásica división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

(4) Cfr. ERNESTO DE LA TORRE VILLAR: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano; UNAM, México, 1984, p. 45.

Es así, como en los artículos del 2° al 7° se menciona -- que: La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad --- constituye la soberanía.

Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en -- el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional com--- puesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la Ley.

La base de la representación nacional es la población com puesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se refuten por ciudadanos.

Como justa derivación de los principios democráticos que se dejan traslucir en cada uno de los artículos del texto de Apatzingán, y aunque en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, la supremacía corresponde al Legislativo, pues tanto el Ejecutivo como el Judicial dependen, aún en su nombramiento, del Supremo Congreso.

Aunque los tres poderes son calificados como supremos, --

atendiendo a que sobre ellos no existe autoridad alguna, el Legislativo, depositado en el Supremo Congreso, reviste una notoria supremacía sobre los otros dos. No podía ser de otra mangra; el credo democrático de Morelos y de los hombres de Apat--zingán, que se vació materialmente en el Decreto, requería dar la mayor fuerza a quienes directamente representaban al pueblo.

4 El Imperio Mexicano

La libertad e igualdad que pregonaba la Carta de Apatzingán, bamboleaba desde sus cimientos todo el edificio colonial, construido precisamente sobre la desigualdad y la injusticia. Se presentaba así, al gobierno virreinal, la esperada coyuntura para descargar implacablemente su ira en contra de la insurgencia. Comisionado Agustín de Iturbide, para llevar a cabo el plan virreinal, no tardó en romper abiertamente con las --- autoridades coloniales, a fin de capitalizar todos los intereses en su provecho personal. Sagaz y astuto supo irse atravendo, desde un principio, a casi toda la oficialidad con mando de tropa. A Vicente Guerrero, que representaba la última chispa insurgente, supo adherirlo a su causa que, al fin y al cabo en apariencia era idéntica: La Independencia de México (5).

(5) Cfr. JORGE SAYEG HELU: Op. Cit., p. 99 y ss

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide suscribe el Plan de Iguala. Se establece fundamentalmente la obligación - de constituir al Imperio Mexicano; es decir, no se da libertad al poder constituyente, como emanación de la voluntad del pueblo, para escoger la forma de gobierno, se da por sentada la - tesis de que la monarquía imperial es la que tiene que ser.

Exactamente seis meses después, el 24 de agosto de ese -- mismo año, se celebraron los tratados de Córdoba en los que se reproducían los puntos que integraban el Plan de Iguala; se - redondeaba el concepto de una monarquía, al puntualizarse la - idea imperial.

En su artículo 14 los mencionados tratados depositaron el poder legislativo en un cuerpo denominado Junta Provisional - de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes. Dicha junta de bía componerse de los primeros hombres del Imperio por virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, sin que dispusiese nada respecto a quien podía designar los ni calificar tan aristocráticas calidades, así como tampoco su número ni el modo para nombrarlos.

Para expedir la Constitución del Imperio Mexicano, se convocó a la reunión de las Cortes correspondientes mismas que -- quedaron instaladas el 24 de febrero de 1822 con ciento dos di putados reuniéndose en la antigua Iglesia Jesuita de San Pedro

y San Pablo de México. El mismo día de su instalación decretaba las siguientes bases constitucionales: "Los diputados que componen este Congreso, y que representan a la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que reside en él la soberanía nacional".

"Que adopta para su gobierno la monarquía constitucional con la denominación de imperio mexicano".

Iturbide, que había sido declarado emperador el 19 de mayo de 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del Congreso en proporción a las provincias (6).

Con el objeto de dar al imperio un cierto aspecto de legalidad, esta Junta elabora el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que declaró abolida la Constitución española de 1812 en todo el imperio y se atribuyó el poder legislativo.

Apenas un mes después de la disolución del Congreso, estalla el Plan de Jalapa pidiendo la muerte de lo que el anterior

(6) Cfr. FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México (1808-1983), 12a. Ed., Porrúa, México, 1982, p. 121 yss.

Plan de Iguala había dado vida y proclamándolo Antonio López de Santa Ana y Guadalupe Victoria, pidiendo la reinstalación del Soberano Congreso Libre.

A reducirlos, el emperador envía a sus mejores hombres y en lugar de regresar con la cabeza de Santa Ana, vuelven con el llamado Plan de Casa Mata, que le exigía establecer de nuevo el disuelto Congreso y la reivindicación de la soberanía en favor de la nación.

Al ser obligado Iturbide en marzo de 1823 a reinstalar dicho cuerpo colegiado es destituido por el propio congreso: Se declara que el congreso se halla reunido en su mayoría con --- ciento tres diputados, en plena y absoluta libertad de deliberar y por consiguiente en estado de continuar sus sesiones. -- Que ha cesado el Poder Ejecutivo de México, existente hasta -- ahora desde el 19 de Mayo anterior.

Con la adopción del Plan Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas --- prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales.

Es así como la aparición del Federalismo en México fue --

producto de la justa inquietud que vivía el pueblo mexicano después del ensayo imperialista y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa.

5. El Congreso Constituyente de 1823-24 y la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824.

El 21 de mayo de 1823 el primer Congreso Mexicano acordó la nueva convocatoria para el segundo Congreso Constituyente, el cual se instaló el 7 de noviembre del mismo año. Menos de un mes después, el 3 de diciembre, se abrió la discusión del Acta Constitutiva presentada por el diputado doctor Miguel Ramos Arizpe, la que fué jurada el 3 de febrero de 1824 bajo el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

El segundo Congreso Constituyente había sido de tipo senatorial en tanto que las diputaciones provinciales estaban formadas por tres miembros; y esta circunstancia impidió la desintegración de Territorio nacional, que había comenzado a sufrir se con la separación de Guatemala y sus provincias en julio de 1823, y amenazaba con la de Chiapas, que a la postre decidió unir sus destinos a México hasta el 14 de septiembre de 1824 - en que después de un plebiscito, fué proclamada solemnemente su anexión definitiva (7).

(7) Cfr. IGNACIO ROMERO VARGAS ITURBIDE: La Cámara de Senadores de la República Mexicana; 1a. Ed., Senado de la República, México, 1967, p. 53 y ss.

De acuerdo con los artículos diez y doce del Acta Constitutiva de la Federación, el poder legislativo había de residir en una Cámara de Diputados y en un Senado que, juntos componían el Congreso General. La base para elegir aquellos debía ser la población, el Senado se componía de dos senadores de ca da Estado, acreditados por las legislaturas correspondientes a mayoría absoluta de votos. Esta corporación Senatorial tenía el defecto de que sus miembros no eran elegidos por el pueblo sino por los diputados de cada Estado, lo cual dió lugar a pos teriores dificultades.

Fue, pues, de este modo como el sistema de las dos cámaras se abrió paso, a través del artículo décimo del Acta Consti tutiva de la Federación, hasta el séptimo de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, que disponía el depósito del Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General Bica maral.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados. Por cada ochenta mil almas se nombraba un diputado, o por una fracción que pasara de cuarenta mil. El Estado que no tenía esa población, también nombraba un diputado. Se requería para ser diputado tener 25 años de edad cumplidos al tiempo de la elección, vecindad de dos años en el Estado que elige o nacido en él, los no nacidos en México podían ser dipu

tados si tenían 8 años viviendo en el país, así como ocho mil pesos en bienes raíces o en una industria que produjera mil - cada año.

Los Senadores eran renovados por mitad de dos en dos años, los nombrados en segundo lugar cesaban a fin del primer bienio en lo sucesivo los más antiguos. Para ser senador se requere-- rían las mismas cualidades exigidas para ser diputado y además tener al tiempo de la elección la edad de 30 años cumplidos.

La formación de las leyes y decretos podía comenzarse -- indistintamente en cualquiera de las dos cámaras a excepción - de las que versaban sobre contribuciones o impuestos, las cua- les debían tener su origen en la Cámara de Diputados.

El día 15 de diciembre de 1824 el Senado celebró su prime- ra junta previa y a fines del mismo mes empezó a funcionar de- finitivamente teniendo como presidente al Dr. Don Valentín --- Gómez Farfías, originario de Jalisco, después Presidente de la- República.

Aquella naciente cámara se componía de treinta y ocho se- nadores cuyas sesiones se celebraban diariamente; había un so- lo período que principiaba en enero y terminaba en abril; cuan- do los asuntos eran muy importantes prorrogaban sus sesiones - por un mes más.

Aunque el poder legislativo como función de creación de leyes se depositó en el Congreso General, el Presidente de la República no dejó de tener injerencia en la elaboración normativa, pues por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de la Ley y el veto, por el otro se le concedió la protestad reglamentaria.

Por otra parte, el poder ejecutivo de la federación se depositó en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero habría también un vicepresidente y ambos durarían en su encargo cuatro años.

Por lo que toca al poder judicial, se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Para velar sobre la observancia de la Constitución y hacer al Presidente las observaciones que juzgaré conducentes, aparecía el Consejo de Gobierno, presidido por el Vicepresidente e integrado por los senadores más antiguos de cada Estado. Este cuerpo sesionaría durante los recesos del Congreso General y se mostraba asumiendo auténticas funciones del control de la Constitucionalidad.

De 1824 a 1835 en que se presume la vigencia de la Constitución, se suceden una serie de pronunciamientos, planes,

proclamas y cuartelazos que a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria dicha vigencia.

Es así como una serie de declaraciones antifederalistas - hubieron de acompañar el paso del federalismo al centralismo - y aparecen en 1835 las bases para la nueva Constitución, que - en 14 artículos fincaron los cimientos de un régimen de gobierno centralista. En su artículo 4o. apuntaba la división de poderes: "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará -- dividiendo el legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto".

Se consignaba el sistema centralista de gobierno al establecer que el territorio nacional se dividiera en departamentos y que el Poder Ejecutivo de los mismos residiría en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación.

6 Siete Leyes Constitucionales de 1836

El 15 de diciembre de 1835, aparecía así promulgada la -- primera de las siete Leyes que integraron el nuevo régimen -- constitucionalista. Se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República y constaba de 15 artículos en los cuales se otorgaba la ciudadanía únicamente - a los mexicanos mayores de edad con una renta anual de por lo

menos cien pesos (8).

Las seis leyes restantes, que se publicaron juntas ya un año después, ostentan como fecha de su promulgación el 29 de diciembre de 1836. De ellas, la Sexta Ley es la que se encarga de precisar la forma de gobierno centralista: La República se dividirá en departamentos. Los departamentos en distritos y éstos en partidos (art. 1o.). El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobiernos y sujeción al gobierno general (art. 4o.).

El principio de división de poderes se hallaba sancionado en las segundas cuatro leyes que integran dicho código fundamental. La tercera ley se refería al poder legislativo, que se hallaba depositado en el Congreso General, el cual se componía de las tradicionales dos cámaras, de diputados y de senadores, pese a que estos últimos no serían más representantes de las distintas entidades que integraban el territorio nacional.

El Senado, íntima y esencialmente ligado al sistema federal, en tanto tendía a evitar la desigualdad ante la necesidad

(8) Cfr. MANUEL HERRERA Y LASSO: Centralismo y Federalismo (1814 - 1843) en los Derechos del Pueblo Mexicano; Cámara de Diputados; México, 1967, p. 86. y ss.

de conceder a Estados grandes y pequeños representación igual en la participación del gobierno nacional, al aparecer en 1836, tuvo que revestir una modalidad diferente, se conservaba solo como cámara revisora a la cual no estaba permitido iniciar leyes y en la revisión de proyectos de estas, no podía hacerle alteraciones, ni modificaciones, sino únicamente se ceñía a -- las fórmulas de aprobado o desaprobado. Esta cámara había de componerse de veinticuatro senadores, nombrados de la manera siguiente:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno de junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, -- debían elegir cada uno de ellos a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que estaba señalado para los senadores. Las tres listas resultantes debidamente autorizadas por los respectivos Secretarios, tenían que ser remitidas a las juntas departamentales. Cada una de estas debía elegir precisamente a los individuos comprendidos en las listas, el número que era necesario nombrar y enviar la lista de los elegidos al Supremo Poder Conservador para su examen y calificación. Una vez efectuado uno y otro, se hacía la declaración en favor de los que hubieren reunido la mayoría de votos en las juntas, decidiendo la suerte entre los números iguales.

El Senado debía renovarse por terceras partes cada dos -- años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la

lista; al fin del segundo los ocho de enmedio, y desde fines del tercero en adelante los ocho más antiguos.

Para ser senador se requería a la ciudadanía en actual -- ejercicio de derechos, ser mexicano por nacimiento; tener el día de la elección treinta y cinco años cumplidos, y poseer un capital físico o moral, que produjera cuando menos dos mil qunientos pesos anuales.

No podían ser senadores el Presidente de la República -- mientras lo fuere y un año después; los miembros del Supremo Poder Conservador; los de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial; los Secretarios de Estado y del Despacho y oficiales de sus Secretarías; los empleados generales de hacienda, ni los gobernadores de los Departamentos en tanto lo fueran y seis meses después.

También en esta Constitución centralista se presenta el -- fenómeno de colaboración de la función legislativa. Al Congreso General incumbía expedir las leyes, pero al Ejecutivo intervenir en su formación a través de la facultad de iniciativa y del veto.

Muy grande fue la consecuencia más inmediata que produjo a nuestro país la substitución del sistema federal por el centralismo que implantaron las Siete leyes; la pérdida del territorio te

jano. Fue vital la coyuntura que la ruptura del pacto federal brindó a aquél para proclamar la segregación de la República Mexicana y consiguientemente su declaración de independencia.

El centralismo no beneficiaba al país como se había pretendido por quienes se empeñaban en sostener la carta de 1836 o por quienes querían reformarla sin variar el sistema central que consagraba. La restauración del régimen de 1824 era por el contrario el objetivo primordial de los partidarios del federalismo. Ante esta situación el Supremo Poder Conservador declaraba que sin esperar el tiempo que ordenaba la Constitución para sus reformas, se pudiera proceder a las que se estimen convenientes.

Bajo estas condiciones, en junio de 1840 se emitía un proyecto de reforma que conservaba el sistema central de gobierno, que sin embargo no paso de ser eso, un simple proyecto; seguía insistiéndose en el sistema federal.

7 Bases Orgánicas de 1843 y Acta de Reforma de 1847

El bicamatismo se reiteró en los proyectos mayoritario y minoritario que los grupos respectivos de la Comisión de Constitución redactaron en el año de 1842 con motivo del Congreso Constituyente convocado por Santa Ana en diciembre de 1841 y que debía quedar instalado en junio siguiente.

Dicho Congreso no pudo discutir tales proyectos, porque - por decreto expedido el 19 de diciembre de 1842, obligó al gobierno a declarar disuelto el Congreso y a nombrar una Junta - de Notables, que se abocó, bajo el número de treinta y siete - miembros, a la elaboración sanción y publicación de las Bases - de Organización Política de la República Mexicana (9).

Esta nueva forma del sistema centralista respetó la insti tución senatorial; aunque con toda razón podría afirmarse que - sólo nominalmente, puesto que el poder era ejercido directamen te por el Jefe del Estado, sin importar la representación del - pueblo, pese a la afirmación del artículo primero de estas ba - ses, la cual declaraba que la nación mexicana, en uso de sus - prerrogativas y derechos adopta para su gobierno la forma de - república representativa popular.

El Senado había de componerse de sesenta y tres indivi--- duos. Dos tercios de ellos se elegirían por las asambleas de - departamentales, y el tercio restante por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Cada asamblea departamental debía elegir cuarenta y dos -- senadores por la primera vez y en lo sucesivo, el tercio de --

(9) Cfr. FELIPE TENA RAMÍREZ: op. cit., p. 306. y ss.

senadores que hubiere de renovarse. Para la elección del tercio de senadores y cuyo nombramiento correspondía a los diputados, Presidente de la República y Suprema Corte de Justicia debían sufragar cada una de estas autoridades un número igual al de los que hubiesen de ser elegidos los cuales tenían que ser precisamente sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica.

Las asambleas departamentales elegían los senadores que les correspondiesen nombrando cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. La elección de los demás debía recaer en personas que hubieran ejercido los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del despacho por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas y antiguo consejero del gobierno, o que hubiera sido obispo o general de división.

Los requisitos exigidos para ser senador eran ser mexicano por nacimiento, vecindad suficiente o naturalización, conforme a las leyes; ciudadano en ejercicio de sus derechos y edad de más de treinta y cinco años; gozar de una renta anual notoria, o sueldo cuando menos de dos mil pesos, a excepción de los que se hubieren de elegir entre las clases arriba señaladas, pues ellos debían tener, además una propiedad inmueble cu

yo valor no bajare de cuarenta mil pesos.

La Cámara de Senadores debía renovarse por tercios cada dos años. Cualquier vacante ocurrida en ella debía cubrirse por la persona que nombraran las autoridades a quienes correspondía.

Facultad exclusiva de esta Cámara Alta, era (y su importancia mínima nos da buena idea de la insignificancia de su misión en este régimen) la de aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y consulares, así como los de oficiales superiores del ejército y la armada, grados superiores desde coronel inclusive, y otros señalados en los artículos 36 y 37 de estas Bases de Organización Política, menos relevantes aún.

En la actividad legislativa se conservó la facultad de iniciar leyes en favor del Ejecutivo, de los diputados y de las asambleas departamentales en cualquier materia, así como de la Suprema Corte en lo relativo a la administración de justicia y el veto presidencial.

En el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 se desconoció el régimen central dentro del que se había organizado al país desde 1836 propugnándose el restablecimiento del Sistema Federal y la formación de un nuevo congreso constituyente.

Dicho Congreso quedó instalado en diciembre del mismo año y el 18 de marzo de 1847 expidió el Acta de Reformas que, con las modificaciones que la experiencia y la realidad política -- impusieron como necesarias, restauró la vigencia de la Constitución de 1824.

Dentro del bicamrismo que se instituyó se destacó la --- trascendencia del senado, a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que Don Mariano Otero había sugerido en su voto del 5 de abril:

Que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones -- tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por -- tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente -- como fácil de ser acreditada sin peligro de fraude; y entretanto que la -- elección directa de senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada -- uno de los Estados, y garantizando así el principio federal, se nombra otro -- tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes. Dando -- el derecho de proponer este tercio al Ejecutivo, al Senado mismo y a la Cámara de Diputados, y a esta última el de elegir definitivamente, se verifica -- una combinación muy apreciable, porque ella es la expresión pura de la democracia, y de la federación, tiene grandes garantías de acierto, y se quita -- al Senado el derecho terrible de ele-

gir sus miembros; derecho que con el olvido de la doctrina de un publicista profundo, se le confirmó en una de nuestras constituciones. De esta manera, en sólo tres artículos, expreso -- cuantas reformas me parecen convenientes en la organización del Poder Legislativo.

Es de esta manera, como la concepción oterista del Órgano Legislativo se reflejó en el Acta de Reforma con los siguientes rasgos generales: 1) ampliación del número de diputados -- mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles (rebajando a cincuenta mil y a una fracción que excediese de veinticinco mil el número de población por -- cada diputado elegible), 2) renovación parcial periódica del -- Senado (el Senado se renovará por tercios cada dos años, alterando en ellos año por año, la elección de los Estados con la -- que deba verificarse por su tercio), 3) Establecimiento de -- una especie de carrera política para ser electo senador (edad -- de treinta años, tener las cualidades que se requieren para -- ser diputado y además haber sido Presidente o Vicepresidente -- Constitucional de la República; o por más de seis meses Secretario del Despacho; o Gobernador del 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) (10).

(10) Cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA: Derecho Constitucional Mexicano; 2da. Ed., Porrúa, México, 1974, p. 576

8 Constitución de 1857

El sistema bicamaral que se implantó en los ordenamientos que se han señalado, se rechazó en el Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-57. La supresión del Senado y el depósito del poder Legislativo federal en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión" fue una de las cuestiones que con mayor apasionamiento se debatieron.

Uno de los diputados que más apoyó la subsistencia del -- Senado, fue Isidoro Olvera quien en su voto del 15 de junio de 1856 manifestó entre otras cosas que la división del poder Legislativo da garantías contra una Legislación intempestiva precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes de que se vuelvan fatales al pueblo, se da tiempo para la reflexión de los representantes, las fracciones y el gobierno en encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Otro de los inconvenientes ponderados por el diputado Olvera en su voto particular acerca de la ausencia del Senado, dentro del poder Legislativo, era la falta de un jurado de acusación o de sentencia, en su caso. Porque cuando había una Cámara de Senadores, ésta hacía las funciones de gran jurado de-

sentencia y la otra las de jurado de acusación, y viceversa, en algunos casos, lográndose así que no fuese uno mismo el jurado de acusación y el de sentencia.

Concluía el diputado Olvera su voto particular proponiendo al congreso: a) El Senado se compondrá de tres ciudadanos nombrados por cada Estado y uno por el Distrito Federal y cada uno de los territorios, elegidos de la misma manera y por los mismos electores que nombren a los diputados, exigiéndose las mismas cualidades que para éstos.

b) Los senadores de los Estados se renovarán por terceras partes cada dos años, saliendo en la primera renovación los -- elegidos en tercer lugar; en las segundas los segundos, y en lo sucesivo los más antiguos. Los senadores por el Distrito y Territorios se renovarán por completo cada dos años. Todos gozarán de las mismas dietas que los diputados.

c) Las faltas perpetuas de los senadores y las temporales que deban exceder de tres meses, se cubrirán eligiendo el Gobernador del Estado respectivo un sustituto que en las faltas perpetuas durará hasta la próxima elección constitucional y en las temporales hasta la presentación del propietario (11).

(11) FRANCISCO ZARCO: Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1858); Ed. México, 1956, pp. 321 - 322.

Asimismo, Don Francisco Zarco decía que con dos cámaras - había muchas demoras para la expedición de las Leyes, y esto - en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, - y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas -- son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.

Por otra parte, Don Ignacio Ramírez fue de los diputados - que más se opusieron a la idea de conservar el Senado y manifestaba que ¿Porqué 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.

En la sesión del 10 de septiembre de 1856 se entró al título tercero, que trataba de la división de poderes y se puso a discusión el artículo 52, que establecía: Se divide el Supremo poder de la federación, para su ejercicio, en legislativo, - ejecutivo y judicial; el cual fue aprobado por unanimidad de - los diputados presentes. Este artículo pasó a ser el 50 de la Constitución. Tratada la siguiente disposición, o sea el artículo 53 del proyecto, que pasó a ser el 51 de la carta definitiva, decía así: Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la - Unión; se aprobó por cuarenta y cuatro votos contra treinta y

ocho (12).

9 Restauración del Senado

Pasaron más de diez años para que se hablara de nuevo de la reinstalación del Senado. Había terminado la lucha contra el extranjero, y el Lic. Benito Juárez ya restablecido el gobierno de la capital de la República, tuvo a bien expedir el 14 de agosto de 1867 una convocatoria para la elección de los poderes federales, a fin de que el pueblo, directamente y atendiendo tan sólo a las extraordinarias condiciones de la situación, expusiera sus deseos sobre la cuestión a que la convocatoria se refería.

En ella, después de cuidadoso y profundo análisis sobre la situación de la República, y en lo particular del gobierno nacional, expresó su interés por considerarse necesario, que se manifestara, en el momento mismo del voto, la voluntad ciudadana sobre reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales (13).

Entre las cuestiones que formaban la materia de esta convocatoria, estaba la consistente en la posibilidad de reformar

(12) Ibidem, p. 362

(13) Cfr. Senado de la República. La Restauración del Senado (1867 - 1875); México, 1985, p. 1. y ss.

la Constitución en el sentido de reformar el Poder Legislativo de la Federación en dos cámaras (diputados y senadores), distribuyéndose entre ellas las atribuciones de dicho poder.

El Presidente de la República no mencionó en la citada -- convocatoria que fuera definitiva la integración del Senado, -- como cuerpo colegiado, pero en la proposición aludida dejaba -- sentir que esas eran sus intenciones.

En el punto 14 de dicha Convocatoria, se lee:

El Congreso de la Unión procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas de la Constitución y se declarará autorizado para hacerlas, si resultase por la afirmativa la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las reformas en las elecciones primarias (14).-

En realidad, dicha convocatoria constituía un referéndum en el que quizá por primera y única vez en la historia de México, la ciudadanía votaría en forma directa sobre la conveniencia o no de las reformas a su Ley Fundamental.

De la misma fecha era la circular girada a los Gobernadores por el Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación,

(14) Ibidem

Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, que complementaba la convocatoria al decir que en una República Federal servían las dos cámaras para combinar en el poder legislativo el elemento popular y el elemento federativo, y que una cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representaba el elemento popular, en tanto que una de senadores compuesta por igual número de componentes por cada Estado, representaba el elemento federal, es decir, el elemento que simbolizaba la alianza o unión de las partes constitutivas de la nación.

Asimismo, decía que era una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, que de un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción, de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una cámara, modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

Era perfectamente claro, tanto el Presidente Juárez como el Secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación, Lerdo de

Tejada, mantenían la idea de no preservar como única la Cámara de Diputados, que en realidad poseía la conformación de conveniencia y atentaba contra el ejercicio del Poder Ejecutivo.

En marzo 3 de 1870, el Presidente Benito Juárez, dirigió personalmente a cada uno de los Gobernadores, un documento en que solicita su voluntad y aquiescencia para que sus Estados se manifiesten por las reformas constitucionales, dando al Congreso Federal la facultad expresa para analizarlas y discutir-- las.

Su tesis, además de los argumentos normales conocidos y -- proyectados hacia la necesidad de la existencia de una representación popular y otra federal, conformaba su preocupación, -- fundamental de que los Estados tuvieran, mediante la incorporación del Senado, representación directa e igual en la formación de las leyes.

Casi siete años permaneció debatiéndose esta cuestión, ya que no fué sino hasta el 13 de noviembre de 1874 durante el interinato de Lerdo de Tejada, cuando satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional a la Ley Suprema de -- la Nación, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicamaral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente.

En ese entonces se confirmaba que la falta de un cuerpo -- especialmente destinado a dar estabilidad y vida a nuestras -- instituciones, es necesaria, pues, la existencia del Senado; -- las relaciones exteriores de la República tendrán más firmeza -- y respetabilidad y las leyes serán el fruto de deliberaciones -- más reposadas y extrañas a la festinación.

La primera sesión del Senado, ya restablecido, se celebró el 17 de septiembre de 1875 y fue electo como Presidente el -- General Don Mariano Escobedo, el que al frente de los republi-- canos sitió y tomó la plaza de Querétaro en mayo de 1867.

Un serio acontecimiento se realizó en nuestro país en -- 1876, el General Don Porfirio Diaz llevando como bandera el -- Plan de Tuxtepec se levantó en armas en contra del Gobierno -- que presidía el Licenciado Lerdo de Tejada. Las circunstan-- cias le fueron adversas al gobierno; triunfaron los pronuncia-- dos, quienes organizaron su gobierno, en el que se pretendió -- suprimir, pero después de estudiarse el asunto detenidamente -- por la Cámara de Diputados y por el propio General Díaz, se re-- solvió que continuara el Senado, que inauguró sus sesiones el -- 20 de noviembre de 1876.

Desde ese año funcionó como un cuerpo decorativo donde -- los amigos del Dictador tuvieron cabida, dispuestos a obedecer

ciegamente sus consignas y las de los Secretarios de Estado.

En el año de 1913, el 10 de octubre el usurpador de la --
Presidencia, general Victoriano Huerta, disolvió las cámaras.
Bajo la tiranía militar de Huerta se efectuó una farsa de elec-
ciones y el 21 de noviembre de 1913 comenzó sus sesiones el Se
nado, organismo espurio que fué disuelto en agosto de 1914 al-
entrar triunfante a México la Revolución Constitucionalista en
cabezada por el Primer Jefe Don Venustiano Carranza.

Reúnase en Querétaro el Congreso Constituyente, que labo-
ra desde el 30 de noviembre de 1916, en que se instaló, hasta
el 31 de enero de 1917, sobre la base del proyecto de Constitu-
ción que a dicha reunión presentó el primer Jefe de la Revolu-
ción.

En su artículo 50 se determinaba que "el poder legislati-
vo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso-
general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y --
otra de senadores". Exactamente en esta forma quedó aprobado
dicho artículo, tal como fué sancionado en la sesión celebrada
la tarde del 29 de diciembre de 1916 (15).

(15) Cfr. JUAN DE DIOS BOJORQUEZ: Crónica del Constituyente
(1916 - 1917), Ed. México, 1967, p. 157

Es así como se conforma el Senado, con su figura republicana, dando sentido de equilibrio y representatividad nacional.

CAPITULO SEGUNDOLOS SISTEMAS DE REPRESENTACION POLITICA

1. Participación Política de los Ciudadanos.

1.1. La Mayoría Relativa y la Representación Proporcional.

A pesar de las diferencias entre los múltiples sistemas electorales existentes en el mundo, dos son los principios esenciales sobre los que se basan: el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. El sistema mexicano no adoptó por muchos años la mayoría relativa, pero, queriendo evitar sus desventajas, fué convirtiéndose en un sistema mixto que combina ambos principios. Para entender esta mezcla es necesario, entonces aislar previamente las formas puras.

El principio de mayoría relativa, consistente en que el ganador de una elección sea quien obtenga el mayor número de votos. Cuando este principio se combina con el denominado uninominal, opera así: en cada elección los sufragantes de un distrito dan su consentimiento a un solo representante.

Las ventajas que tiene el principio de mayoría relativa son: en primer término, la claridad y sencillez de sus reglas; después, el hecho de que vincule estrechamente a candidatos y electores, gracias a que éstos escogen a un sólo representante por distrito a diferencia de otros sistemas donde son dos o más; en tercer término, la mayoría relativa facilita las tareas de gobierno, pues propicia que el ganador de una elección nacional sea también quien tenga la mayoría en los órganos repre

sentativos de gobierno.

No obstante, el principio de mayoría relativa tiene algunas desventajas: por un lado, el partido ganador obtiene por lo regular un número de representantes en los órganos de gobierno superior al número de votos obtenidos. Por otro lado, la desventaja anterior supone que los partidos que tengan bastante apoyo electoral, pero cuyos representantes no consiguieron ser elegidos, no tengan participación en los órganos de representación. Aplicando el principio de mayoría relativa, puede suceder que la pluralidad de posiciones políticas no tenga representación, es decir, hace más grandes a las mayorías y empuja a las minorías.

En el principio de representación proporcional, a cada partido se le otorga una porción de puestos de representación que corresponde muy aproximadamente a la cantidad de votos obtenidos. En las mejores condiciones, no siempre fáciles de conseguir, cada partido tiene un porcentaje de representantes igual al porcentaje de votos que obtuvo.

De acuerdo con este sistema, el sufragante de un distrito selecciona a varios representantes a la vez, según listas de partidos. Por ello se llama a esta elección, plurinominal.

Las ventajas que tiene el sistema de representación proporcional; por una parte, tiene la virtud de reflejar con bastante exactitud las inclinaciones del electorado, además de --

que evita que el partido mayoritario obtenga una porción de poder que no corresponda al apoyo efectivo de su base de electores y que, por el contrario, las minorías si tengan la representación que les otorgan los votantes cuyos votos serían de otro modo desconocidos.

Por otra parte, la representación proporcional elimina la posibilidad de que haya un solo ganador y muchos perdedores: todos los partidos son debidamente representados de acuerdo -- con su fuerza efectiva.

Pero la representación proporcional tiene también sus limitaciones. He aquí algunas de consideración: primero, puede dificultar las labores del gobierno si se llega a la situación de que ningún partido pueda gobernar independientemente al no lograr la mayoría, es decir, la mitad más uno de los puestos de representación. En segundo lugar, propicia el alejamiento entre candidatos y electores, pues éstos, al seleccionar nombre de las listas presentadas por los partidos, en realidad votan por los partidos y no por los nombres que éstos postulan. Finalmente, es un sistema difícil de entender para el elector medio, que no sabe a ciencia cierta cuál es el procedimiento que permite a cada partido obtener determinado número de representantes.

Así, pues, el principio de mayoría relativa es muy sencillo, da lugar a gobiernos estables, pero quita a las minorías una fracción de representatividad que otorga gratuitamente a -

las mayorías. Por su parte, el principio de representación -- proporcional -- más justo -- da a mayorías y minorías la representatividad que realmente tienen, pero a cambio es complicado, pues entorpece las tareas de gobierno y favorece las decisiones de los partidos sobre las de los votantes.

Para una mayor claridad ilustraré lo dicho con un ejemplo numérico ficticio. En un país habitan 100 ciudadanos repartidos en 10 distritos; 10 ciudadanos por cada uno de éstos. Tres partidos se disputan ese minúsculo electorado, el partido A, el B y el C. Afortunadamente para las cuentas, cada uno obtiene en cada distrito la misma cantidad de votantes: el A logra 3, o sea, 30 en toda la isla; el B 5,50 en total, y el C el -- resto, es decir, 2 por distrito y 20 en el país.

De aplicarse el principio de mayoría relativa, el partido B tendría la representación de los 10 distritos, pues obtuvo -- mayoría en cada uno de ellos. Los partidos A y C tendrían que esperar tiempos mejores para tener representantes, pues ni siquiera en uno de los 10 distritos tuvo mayoría.

Este ejemplo permite observar que, a pesar de que el partido B obtuvo la mayoría, no es el partido que todos los habitantes hubieran deseado que gobernara. De los 100 habitantes, 50 votaron por él, mientras que la otra mitad votó por A y C -- en representantes. Los partidarios de A y C tienen que aceptar, les guste o no, ser gobernados por los representantes del partido B. Las reglas son claras, y al ser aceptadas, los per

dedores no pueden reclamar verse representados; hay, ciertamente, un gobierno fuerte e indiscutido.

Por el contrario, de aplicarse el principio de representación proporcional las cosas serían muy distintas. Suponiendo que por cada 10 habitantes haya un representante, el partido A tendría 3; el B, 5 y el C, 2. Habría plena justicia para mayorías y minorías; éstas harían sentir sus opiniones, pero en el momento de tomar una decisión de gobierno la mayoría quedaría paralizada, pues deberá contar con 6 representantes (la mitad más uno) en lugar de 5. Necesariamente deberá buscar alianzas con cualquiera de los dos partidos minoritarios, haciéndolos -partícipes del gobierno y debiendo renunciar, acaso, a sus más caros principios ideológicos. Y lo peor: los votantes, que no podrán rectificar su votación, deberán resignarse a que los dirigentes de los partidos que apoyaron decidan, a través -de alianzas y componendas, las soluciones a sus problemas.

Aunque justo con mayorías y minorías, el sistema de representación proporcional puede ser óbice a las labores de gobierno, da lugar a alianzas indeseadas entre partidos, amén de las dificultades de comprensión para los electores y la separación que propicia entre éstos y los candidatos.

Por las dificultades expuestas, algunos países han buscado fórmulas electorales que eluden las desventajas y conservan las ventajas de los sistemas de mayoría relativa y representación

ción proporcional. México, es uno de esos países. En las décadas de los sesentas y setentas la solución fueron los diputados de partido; después, el sistema mixto aún vigente.

1.2. Participación Personal.

Se menciona con insistente frecuencia que no existe participación del individuo común en las decisiones políticas fundamentales, que el poder se ha concentrado en grupos limitados, mayores o menores, según el caso, siendo los únicos que median te sistemas conocidos a través de posiciones o impulsos perfectamente identificados van marcando la forma de conducirla lo - que les permite obtener óptimas posiciones y ventajas tanto -- económicas como sociales.

Lo anterior, como es natural, minimiza la acción de asociaciones o partidos con estricta determinación política, quienes por no participar en hegemonías de poder están impedidos o bloqueados para actuar, bien directa o indirectamente en las - decisiones básicas del gobierno.

Esto es consecuencia quizá, de un fenómeno que algunos sociólogos llaman despersonalización ciudadana, que se identifica plenamente con el abstencionismo político, al que se le ha considerado como el partido más importante, en tanto que suma- un sinnúmero de afiliados y que conviene analizar cuidadosaman

te en atención a que no sólo en México, sino en casi todos los países en donde acontece se fundamenta en una razón ya identificada, la que obedece a una acción manipulada por la oposición que al carecer de elementos o argumentos sólidos con que apoyar lo que podría ser una confrontación ideológica, objetiva, real, auténtica y valedera sugiere esa clase de conductas- (16).

Un ciudadano participa en los comicios o no participa, -- por diversos motivos, cuando lo hace es porque: simpatiza personalmente con el candidato, lo considera un hombre capaz que haría "un buen papel", ha hecho una buena campaña, pertenece a un partido determinado con el que se identifica y acepta los lineamientos políticos por él establecidos; o simplemente por inercia en función de su empleo.

Ahora bien, un ciudadano no vota porque: no está de acuerdo con el gobierno y piensa que votar es hacerle el juego, aceptar la farsa política; no está de acuerdo con la política del régimen y de esa forma lo expresa; considera que con su voto o sin él, el resultado será el mismo, las elecciones están preparadas; o simplemente por falta de interés.

(16) Cfr. ROBERTO CASILLAS HERNANDEZ; La Participación del Ciudadano en las Decisiones Políticas Fundamentales. Revista de la Escuela de Derecho de la Univ. Anáhuac; Tomo I, México, 1982, p. 51 y ss.

Lo apuntado, señala con gran claridad que el elector en su gran mayoría no observa detalladamente la plataforma doctrinaria o la declaración de principios de los partidos políticos, ya que en el mejor de los casos se deja llevar por su instinto gregario y acepta participar simplemente como una manera de cubrir una responsabilidad o evitar un supuesto castigo al que sólo su ignorancia conduce.

Ello provoca serias limitaciones a la evolución política del Estado, reduciendo las opciones en la consideración de las soluciones por quienes, responsables de gobernar, sólo tienen comunicación con ciertos grupos de opinión en los que generalmente no se observan planteamientos de niveles inferiores, en atención a que la penetración de aquellos, no llega hasta los grupos más marginados y que son principalmente a quienes deben de orientarse los satisfactores.

Por otra parte, la democracia directa significa que el pueblo mismo ejerce efectivamente el poder del Estado. En la antigüedad se daban poderosos elementos de democracia directa y, a través de ella, el pueblo participó en el gobierno de las ciudades-Estado. Hoy día encontramos vestigios de la democracia directa en algunos pequeños cantones suizos, en los que, la comunidad local se reúne de tiempo en tiempo, para tratar los asuntos del Estado. No obstante, aún en tales formaciones políticas reducidas, simples y abarcables, el conjunto de los

electores se ocupan exclusivamente de los asuntos más importantes, mientras que los negocios cotidianos se dejaban en manos de determinados representantes de la comunidad (17).

Para satisfacer las necesidades de la comunidad es necesaria una voluntad general, que solamente en una etapa primitiva es la suma de las voluntades individuales. Sin embargo, para lograr el funcionamiento de las comunidades, en vez de la suma de todas las voluntades individuales, tendrá que reconocerse la obligatoriedad de la voluntad de la mayoría.

En la medida que aumente el número de los ciudadanos será difícil, cuando no imposible, que se reúnan para confrontar -- las voluntades individuales, equilibrarlas y obtener la voluntad general. Mucho menos puede un gran pueblo ejercer su voluntad comunitaria o legislar por sí mismo. De ahí que elija representantes, a los que encarga expresar su voluntad. La nación no actúa ya por medio de la voluntad natural de sus miembros, sino a través de una voluntad general, representativamente formada. Así la nación resulta ser una asociación de hombres que viven bajo una ley común y que son representados por

(17) Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS: Teoría General del Estado; -- (Trad. del Alemán por Héctor Fix-Fierro); la. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 184.

la misma asamblea legislativa.

Tiempo atrás, se ha demostrado que en algunas pretendidas formas de democracia directa, las decisiones principales no corren a cargo del pueblo, sino de quiénes las planean y las dirigen. La simple necesidad de que el pueblo apruebe el proyecto de ley elaborado por un grupo de personas sólo da una apariencia de libertad general, tal como en la antigua Roma, donde los menos, quiénes realmente gobernaban todo el Estado, observaban a veces la engañosa ceremonia de congregar al pueblo en su conjunto con el fin de simular que escuchaban su consejo. Es decir una multitud no es capaz de adoptar decisiones maduras, puesto que cada uno se confía en los otros; solamente pocos reflexionan sobre el asunto, se forman una opinión propia y un menor número está resuelto a defenderla.

Una multitud reunida en un mismo sitio es siempre más receptivo al miedo; al entusiasmo, que un pequeño grupo cuyos integrantes pueden discutir racionalmente entre sí. Es un hecho empírico que las asambleas de gran tamaño e incluso los delegados a los congresos de un partido, adoptan por aclamación -- por aprobación en masa, resoluciones que las mismas asambleas, divididas se cuidarían mucho de apoyar. La multitud pondera tanto las palabras como las acciones en menor grado que cada miembro individual o pequeño grupo que la componen.

Así pues, el sistema representativo parece indispensable por razones de una tramitación adecuada y eficaz de asuntos. - La participación directa del pueblo, en su totalidad, en los diversos asuntos políticos, disminuye conforme sea mayor el organismo estatal, conforme sean más complejas las condiciones económicas y sociales, en cuanto menos abarcable sea, por tal motivo, el orden jurídico. La división del trabajo imprescindible en toda comunidad compleja, comprende también las funciones del gobierno; asimismo, habrá de organizar la formación de la voluntad política.

Tan pronto se confía el poder legislativo a un reducido número de representantes calificados, los gobernantes ya no enfrentan una masa susceptible de manipulación y dominada por las pasiones, sino un grupo selecto con similares conocimientos y educación. Es decir, se abriga la esperanza de que las decisiones políticas, se obtendrán por el camino de la argumentación racional y que tal proceso estará en buenas manos por tratarse de una asamblea de personas destacadas.

Pero en ocasiones la realidad nos muestra un cuadro distinto; el debate parlamentario no se realiza exclusiva o siquiera predominantemente como argumentación racional. Hoy día, las posturas partidistas, prefabricadas en buena medida se expresan polémicamente en un frente cerrado: de este lado la de-

fensa de la política gubernamental; de aquel, su crítica. Tales posiciones tampoco son determinadas sólo por reflexiones racionales, sino también por intereses muy variados. Incluso, cabe preguntarse si en términos generales los argumentos políticos no son más que espíritus serviciales a ciertos intereses. La conducta de los propios congresistas persigue ciertos intereses y muchos de ellos parecen dejarse guiar en alto grado, por el deseo de asegurar su posición y de mejorar las oportunidades de su carrera.

1.3. Participación Partidista

El hecho de la existencia de diversos partidos políticos expresa claramente la variedad de conceptos y opiniones que prevalecen en una sociedad. Cada uno de ellos corresponden a un punto de vista diferente en la observación y conocimiento de los problemas y en la forma en que deben conducirse las soluciones. Las tesis, doctrinas e ideas que pregonan los partidos y que imperan en un país, son factor esencial que la Administración Pública debe tomar en cuenta para orientar su acción dentro del respectivo plan nacional.

A los partidos corresponde manifestarse públicamente confirmando o sugiriendo la dirección en la que el régimen se conduce. Porque son ellos los que integrados organizadamente con importante número de ciudadanos matizan y canalizan las cuestiones básicas de cada entidad.

La reforma política dió el rango constitucional a los partidos políticos, al establecer en el artículo 41, que son dichos partidos, entidades de interés público y así se reconoció la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional y, por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es, el pluralismo político por lo que hace a la Cámara de Diputados.

Se reconoce, por lo tanto, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí el interés manifiesto del legislador en proveerlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor sus propios fines, especialmente el acceso a los medios de comunicación.

Se ha señalado reiteradamente que la democracia moderna no es comprensible sin la presencia y actuación de los partidos políticos, que son organizaciones que constituyen un mecanismo indispensable para lograr el interés y la colaboración del pueblo en los problemas de la nación, ya que los partidos políticos: constituyen un lazo de unión de los problemas nacionales, interesan al ciudadano ordinario en la política, combatiendo su natural apatía y son el medio donde se forman, educan y consagran los líderes y futuros jefes de la nación.

Ahora bien, con el mismo criterio con que se han manejado las ideas de la concentración del poder del Estado en torno de un limitado grupo poco permeable a planteamientos ajenos, se observa que en los cuadros de mando de los partidos políticos se han entronizado un número reducido de individuos que aislan de participación a la casi totalidad de su membresía. Esto, se afirma, produce un efecto negativo mayor y propicia en forma más seria al abstencionismo.

Lo anterior es un vicio que se presenta en atención a la falta de altura política de la ciudadanía, que sin un auténtico interés por la integración del Estado y su misma proyección, abandona a quienes han ubicado en los cuadros superiores del partido la responsabilidad de resolver y dirigir, lo que hacen con absoluta autonomía.

El fenómeno se origina como consecuencia de acciones determinadas por los dirigentes de comités superiores, quienes en la mayoría de los casos resuelven sin escuchar, no atienden o bien maniobran para que las soluciones se conduzcan de acuerdo con su criterio.

La división del congreso, en partido de gobierno y oposición, busca sobre todo que las opiniones del cuerpo legislativo se estructuren cuando menos en la forma externa, como intercambio de argumentos y no como adhesión solidaria.

En la actualidad las decisiones políticas fundamentales están a cargo de unos cuantos, una de las razones es que los partidos mediatizan en buena medida el poder político del pueblo, ya que, por regla general, el ciudadano sólo puede elegir entre los mismos partidos sus programas y candidatos. En los partidos dominan, de hecho, las directivas y los altos funcionarios de dichos partidos, que en alguna medida no representan los intereses de sus miembros, sino los propios, esto es, que los intereses independizados de la organización y sus funcionarios son presentados como intereses de la colectividad y tratados como tales. En tal virtud Hans Kelsen considera que la idea de la representación es simplemente una notoria función que tiene el propósito de encubrir el verdadero y esencial menoscabo que a través del parlamentarismo, experimenta el principio de la libertad.

1.4. Elecciones Políticas

El factor democrático más importante del sistema representativo reside en las elecciones políticas, las cuales señalan la dirección a seguir en lo futuro a través de una decisión entre las alternativas presentadas. Al mismo tiempo, ejercen un control retrospectivo, en tanto que ajuste global de cuentas sobre el período legislativo concluido. Para llevar a cabo el mayor grado de democracia, es necesario dar al acontecer político la mayor transparencia posible aún tomando en cuenta que sólo una parte de los ciudadanos aprovechará la oportunidad de

formarse un juicio propio.

El principio democrático de la participación igual, libre y definitiva de todos los ciudadanos, se expresa en los principios jurídicos clásicos del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por universalidad del sufragio se entiende que todo ciudadano adulto, sin consideración de origen, posición social ó patrimonio, religión ó ideología, tiene derecho al voto; este principio no se opone a la exclusión de un individuo debido a perturbación mental o a la pérdida de sus derechos políticos.

Mientras que la universalidad del sufragio implica que todos tienen acceso a las urnas, su igualdad supone que cada voto tiene la misma fuerza. Igual fuerza significa, tanto en la elección por mayoría como en la proporcional, un mismo valor numérico. La igualdad del valor del voto por parte de los electores tiene como correlato la igualdad de oportunidades del lado de los partidos.

Libertad de la elección significa que nadie, trátase del Estado o de un particular, puede ejercer coacción sobre los votantes para inclinar su voluntad en determinada dirección o impedir un cierto contenido de su voto. Con esta finalidad, está prohibido a cualquiera ejercer presión para que alguien no

acuda a la elección, así como para que deposite un sufragio en favor de determinado candidato o partido. No obstante, un deber jurídico de votar, es decir, la obligación legal de acudir a la elección, es compatible con la libertad de elección, ya que el votante tiene abiertas todas las posibilidades de decisión ofrecidas.

El principio del sufragio secreto asegura la libertad de la elección; cada quién tiene la posibilidad de emitir su voto de manera que no pueda comprobarse el sentido de su decisión y por ello sufra algún inconveniente. Así, cada quien debe poder expresar serenamente, mediante el voto, su verdadera convicción política.

El carácter directo del sufragio debe garantizar al ciudadano la última palabra, los electores otorgan directamente sus votos, a las personas cuya elección es la finalidad de todo el procedimiento electoral. La elección directa significa que, después de depositado el voto, no existe una instancia intermedia que seleccione a su arbitrio las personas a elegir en último término.

En la mayor parte de los regímenes constitucionales surgidos durante el siglo XIX, se recogió el principio de la democracia representativa, según expresan muchas cartas fundamentales entre otras la mexicana, cuyo art. 40 señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación estable según los principios de esta ley fundamental (18).

La democracia representativa tiene como base esencial la idea de que la mayoría ciudadana expresa su voluntad con sus representantes en los parlamentos. Según la Real Academia de la Lengua, gobierno representativo es aquél en que, bajo diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes. Un teórico chileno, Silva Bascuñan ha dado la siguiente definición, en lo relativo a lo político:

El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia, cuando el pueblo - siendo titular del poder político designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa. (19).

(18) Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8a. Ed., Teocalli, México, 1986, p. 31

(19) Citado por DANIEL MORENO: Derecho Constitucional Mexicano, 7a. Ed., Pax; México, 1983, p. 304

La doctrina de la representación política, que tiene antecedentes en el mandato imperativo, y que ha sido comparada con la representación en el derecho privado, llegó a tener una gran trascendencia en el Derecho político, en virtud de que se estimó que los poderes electos tenían el carácter de representantes auténticos.

2. El Sistema Parlamentario en Inglaterra.

2.1. Generalidades.

La comunidad británica de naciones se integra con todos los países que forman el Imperio Británico. El Monarca inglés es el símbolo de la unidad e integridad del Imperio y su representación se manifiesta en cada uno de los Estados de la Commonwealth. Se ha caracterizado el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como una monarquía constitucional, parlamentaria, representativa y democrática. Como lo señala el maestro Serra Rojas, no obstante que Inglaterra dispone de un derecho constitucional no escrito, consuetudinario, nada más real y más práctico que sus principios constitucionales, no forjados en la imaginación de un pensador, sino derivados de su misma realidad política. Ningún país puede hacer alarde del régimen de sus libertades fundamentales como el pueblo inglés, -- que dispone de medios expeditos y eficaces para el restablecimiento de un derecho violado (20).

(20) Cfr. ANDRES SERRA ROJAS: Ciencia Política; 6a. Ed., - Porrúa, México, 1981, p. 656 y ss.

La organización de los poderes públicos ingleses no se encuentra contenida en una Constitución; se encuentra definida en una serie de leyes ordinarias, de reglamentos, de prácticas, de costumbres y de usos, de los que no hay ninguna codificación. Ninguna de tales disposiciones, tiene jurídicamente valor institucional, es decir, no se impone al legislador. El Parlamento inglés puede hacerlo todo, decía el ginebrino De Lolme en el siglo XVIII, menos transformar un hombre en mujer (21).

La máxima es aún verdadera, pero el Parlamento de que hablaba De Lolme es la reunión del Rey y sus ministros, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes, es decir, en el fondo, el conjunto de las instituciones representativas del país, cuyo poder no conoce límites porque están de acuerdo entre sí.

Actualmente, no se toma en este amplio sentido el término parlamento, sino sólo como la reunión de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes. A las cámaras, se une el Rey en el proceso legislativo.

(21) MAURICE DUVERGER: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (Trad. del francés por José A. González Casanova); 5a. Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 250.

2.2. Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Comunes es el órgano político que recoge las expresiones de la opinión pública nacional, y es el de mayor influencia, que forma el eje decisivo de su vida parlamentaria. Sus miembros son elegidos directamente en las circunscripciones territoriales. Es el partido mayoritario el que -- ejerce la función legislativa, e indirectamente la función gubernamental. La Cámara de los Lores es un organismo aristocrático y sus miembros heredan el título y el cargo de Lord.

Dentro del gobierno ocupa una destacada función el primer ministro quién es comunmente jefe, o cuando menos miembro de la directiva del partido vencedor. En el sistema parlamentario, el gabinete es formado por los dirigentes del partido mayoritario, de este modo prevalece, al mismo tiempo, la decisión de los electores en favor de alguno de los equipos de gobierno que los partidos han representado previamente.

Por regla general, los miembros del gobierno ocupan también un escaño en el Parlamento; el estrecho lazo personal entre el gobierno y el parlamento fortalece, por un lado, la --- coordinación política de ambos órganos, sin embargo, por otro, contraviene el postulado de la compatibilidad y, en consecuencia, el principio de la división de poderes.

Un autor inglés contemporáneo, Trevelyan, dice que el se-

creto de la Constitución Inglesa reside en la confianza absoluta que la mayoría parlamentaria concede al gabinete en el poder, obtenida por la garantía de una lealtad de partido, realizada a la vez en el gabinete y en la mayoría de la Cámara de los Comunes (22).

En Inglaterra prevalece el régimen parlamentario, en el cual se ha desarrollado un sistema de dos partidos, mismo que ha dado como resultado que el gabinete, que por lo general es un comité de la Cámara de los Comunes, haya acabado por dominar de hecho a esta última, porque constituye el Estado Mayor del Partido que ha obtenido la mayoría en las elecciones generales.

Se puede apuntar a este respecto, que algo similar ocurre en los demás países, tal es el caso de México, puesto que como se puede observar, los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional por lo regular obtienen puestos en el gabinete, una vez concluida la Campaña Presidencial al entrar en funciones el Presidente Constitucional. Es decir, los miembros más importantes del partido, ocupan puestos en el próximo gabinete.

(22) Citado por ANDRE HAURIU, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (Trad. por José A. González); Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 375.

Por otra parte, si bien la Cámara de los Comunes no es aristocrática, tiene, sin embargo, una mayoría de elegidos procedentes de las escuelas públicas más prestigiosas, lo que significa que el pueblo inglés, en su conjunto, concede confianza a una élite intelectual elegida por lo partidos para conducir los asuntos políticos del país. La duración de la legislatura fijada en siete años a partir de 1715, se redujo a cinco desde 1911, además la Cámara es disuelta habitualmente en el último año de su encargo.

Durante el intervalo de las elecciones generales, los Comunes, al menos en teoría, pueden celebrar sesiones permanentes e incluso reglamentar ellos mismos sus sesiones, reserva hecha de la apertura anual del Parlamento por el Rey. Pero de hecho, es el gabinete quién reglamenta la duración de las sesiones y los Comunes se someten a dicha reglamentación.

Los Comunes tienen derechos y privilegios de inviolabilidad, libertad de palabra, derecho de reglamentación del procedimiento de los debates, de admisión o no admisión del público en las tribunas, derecho de oponerse a la publicación de los debates (no ha sido utilizado desde 1762), derecho de hacer comparecer y de amonestar a los periodistas culpables de falta de respeto a la Cámara. Asimismo tienen una figura muy similar a la del Líder de la Cámara de Diputados en México, el Speaker, quién es el presidente de la Cámara de los Comunes.

El Speaker, que ejerce sus funciones con toga y peluca, - ha sido siempre el defensor de los privilegios de los Comunes - y la autoridad encargada de dirigir los debates de la Asamblea. Se elige generalmente sin oposición, como consecuencia de un - acuerdo entre los dos partidos. Unicamente tiene derecho a - voto en caso de empate en los debates, es él quién concede la - palabra, vigila que las intervenciones no se alejen de la cues -
tión tratada.

2.3. Cámara de los Lores.

En cuanto a la Cámara de los Lores, esta aparece en el Último tercio del siglo XX; esta Cámara es protocolariamente la - primera, puesto que en su sala de sesiones se aprueba la desig -
 nación del Speaker de la Cámara de los Comunes y en ella tiene lugar el asentimiento real a las leyes votadas.

La Cámara de los Lores, la cual no es electiva, se compo -
 ne de aproximadamente 1,000 miembros, de los cuales 800 son he -
 reditarios creados por el Rey, como recompensa para hombres - -
 eminentes, asimismo hay representantes de Escocia, de Irlanda, hay miembros vitalicios, nombrados por la Corona: actualmente son 31. Asimismo, hay que añadir los nueve lores jueces o lo -
 res de apelación (Lord of Appeal in Ordinary) que son altos ma -
 gistrados de nombramiento vitalicio y los 26 lores espiritua -
 les.

Esta Cámara Alta carece casi por completo de atribuciones políticas y ciertas atribuciones constitucionales que conservan ejercidas únicamente por los lores de apelación, que podrían subsistir muy bien aunque la Cámara fuere suprimida.

El papel que la Cámara de los Lores ha desempeñado en Inglaterra durante mucho tiempo es el de mantener y proteger la vocación de la clase privilegiada, es decir, dado que el sufragio en ella no es universal, por consiguiente, el poder reside en la aristocracia terrateniente o burguesía de negocios, los cuales están representados en esta Cámara.

Una de las razones para el mantenimiento de la Cámara Alta en Inglaterra, obedece a que el tradicionalismo juega un importante papel, pues forma parte de la decoración clásica del parlamentarismo inglés y como no es obstáculo para el funcionamiento de la democracia, nadie piensa en suprimirla. En realidad, como lo apunta Hauriou, la razón que, además de la tradición, lleva a los ingleses a conservar la Cámara de los Lores es debido a que contribuye a la formación de la opinión como elemento importante. Los Lores son personas de primer plano, si bien sus intervenciones son raras, generalmente son de gran altura puesto que tienen suficiente tiempo para estudiar los problemas y tomar altura para examinarlos (23).

(23) Ibidem, p. 390.

Como se puede observar, hay una similitud entre la Cámara de los Lores y el Senado Mexicano, puesto que si bien ninguna de ellas tiene un gran número de atribuciones, las que tienen las ejercen con gran cuidado y sapiencia. De igual manera se puede comparar que si en Inglaterra los Lores son escogidos en su mayoría por el monarca, en México los senadores son electos por el pueblo, previa selección que de ellos hace el Presidente de la República; lo cual no es objetable, ya que por lo general se fijan en personas con gran capacidad intelectual, negociadora y con carreras políticas que los hace merecedores de tal distinción.

3. El Poder Legislativo en los Estados Unidos

3.1. Generalidades

El Poder Legislativo está en manos del Congreso, constituido por dos Cámaras, la de representantes y el Senado. La primera fue concebida como representación de todo el pueblo, mientras que el Senado se creó como representación de los diversos Estados que integran el Estado Federal. Se trata entonces, de un verdadero sistema bicameral, ya que una ley debe ser aprobada por ambas Cámaras.

Los miembros de la Cámara de representantes son electos por el pueblo por un periodo de dos años, uno por cada circunscripción electoral. En un principio, los senadores eran nombrados por la legislatura de cada Estado, pero a partir de --

1913, son electos también en forma directa por la población de cada entidad federativa, por un período de seis años.

Con el fin de asegurar la mayor continuidad posible en su composición y en la conducción de los asuntos oficiales, el Senado se renueva cada dos años en una tercera parte. Son dos senadores por cada entidad federativa, independientemente de su número de habitantes, de modo que Alaska tiene tantos senadores como el Estado de California, aunque con un sexto de su población. La ejecución esquemática del principio federativo, ocasiona que los Estados pequeños y sus intereses particulares estén más que representados en relación al número de sus habitantes.

Como lo establece la Constitución norteamericana en su Artículo Primero, Fracción II, nadie podrá ser representante sin haber cumplido 25 años de edad y haber sido durante siete años ciudadano de los Estados Unidos, debiendo ser además habitante del Estado que lo elige, al tiempo de su elección. La costumbre ha establecido la regla de que los representantes han de ser residentes del distrito que los elige. El número de los miembros de la Cámara es de 435, utilizando el sistema de mayor residuo, tomando como base para la representación, un representante por cada 400,000 habitantes. Cuando ocurra alguna vacante en la representación de un Estado, la autoridad ejecutiva del mismo convocará a elecciones para llenar dichas vacanu

tes' (24).

De acuerdo al Artículo I Sección III, nadie podrá ser senador sin haber alcanzado la edad de 30 años y haber sido nueve años ciudadano de los Estados Unidos y sin ser, en el momento de su elección, habitante del Estado que lo elija. No es necesario que una persona posea dichas cualidades cuando es electa senador, es suficiente que las tenga cuando preste el juramento de su cargo, e inicie sus funciones oficiales (25).

3.2. Elección de los Congresistas

Por lo que respecta a la reglamentación de las elecciones legislativas, ésta se encuentra establecida en la Sección IV del Artículo Primero que señala entre otras cosas, que las fechas, los lugares y la forma de las elecciones de senadores y representantes serán determinados en cada Estado por la legislatura del mismo; actualmente, gran parte de la reglamentación es reemplazada por la del Congreso.

Las elecciones de los miembros de la Cámara tienen lugar el martes siguiente al primer lunes de noviembre de los años pares. El Congreso se reunirá por lo menos una vez al año, y-

(24) Cfr. Art. 1° de la Constitución Norteamericana; 52a. Ed., Kraft, New York, 1981, p. 4.

(25) Ibidem., p. 7.

dicha reunión comenzará a medio día del 3 de enero, salvo que por Ley se señalase otro día. Cada Cámara conocerá de las --- elecciones, actas y calificaciones de sus propios miembros; la mayoría de cada una de ellas constituirá quórum para sesionar, si hubiera minoría, podrá suspender la sesión de un día para otro.

Cada cámara podrá establecer las reglas de su procedimiento, castigar a sus miembros por desorden de conducta y con la aprobación de dos tercios de votos, expulsar a un miembro. -- Asimismo, llevarán un diario de sesiones y lo publicará periódicamente, excepto aquellas partes que a su juicio requieran secreto (26).

Al igual que en México, los senadores y representantes recibirán por sus servicios una retribución, que será determinada por Ley y pagada por los Tesoros de los Estados Unidos. -- Opera también el fuero, puesto que en ningún caso, salvo por traición, felonía y ruptura de la paz, podrán ser arrestados, no podrán ser interrogados en lugar alguno, por los discursos o debates habidos en alguna de las Cámaras, tal como sucede en nuestro país.

El principio de la división de poderes expresa también la práctica rigurosa del postulado de la incompatibilidad que señala la (26) Ibidem., p. 13.

Sección VI del Artículo Primero; nadie puede ser nombrado para un empleo al servicio de los Estados Unidos mientras dure el término por el cual fue electo (27).

Como se puede observar, el sistema bicameral de los Estados Unidos es muy similar al que tenemos en México. Al igual que ellos tienen la Cámara de representantes, nosotros tenemos la de Diputados, como representación de todo el pueblo. Además en ambos sistemas participan dos legislaturas de estos representantes durante cada período presidencial, es decir, mientras que en Estados Unidos el Ejecutivo Federal dura en su cargo cuatro años y en México seis años, la Cámara Baja en el primero es renovada cada dos años y en México es renovada cada tres años.

Una de las diferencias que se pueden observar entre el Senado de los dos países, no obstante que duran en su labor seis años, es que el Senado norteamericano se renueva cada dos años en una tercera parte, situación que no considero apropiada --- puesto que es mucha agitación política y electoral, durante ese transcurso de tiempo aunada a la renovación de su Cámara de representantes.

Dentro del proceso electoral para elegir Presidente en --

(27) Ibidem., p. 19

los Estados Unidos, si ninguno de los candidatos obtiene la ma yoría absoluta, la Cámara de representantes elige al Presiden te entre los tres candidatos con mayor número de votos en el - procedimiento electoral anterior. La Cámara de representantes vota por Estados, teniendo la representación de cada uno de -- ellos derecho a voto; puede darse el caso, entonces, de que un candidato superado por lo otros en la elección popular, alcan ce la mayoría de votos en esta vuelta electoral.

El vicepresidente de los Estados Unidos quién es electo - en igual forma que el presidente, en la misma vuelta electoral y como miembro del mismo partido, preside el Senado y sucede - al presidente si éste fallece o abandona el cargo antes de ter minar su período; el sucesor de un vicepresidente que deja pre maturamente el cargo, es designado por el presidente y ratifi cado por el Congreso y la Cámara de Representantes mediante re solución mayoritaria.

3.3. Relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo de los Esta dos Unidos.

A pesar de la amplia autonomía del gobierno y el Congreso, existen entre estos órganos múltiples lazos de interdependen cia, que hacen del orden constitucional norteamericano así co mo del mexicano, no solamente un sutil sistema de freno mutuo de los poderes, sino también de coordinación y entrelazamiento recíprocos.

Así el presidente interviene en el procedimiento legislativo mediante el derecho de veto contra todas las leyes que -- apruebe el Congreso, tal como sucede en nuestro país, de acuerdo a lo que consagra el artículo 72 constitucional. El veto - presidencial en los Estados Unidos únicamente puede ser superado por una mayoría, difícil de alcanzar, de dos terceras partes en ambas Cámaras (28).

A través de este derecho, el Presidente participa actualmente en la legislación en mayor medida de lo que hubieran imaginado los creadores de la Constitución Norteamericana, porque lo ha ejercido con creciente frecuencia, no sólo contra las leyes que le parecen objetables desde el punto de vista jurídico constitucional, sino también contra aquellas que son indeseables por razones políticas. Sin embargo, la Constitución no concede al Presidente el derecho de iniciar una ley, carencia compensada en gran parte por la posibilidad que tiene éste de recomendar al Congreso, en su informe anual sobre el Estado de la Nación, la discusión de aquellas medidas que estima necesarias y convenientes.

He aquí una diferencia con el proceso legislativo en México, puesto que según lo establece el artículo 71 de nuestra Constitución política, el Presidente de la República si tiene-

(28) Ibidem., p. 23

derecho de iniciar leyes o decretos. No obstante, en los Estados Unidos ha venido desarrollándose la práctica de que los legisladores parciales al gobierno introduzcan en el Congreso los proyectos de ley que el Presidente elabora.

Por otro lado, el Congreso también ejerce derechos de control y de opinión política de responsabilidad oficial (impeachment) que desempeñará algún papel en el caso Watergate. Asimismo, los jefes de los departamentos, reunidos en el gabinete -- del presidente, al ser nombrados por éste, requieren de la aprobación del Senado, misma que es normalmente otorgada. De mayor importancia, tal como sucede en México, el Senado tiene que ratificar los tratados internacionales que celebre el Presidente así como los nombramientos de altos funcionarios.

3.4. Funciones Legislativas,

El Senado y la Cámara de representantes tienen un gran número de comités permanentes, cuyo campo de actividades se coordina en gran parte con los correspondientes departamentos del gobierno. De este modo existen en cada cámara, por ejemplo, un comité de aprobación de egresos, otro para las fuerzas armadas, asuntos exteriores, justicia, etc.

Aparte pueden constituirse comités especiales no permanentes para el desempeño de funciones determinadas a los que se suman los comités de conferencia, cuya función consiste en mediar entre el Senado y la Cámara de Representantes en caso de-

divergencia de opinión sobre el contenido de una ley. Respecto de la selección de los miembros de los comités, aparte de la proporción en que están representados los partidos, se toman en cuenta los criterios de la continuidad, la antigüedad, la calificación y los intereses específicos de los representantes.

Una gran parte del trabajo se transfiere todavía a subcomités más especializados. Con el fin de procurarse bases objetivas para sus decisiones, por ejemplo en relación con un proyecto de ley, el comité o subcomité organiza audiencias, en las cuales a semejanza de las judiciales, se exponen y explican los puntos de vista de los interesados, de sus contrarios y de expertos imparciales. Los miembros de la Cámara de representantes y del Senado tienen a su disposición un equipo propio de especialistas, para no depender del saber técnico de la burocracia administrativa ni someterse a su monopolio de la información.

Las atribuciones esenciales del Congreso son de orden legislativo, son ejercitadas por las dos Cámaras, que se encuentran en igualdad salvo en materia de impuestos, en que la iniciativa debe correr a cargo de la Cámara de representantes. Sin embargo, generalmente las propuestas de ley provienen de la Cámara de representantes.

Algo muy interesante y que difiere del Sistema Mexicano, - es lo relativo al proceso legislativo de las asambleas en caso de que haya desacuerdo en alguna iniciativa; el procedimiento para obtener el acuerdo no es el de la lanzadera, utilizado en México, es decir las idas y venidas del proyecto entre las dos cámaras hasta que se llegue al acuerdo, sino el de la comisión de conciliación, que consiste en la reunión de representantes de las dos Asambleas que se esfuerzan por elaborar un texto -- único que después será analizado por ambas cámaras. Si no llega la comisión a ningún acuerdo, se abandona el proyecto - - - correspondiente.

4. El Poder Legislativo en Venezuela.

4.1. El Congreso.

El Congreso de la República es el órgano por medio del -- cual los representantes del pueblo venezolano ejercen el Poder Legislativo, uno de los tres en que se divide el Poder Público.

El Congreso está integrado por dos Cámaras: El Senado y - la Cámara de Diputados, que actúan independientemente la una - de la otra, aunque en muchos casos celebran sesiones conjuntas para ejercer las atribuciones específicas que al Cuerpo señalan la Constitución, las Leyes y los Reglamentos respectivos - (29) .

(29) Cfr. ORLANDO TOVAR: Derecho Parlamentario; 1ra. Ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973, p.17 ss.

Asimismo, las dos Cámaras pueden reunirse en Congreso cuando una de ellas decide aceptar la invitación formulada por la otra, a fin de considerar asuntos que requieren la participación de ambas. Estas sesiones son presididas por el Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados, con el carácter de Presidente y Vicepresidente del Congreso, respectivamente.

Las funciones del Congreso son de naturaleza eminentemente legislativa, y en tal virtud, le corresponde legislar sobre las materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. También es atribución del Congreso la de ejercer el control de la Administración Pública Nacional, lo cual realiza especialmente por medio de la Contraloría General de la República, que es órgano auxiliar del Congreso a los fines señalados, y que goza de autonomía funcional en el desempeño de sus atribuciones.

En lo anterior, es curioso observar la figura de la Contraloría General de la República, misma que apareció en 1982 en nuestro país, pero con la distinción de que en la República Venezolana es un órgano auxiliar del Congreso y aquí en México es una Secretaría de Estado dependiente del Ejecutivo Federal, y en los dos países realizan las mismas atribuciones de Control de la Administración Pública.

Durante un largo período estuvo en vigencia la disposi-

ción que fijaba para la instalación y clausura de las sesiones ordinarias del Congreso dos fechas de máxima trascendencia para la vida republicana de Venezuela: el 19 de Abril y el 5 de Julio, respectivamente. Sin embargo, estas fechas fueron cambiadas por la Constitución promulgada en 1961 - la cual estableció que:

"Las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible y durarán hasta el 6 de julio siguiente. Dichas sesiones ordinarias se reanudarán cada año el día 1° de octubre y el día posterior más inmediato posible, hasta el día 30 de noviembre, ambos inclusive. En el último año del período constitucional las sesiones ordinarias durarán desde el 2 de marzo hasta el 15 de agosto. En todo caso, las Cámaras en sesión conjunta, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, podrán prorrogar estos términos, cuando ello fuere necesario para el despacho de materias pendientes" (30).

Como se desprende del artículo transcrito, en Venezuela - hay 2 períodos ordinarios de sesiones, a diferencia del único que se presenta en México, el cual abarca del 1° de septiembre al 31 de diciembre, inclusive. Es así, como en Venezuela el Poder Legislativo sesiona 6 meses al año, que representa 2 me-

(30) Art. 154 de la Constitución Política de la República de Venezuela; 43a. Ed., Elite, Caracas 1969, p. 34

ses más de actividad legislativa que en nuestro país.

Es requisito indispensable que las dos Cámaras se instalen y clausuren simultáneamente sus actividades y que funcionen en una misma población.

De acuerdo con la Constitución, la iniciativa de presentar al Congreso proyectos de Ley para su consideración, corresponde a todos los venezolanos en general y a los organismos -- que a continuación se señalan:

- Al Ejecutivo Nacional.
- A la Comisión Delegada del Congreso.
- A las Comisiones Permanentes.
- A la Corte Suprema de Justicia.
- A tres Senadores o Diputados, por lo menos.

Resulta interesante que a comparación de lo que sucede en México, en Venezuela es necesario que sean tres los legisladores para iniciar una ley, mientras que aquí sólo se requiere uno; asimismo, algo que me parece digno de imitar es el que el Poder Judicial en Venezuela, a través de la Corte Suprema de Justicia, pueda presentar iniciativas de Ley, cosa que no acontece en nuestro país.

Con relación a la Facultad otorgada a los venezolanos, para que el proyecto pueda ser aceptado, debe estar autorizado con la firma de no menos de 20,000 electores, identificados de

acuerdo con la ley. El alcance de esta disposición y las dificultades que implica, anulan la facultad concedida, ya que es más fácil y por ello usado con frecuencia el de interesar a tres o más Senadores o Diputados, para que éstos introduzcan el proyecto.

Los proyectos de ley pueden introducirse en cualquiera de las cámaras, sin embargo, hay proyectos que deben ser presentados primeramente en el Senado, y otros que requieren ser introducidos a través de la Cámara de Diputados.

4.2. El Senado Venezolano.

El Senado de la República Venezolana, que como en todas partes suele llamarse también Cámara Alta, está constituido -- por 42 Senadores elegidos 2 por cada Estado y 2 por el Distrito Federal, un número indeterminado de Senadores elegidos por cociente electoral, mediante la aplicación del principio Constitucional de la representación de las minorías y por los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República -- por elección popular, a menos que hayan sido condenados en juicio por haber cometido delitos comunes en el ejercicio de sus funciones.

En Venezuela, como se desprende de lo arriba apuntado, la elección -- de los Senadores se gafa por el Sistema Mixto de mayoría relativa y representación proporcional, el cual se refuerza con el ---

nombramiento vitalicio para ser Senadores de los Presidentes-ex-oficio.

Para poder ser elegido senador se requiere haber cumplido treinta años y ser venezolano por nacimiento.

El Senado Venezolano, como sucede en la mayoría de los países que tienen Cámara Alta, es el principal guía de las relaciones internacionales del país, por lo que se refiere a tratados y convenios, también autoriza las salidas del Presidente de la República. Asimismo, tiene la atribución de autorizar los nombramientos de altos funcionarios del Gobierno Venezolano.

El Senado, de acuerdo con la ley, deberá reunirse en la Capital de la República el 2 de marzo de cada año o en la oportunidad más inmediata. En la reunión inicial de cada período constitucional, la Dirección de la Cámara nombrará una Comisión Especial compuesta por cinco Senadores para que examinen las credenciales de los concurrentes, después de lo cual, y previa verificación de la existencia del quórum, se procederá a la elección de la Mesa Directiva que consta de un Presidente, un Vicepresidente y un segundo Vicepresidente, los cuales durarán en su encargo un año, con la posibilidad de ser reelegidos individualmente.

4.3. La Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, también llamada Cámara Baja, está integrada en la actualidad por 214 representantes, que fueron elegidos por votación universal y directa con representación de las minorías. La base de población requerida no podría exceder del uno por ciento de la población total del país.

De conformidad con lo establecido en la Constitución, el número de Diputados que representará a un Estado nunca será menor de dos, aún cuando el total de su población no sea suficiente para llenar el requisito sobre base de elección, mientras -- que cada territorio federal tendrá un solo diputado.

Para ser diputado se requiere ser venezolano por nacimiento y haber cumplido 21 años de edad, la cual es la misma edad establecida en México para ser diputado.

La Cámara de Diputados, además de las que le conciernen -- como parte integrante del Congreso, tiene las siguientes atribuciones específicas:

- Iniciar la discusión del Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos.
- Iniciar la discusión de cualquier proyecto de Ley relativo a régimen tributario.

- Dar voto de censura a los Ministros del Despacho y ordenar su enjuiciamiento, previo cumplimiento para -- ello de disposiciones constitucio-- nales.

En lo que respecta a la instalación de la Cámara, elec--- ción de Mesa Directiva, Secretario y Subsecretario, el Regla-- mento señala idéntico procedimiento al establecido para el Se-- nado; también se sigue este mismo en lo que se refiere a quó-- rum, providencias para obtenerlo, participación que ha de ha-- cerse al Senado y juramentación.

4.4. Disposiciones Comunes.

Las dos Cámaras nombran, al iniciarse anualmente las se-- siones ordinarias, distintas Comisiones Permanentes, cuyos ob-- jetivos son primordialmente los de estudiar e informar sobre - el material legislativo que ha de ser considerado en las sesio-- nes de la Cámara; realizar investigaciones, examinar los pro-- yectos de acuerdo, resoluciones, solicitudes y demás materias-- que le sean encomendadas.

Además de las Comisiones Permanentes, la Cámara de Diputa-- dos tiene la Comisión de Contraloría, cuyas atribuciones son - vigilar la inversión y utilización de los fondos públicos en - todos lo sectores de la Administración. Esta facultad será --

ejercida por la Comisión, bien directamente o por órgano de la Contraloría General de la República.

De acuerdo con los reglamentos respectivos, las Comisiones Permanentes del Senado constan de cinco senadores, y las correspondientes a la Cámara de Diputados de 25. El número indicado para las comisiones del Senado puede ser aumentando, y el de la Cámara de Diputados es invariable.

Tal como acontece con la Comisión Permanente del Congreso en México, en Venezuela existe la Comisión Delegada del Congreso, que es una representación que deja éste para que lo reemplace durante los lapsos en que no le corresponde celebrar sesiones de ninguna índole. Esta comisión está integrada por el Presidente, por el Vicepresidente del Congreso y por veintidós miembros del mismo.

La Comisión Delegada debe instalarse en el Palacio Legislativo con las dos terceras partes por lo menos de sus miembros, dentro de los diez días siguientes a la terminación del primer período anual de sesiones de la Cámara. Esta Comisión celebra sesiones ordinarias una vez a la semana o si es necesario con mayor periodicidad.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen la facultad de nombrar Comisiones Especiales, cuando las materias -

que han de considerarse son de extrema importancia y requieren urgente tramitación.

Por lo que respecta a la formación de las leyes, todo proyecto recibirá en cada cámara no menos de dos discusiones; --- aprobado el proyecto en una de las Cámaras, pasará a la otra, - si está lo aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. Si lo aprobare con modificaciones se devolverá a la Cámara de origen. Si la Cámara de origen las acepta, quedará sancionada la ley; en caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos, resueltas las discrepancias, la Presidencia declarará sancionada la ley. Con esta se sesión conjunta, se resuelve uno de los problemas legislativos - en México, que es el de los rebotes de ley en las dos cámaras.

Los proyectos rechazados no podrán ser considerados de -- nuevo en ninguna de las cámaras durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de una de ellas.

Una vez sancionada la ley, se enviará al Presidente de la República para su promulgación dentro de los diez días siguientes, dentro de este plazo podrá pedir al Congreso su reconsideración, lo que hará en sesión conjunta y cuando la decisión se adopte por las dos terceras partes de los presentes, el Presidente de la República procederá a la promulgación de la ley --

dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder ---
formular nuevas observaciones.

Cuando la decisión se hubiere tomado por simple mayoría, -
el Presidente de la República podrá optar entre promulgar la -
ley o devolverla al Congreso para una nueva y última reconside
ración. La decisión de las Cámaras en sesión conjunta será --
definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la --
ley deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a su re
cibo.

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DEL SENADO MEXICANO

1. La División de Poderes.

Siendo la Constitución el conjunto de normas que determinan al Estado, tiene que establecer, en primer término, cuáles son los órganos de la federación. Estos órganos derivan su existencia de la Constitución: son órganos constituidos. También determina cuáles son las competencias que pueden ser ejercidas por los órganos federales a través de ciertos procedimientos especiales. Pues bien, la Constitución divide los poderes de la Federación u orden federal en tres. Dispone el artículo 49:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (31).

Este artículo establece lo que la doctrina ha denominado la división de poderes.

Dichos poderes, cuya actividad desarrollan en el ámbito nacional, respectivamente hacen la ley; la aplican y vigilan su cumplimiento, y establecen su sentido, o sea, la interpretan a propósito de un caso concreto. Y esto es así - - -

[31] Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed., Teocall, México, 1986/ p. 33.

pues no sería útil ni recomendable que una misma persona o un solo poder ejerciera esas diversas funciones, porque ello conduciría a dos extremos igualmente indeseables: la dictadura o la anarquía, ésto es, la tiranía o el desorden (32).

El autor de la doctrina en comentario, Montesquieu, propo- nía alcanzar la limitación del poder del Estado. Montesquieu - condena todo absolutismo, toda autocracia y propugna por un ré- gimen de derecho, por lo que hemos denominado Estado de Dere- cho. El abuso del poder y el peligro que con ello corren las libertades del hombre, ésto es lo que quiero prevenir y evitar. Afirma en su tratado "El Espiritu de las Leyes":

"Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve llevado a abusar del mismo, va hacia adelante hasta que tropieza con límites... Para que no se pueda abu- sar del poder es preciso que, por la dispo- sición de las cosas, el poder detenga al - poder" (33).

Carré de Malberg comenta: En este párrafo, Montesquieu- denuncia el vicio y pronuncia la condena del régimen autocráti- co o régimen del poder absoluto. Cuando en un Estado todos -- los poderes quedan reunidos en manos de un titular único, bien sean un hombre o una asamblea, la libertad pública está en pe- ligro. Es evidente, en efecto, que la persona o el cuerpo po- lítico que es dueño de todos los poderes a la vez, posee una - potestad ilimitada puesto que no existe, fuera de él, ninguna-

(32) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO: Mexicano: Esta es tu Constitución; 2a. Ed., Cámara de Diputados, México, 1982, p. 120.

(33) Citado por ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ: El Sistema de la Cons- titución Mexicana; 1a. Ed., Textos Universitarios, México, 1971, p. 177.

potestad que pueda limitar la suya. Ahora bien el peligro de toda potestad sin límites es la posible opresión de los ciudadanos, éstos, frente a tal potestad, quedan expuestos a la arbitrariedad. Para evitar este peligro, es indispensable, es el principio y es la base de toda organización de los poderes, hallar una combinación que, al multiplicar las autoridades públicas y al repartir entre ellas los diversos atributos de la soberanía, tenga por objeto limitar respectivamente la potestad de cada una de ellas por la potestad de las autoridades vencidas, de tal modo que ninguna pueda llegar jamás a una potestad excesiva (34).

La realización del fin mencionado puede conseguirse, según Montesquieu, mediante la división de las funciones estatales entre diversos titulares; esto constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque: obliga a que el poder frene al poder, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales; limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde; produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño, y; resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

(34) Cfr. CARRE DE MALBERG: Teoría General del Estado (Versión española de José Lion Depetretre); Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 21.

La división de poderes no es ni puede ser absoluta, en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando los tres Poderes de la Federación -- son independientes en cuanto a su organización y sus actividades, son partes integrantes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado. Así, la división de Poderes se perfecciona con la colaboración de los mismos, como se puede apreciar en el artículo 72 de nuestra Carta Magna.

Cada Órgano del Estado debe ejercitar su función o una -- competencia distinta. Es precisamente bajo este supuesto que se puede comprender la primera parte del párrafo segundo del artículo 49: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo..." (35).

Un mismo Órgano del Estado no puede ser depositario de -- dos o más funciones estatales, es decir, de dos o más poderes. Sin embargo en el ejercicio de una función del Estado pueden colaborar varios Órganos, como en el caso del proceso legislativo, en el cual interviene de una manera muy significativa el Presidente de la República, o en el caso de la elaboración de un tratado internacional participan tanto el Presidente de la República como el Senado. Esto nos muestra la complementación

(35) Art. 49 de la C.P.E.U.M. p. 33.

y colaboración que existe entre los diversos órganos del Estado. Puede decirse que no hay separación, ruptura, escisión en los órganos estatales, sino complementación, colaboración, - - asistencia y vigilancia recíproca.

2. El Bicammarismo.

Según el artículo 50: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". En éste, se establece el sistema bicamarista (36). Este sistema surgió en Inglaterra, como tantas otras instituciones políticas. El parlamento Británico se encuentra compuesto por la Cámara de los Comunes o Cámara Baja y la Cámara de los Lores o Cámara Alta; la primera de ellas representó al pueblo y la segunda a la nobleza.

En el régimen federal coexisten dos órdenes normativos -- que se encuentran bajo la Constitución: la Federación y los - Estados Locales.

Por ello, es regla federal en casi todos los Estados Federales la configuración del Congreso General en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Esta división obedece a varias razones, entre las que destacan:

- Se requiere asegurar que la Federación pueda llevar a cabo con toda efectividad las competencias que a ella se le

(36) Art. 50 de la C.P.E.U.M. p. 33.

han asignado en la Constitución;

- La Federación debe tener en cuenta el fortalecimiento del orden federal, de modo que los Estados no se encuentren afectados gravemente en sus intereses;
- Se considera que con el bicamatismo los intereses locales encuentran en él su expresión y su defensa, para que sean respetados y fomentados;
- La estructura bicameral del órgano legislativo permite -- que los Estados pequeños o débiles no se encuentren en -- una situación desventajosa respecto de aquellos más grandes y poderosos o respecto de la Federación. Si bien es cierto que ha sido siempre anhelo democrático que las diferencias en cuanto a la mayor o menor población se hallen nivelados con la igualdad representativa de los Estados, -- es decir, que la desigualdad numérica de representantes -- de cada entidad puede tener en la Cámara de Diputados, se equilibre con la igualdad de dos senadores por cada Estado, la verdad es que tanto unos como otros no son exclusivamente representantes de una parte de mexicanos o de una determinada zona geográfica, sino que representan a todo el pueblo de México.

Podrá tener un mayor interés hacia sus electores, pero sobre todo deben predominar sus deberes respecto a toda la nación /: ,

- Permite una deliberación más profunda respecto de la legislación, la cual puede tener menos errores, ser más efectiva y permite el fortalecimiento de la unión de los Estados.

De modo general, la discusión en torno al bicamatismo se centra alrededor de la Cámara de Senadores. La doctrina se pregunta si es necesaria, conveniente y si responde a los principios democrático y representativo. El Senado es una Institución Federal cuya función primordial es la de ser un medio técnico tendiente a fortalecer la unión de los Estados miembros de la Federación.

Mediante el análisis de otros sistemas federales puede encontrarse que existen, en general, dos tipos de Cámara Alta:

a) Aquellos en los que sus miembros actúan libremente siguiendo su propio criterio, sin la obligación de recibir instrucciones oficiales de ningún órgano estatal.

b) Aquellos cuyos miembros actúan exclusivamente como Delegados de los Estados miembros, recibiendo instrucciones de la forma como deben actuar.

Al primer tipo de Cámara Alta se le denomina tipo Senado; al segundo se le denomina Tipo Consejo. Ejemplo de Cámara Alta del Tipo Senado, se encuentran en las Constituciones de Es-

tados Unidos, Suiza y, claro está, en la Constitución Mexicana. La Cámara Alta tipo Consejo se encuentra establecida en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (37).

3. La Cámara de Senadores.

3.1. Organización. Atendiendo a lo que establece el Artículo - 56 de nuestra Carta Magna:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos" (38).

Desde las reformas del 29 de abril de 1933 se varió la duración en el cargo de los Diputados y Senadores; el período de los Senadores se aumentó de cuatro a seis años. Además, a partir de entonces el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación por mitad cada dos años que prescribía el artículo original. Es plausible el aumento en la duración de los períodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población (39).

(37) U. SCHMILL ORDÓÑEZ: Op. cit., p. 186.

(38) Art. 56 de la C.P.E.U.M. p., 35.

(39) F. TENEA RAMIREZ: Op. cit., p. 267.

La legislación local es el Órgano autorizado para hacer - la declaración de elección de un senador después de haber hecho el cómputo de los votos emitidos; constituye pues, una certificación oficial del recuento numérico de los votos. Ella - no califica la elección, ni juzga de su legalidad o validez, - ni resuelve las impugnaciones que de ella pudieran hacerse.

El artículo 58 dispone que: "Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que será de 30 años cumplidos el día de la elección - (40).

Los requisitos para ser Diputado y por ende Senador, se encuentran en el artículo 55 Constitucional; la fracción I determina como requisito el de "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus deberes" (41). Dicho requisito es necesario por lo que enuncia el artículo 35, que establece como prerrogativa del mismo el poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

Por ciertas circunstancias los derechos políticos a que se refiere la fracción I, pueden ser suspendidos como una sanción para el caso de realización u omisión de ciertos actos, - los cuales se encuentran consignados en el artículo 38 este, - dispone "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

(40) Art. 58 de la C.P.E.U.M. p., 35.

(41) Art. 55 de la C.P.E.U.M. pp. 34 - 35.

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará 1 año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalase la Ley.

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a estar desde la fecha del auto de formal prisión.

III. Durante la extinción de una pena corporal.

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga - como pena esa suspensión (42).

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadanos y la manera de hacer la rehabilitación.

La ciudadanía, supone, según el artículo 34, la calidad de mexicano, además, de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Para ser Diputado o Senador, no basta ser mexicano, sino que es preciso serlo de nacimiento, no basta tener dieciocho años, sino que es necesario tener como mínimo veintiuno para ser Diputado y treinta para ser Senador. Por reforma del 9 de Agosto de 1972 subsistió, -

(42) Art. 38 de la C.P.E.U.M. p. 29.

aunque modificado en sus términos, el principio de la diferencia de edad entre la del simple ciudadano, reducida en 1969 de 21 a los 18 años cumplidos, y la ahora señalada para Diputados y Senadores, de 21 y 30 años cumplidos el día de la elección, en lugar de los 25 y 35 que anteriormente se exigían.

La fracción III del artículo 55 en comentario, exige que - el Diputado o Senador sea originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Este requisito tiene un carácter curioso por dos causas, - una de ellas es que la población electora debe conocer al candidato, y otra es que puede ser conveniente, pero su realización es difícil en la práctica, la doctrina política ha demostrado y la realidad lo patentiza, que resultan electas las personas que son postuladas por los partidos políticos con favorable opinión. Por lo general el elector vota por un individuo, no por sus cualidades personales, sino porque representa un cierto partido político.

3.2. Impedimentos para ser Legislador.

Las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55, más que establecer requisitos para ser Diputado o Senador, señalan impedimentos al respecto. Si se insiste en llamarlos requisitos tendrán, entonces, un carácter negativo.

Hay personas que por razón de sus puestos se encuentran - en mayor posibilidad de influir fraudulentamente o para incli-- nar la votación en su favor en las elecciones. Estos puestos - son generalmente de mando. Los que los detentan pueden, con -- cierta facilidad, y hasta con impunidad, coaccionar a los elec-- tores para que voten a su favor. En prevención de ello, la - fracción IV dispone que para ser Diputado o Senador se requie-- re..."no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni - tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito -- donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de - ella" (43).

Otro impedimento de carácter semejante al anterior es el - contenido en la fracción V que establece:

"No ser Secretario o Subsecretario de Esta do, ni Magistrado de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación, a menos que se sepa re definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los goberna dores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de - sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces - Federales o del Estado, no podrán ser elec tos en las entidades de sus respectivas ju risdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección" (44).

(43) Ibidem., p. 35.

(44) Ibidem.

El artículo 130 priva a los ministros de los cultos de derechos políticos al establecer que no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. En concordancia ideológica con ella, la fracción VI del artículo que se comenta, señala como impedimento para ser Diputado o Senador el de "no ser ministro de algún culto religioso". Formalmente y visto con superficialidad este impedimento es antidemocrático, pero materialmente, es una protección de cualquier secta religiosa. Como dice el maestro Tena Ramírez, la representación popular exige algo más que la simple ciudadanía, exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia (45).

Por último, la fracción VII está relacionada con el artículo 59 que prohíbe la reelección de los Diputados y Senadores para el período inmediato. La renovación de los titulares del cuerpo legislativo, es condición esencial de la democracia. Los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios ni los suplentes como suplentes, sin embargo el suplente podrá ser electo para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

(45) F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 271

La no reelección, postulado fundamental en el ideario de la Revolución Mexicana, es absoluta cuando se refiere al Presidente de la República, no importa bajo qué condiciones se hubiere desempeñado ese cargo y a los Gobernadores de los Estados y relativa para los Senadores y Diputados, pues en este último caso se permite siempre que no sea para el período inmediato. La idea antirreeleccionista hace posible que el gobierno no sea ejercido por un solo grupo de privilegiados.

Con el fin de evitar que por carencia de senadores no pueda funcionar la Cámara alta, el artículo 57 determina que "por cada Senador propietario se elegirá un suplente". La suplencia, es, según afirma Tena Ramírez, una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz. En sus orígenes la suplencia obedeció a la idea de que el Diputado representa a su distrito, de suerte que cuando - - aquél falta el distrito carece de representación (46).

Tomando en consideración que los Diputados son representantes de la Nación, así como los Senadores, estimo que no puede de un distrito verse privado de una representación que constitucionalmente no tiene, ni ha tenido. Ello significa que la única finalidad de la suplencia, es la de permitir la integración del órgano legislativo en el caso de falta de alguno o algunos de los Diputados o Senadores propietarios. Es decir, la suplencia está orientada al funcionamiento del Legislativo y no a la representación del electorado.

(46) Ibid., p. 268

3.3. Libertad de Ejercicio de los Legisladores.

Los Diputados y Senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y -- por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aún -- cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito. Es decir se les asegura una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, para cuyo fin la Constitución en su artículo 61 establece lo siguiente:

"Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar" (47).

Lo anterior significa que en la expresión de sus ideas en el ejercicio de sus funciones los legisladores son absolutamente libres, por lo que no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguírseles por tales hechos, ni aún después de que cesen en sus funciones.

También para que Diputados y Senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el Presidente de cada una de las Cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero de que gozan sus miembros, según lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución (artículo 108 y siguientes), y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Es decir los Diputa

(47) Art. 61 de la C.P.E.U.M. p. 36.

dos y Senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante; la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular.

3.4. Incompatibilidades y Sanciones.

Los Diputados y Senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones respectivas, ningún cargo remunerado Federal o de los Estados. La Constitución hace incompatible así las funciones legislativas con cualesquiera otras de la vida política o administrativa, y establece la sanción de pérdida del carácter de Diputado o Senador al infractor. Esto se encuentra regulado por el artículo 62 de la Constitución, que también señala que para poder desempeñar otra comisión o empleo con disfrute de sueldo se requiere de licencia previa de la Cámara respectiva. El motivo de este precepto se halla en la necesidad de que el legislador actúe con libertad e independencia para el mejor cumplimiento de su función; es por ello que no puede desempeñar otro cargo que determine subordinación a otro poder, a fin de evitar obstáculos y presiones.

El número de personas que se exige estén presentes para que se considere constituida una asamblea o cuerpo colegiado y pueda funcionar válidamente, recibe el nombre de quórum. Una vez que esté satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría; el quórum en el Senado se integra por las dos ter

ceras partes de sus miembros y en la de Diputados, por más de la mitad de los suyos.

Asimismo, el artículo 63 Constitucional se refiere a los suplentes cuando establece que éstos deberán ser llamados por los Senadores y Diputados presentes, en los casos de instalación del Congreso o de iniciación de sesiones, si en el día señalado por la Ley no se reúne el quórum necesario para que funcione y no hayan ocurrido los ausentes en el lapso de 30 días después de que fueron compelidos a hacerlo. Si tampoco concurren los suplentes se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

El segundo párrafo del artículo 63 se refiere también a los suplentes cuando establece que el Diputado o Senador que sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de la Cámara respectiva, falta diez días consecutivos, renuncia a concurrir a la Cámara hasta el siguiente período de sesiones. En este caso, debe llamarse al suplente para que lo sustituya durante el período correspondiente.

El tercer párrafo del mismo artículo señala que en caso de no reunirse quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para ejercer funciones una vez instaladas, se convocará a los suplentes para desempeñar su cargo mientras transcurren los 30 días que menciona el primer párrafo del artículo en comentario (48).

El cargo de Senador o Diputado se obtiene merced al uso de un derecho ciudadano, pero una vez alcanzado se convierte en una obligación constitucional que se debe cumplir. No presentarse a la apertura de las Cámaras y no asistir con puntualidad a las sesiones, a menos que haya causa justificada, constituye la violación de un deber público, la desobediencia a la voluntad popular expresada en las elecciones y el entorpecimiento de una de las labores fundamentales del Estado, la elaboración de las leyes. Por eso señala no sólo la alta responsabilidad individual del incumplido, sino también la de los Partidos Políticos Nacionales, como se puede apreciar en los párrafos cuarto y quinto del artículo 63 que a la letra dice:

"Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señala, quienes habiendo sido electos Diputados o Senadores, no se presente, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo (49).

También incurrirá en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para Diputados y Senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

La Constitución castiga ciertos actos en que pueden incurrir Diputados y Senadores, como es el de faltar a una sesión sin que exista para ello una causa justificada, ni tampoco per

miso del Presidente de la Cámara respectiva. La sanción que impone la Ley al infractor es perder el sueldo del día en que se ausentó de sus labores. Con el artículo 64 se quiso garantizar que los legisladores asistan sin interrupciones, a efecto de que los trabajos legislativos no se entorpezcan y funcionen regularmente el Congreso.

3.5. Sesiones del Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión, por disposición del artículo 65, deberá reunirse anualmente cada 10. de septiembre a un período ordinario de sesiones, el que durará conforme al artículo 66, - el tiempo necesario para tratar los siguientes asuntos:

- Revisar la cuenta pública del año anterior.
- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y
- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le corresponda, -- conforme a la Constitución.

El período ordinario de sesiones no puede prorrogarse más allá del día 31 de diciembre del mismo año, como lo dispone el artículo 66; asimismo, establece que si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

El período ordinario de sesiones comprende la labor de las Cámaras durante cuatro meses anuales, del 10. de septiembre al

31 de diciembre, tiempo que podrá reducirse, más no ampliarse.

Se considera tradicionalmente que el período ordinario de sesiones debe ser limitado en el tiempo, pues no se estima conveniente que el Congreso funcione constantemente, ya que las modificaciones a las leyes no deben realizarse en cualquier momento. Sino sólo de modo excepcional y en caso necesario.

En esto, es indispensable hacer una observación terminológica, la Constitución habla de sesiones ordinarias, cuando a lo que se refiere es a los períodos ordinarios de sesiones. El artículo 74, fracción V inciso 4o., establece esta última frase de modo correcto.

Es decir, no puede haber confusión con la clasificación que de las sesiones hace el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Ordinarias, que son las que se celebran durante los días hábiles de los períodos constitucionales (es decir, del período ordinario de sesiones), serán públicas, comenzarán a las doce horas y durarán hasta cuatro horas, con posibilidad de ser prorrogadas.
- b) Extraordinarias, son las que se celebran fuera del período ordinario de sesiones o en los días inhábiles en esos períodos ordinarios.
- c) Permanentes, son las que se celebran con ese carácter por acuerdo expreso de

los miembros presentes de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

- d) Públicas, son las que se ocupan de asuntos públicos.
- e) Secretas, son las que se celebran los lunes de cada semana, para despachar los asuntos económicos de la Cámara y otros que exijan reserva. (50).

Por otra parte, existe el período extraordinario de sesiones, a que se refiere el artículo 67 constitucional, que es cuando el Congreso o una sola de las Cámaras, es convocado por la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Presidente de la República, siendo necesario en ambos casos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiera a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

La última parte del artículo 69 dispone que en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Es decir, tanto el Congreso de la Unión, como cualquiera de las Cámaras en los asuntos de la competencia de ellos, pueden tener período extraordinario de sesiones.

(50) Arts. 27 y 28 del Reglamento para el Gobierno Interior -- del Congreso General, 1a, Ed. Porrúa, México, 1980, pp.35 - 56

De acuerdo a lo que dispone el artículo 69 Constitucional, cada año, al iniciarse el período ordinario de sesiones del -- Congreso de la Unión, deberá asistir el Presidente de la República y presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del --- país. Constituye el informe presidencial una excelente oportunidad para delinear la política general del país e ilustrar al Congreso de la Unión del sentido general de la posible legislación que el Ejecutivo someta, en formas de proyectos de ley, a la consideración de las Cámaras Legisladoras.

La práctica de que un miembro del Congreso conteste al - Presidente no obedece actualmente a un mandato constitucional. El artículo 80. de la Ley Orgánica del Congreso General y el - 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, disponen que el informe presidencial será contestado, por el Presidente del Congreso en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto; el informe será analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes.

3.6. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.

Dentro de un sistema bicameral como el nuestro, la fun--- ción legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara. - Por ende, el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución alguna para expedir leyes. Sus facultades exclusivas, en consecuencia, son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, o sea, que sólo en los casos-

previstos por la Constitución puede actuar con independencia - de la Cámara de Senadores (51).

Conforme al artículo 76 Constitucional, son facultades exclusivas del Senado las que a continuación se mencionan:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (52).

Esta facultad se complementa con el art. 133 de la Constitución, el cual confiere a los tratados internacionales que -- con aprobación de dicho órgano concerte el Ejecutivo Federal, -- con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la Constitución misma. El análisis de la política exterior vendría a complementar lo arriba señalado.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, Agentes-Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados superiores de Hacienda, Coroneles y de más Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga;

(51) Cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA, op. cit., p. 630 - 639

(52) Art. 76 de la C.P.E.U.M. pp.46 - 48

Esta facultad es en consideración de la alta categoría de los empleados de que se trata, y en la que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República.

III. Autorizar también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras -- por el territorio nacional y la estación -- de escuadras de otras potencias, por más -- de un mes en aguas mexicanas;

Esta es otra de las facultades referidas al orden político internacional, que implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

Tanto el Ejército como la Guardia Nacional son instituciones destinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia de la patria, sin embargo hay entre ellos varias diferencias, entre las cuales destaca que el Ejército lo levanta, sostiene y reglamenta el Congreso de la Unión y dispone de él libremente el Presidente de la República; en cuanto a la Guardia, la intervención del Congreso consiste en dar reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero a -- quien toca instruirla es a los Gobiernos de los Estados de -- quienes depende.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado...

Desaparecen los poderes de un Estado cuando por causas de distinta naturaleza sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan recurriendo a la violencia para obligar a los gobernados a la obediencia y respeto de su autoridad. Esta es otra de las facultades referidas al orden político interno.

VI. 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.

Es interesante observar que el Senado intervendrá si se trata de cuestiones políticas, ya que si se trata de una controversia sobre la constitucionalidad de los actos, corresponde su decisión a la Suprema Corte según lo dispuesto por el artículo 105 constitucional.

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer el juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

Esta facultad no la puede ejercitar el Senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados. Por consiguiente, entre ambos órganos existe una colaboración necesaria, semejante a la que opera tratándose de la función legislativa propiamente dicha.

VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República;

En cuanto a la designación de los Ministros, si el Senado no niega expresamente el nombramiento, sin aprobarlo tampoco en la misma forma dentro del término de diez días, la persona en quien hubiere recaído, asume definitivamente el cargo respectivo según lo establece el artículo 96 constitucional.

IX. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

En este caso se registra también el fenómeno de colaboración entre el Senado y la Cámara de Diputados, pues para que el funcionario acusado quede separado de su cargo por mala conducta, se requiere la decisión en este sentido de ambos órganos. - Es decir, esta facultad indebidamente se respeta como exclusiva del Senado.

3.7. El Colegio Electoral.

Por otra parte, como lo señala la Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 67 y siguientes, la Cámara de Senadores, antes de clausurar su último período de sesiones, nombrará de entre sus miembros una comisión para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de la Cámara que deba sucederla. Dicha Comisión se integrará de cinco personas, que serán un Presidente, dos Secretarios y dos Suplentes (53)

En el año de la renovación del Senado, los presuntos Senadores, sin necesidad de citación, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara a las diez horas del día quince de agosto. Si están presentes las dos terceras partes, se elegirá el escrutinio secreto y por mayoría de votos la mesa directiva -- del Colegio Electoral que se compondrá de un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará con los presuntos Senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la Legislatura del Estado correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso de los electos en el Distrito Federal.

Ya instalado el Colegio Electoral nombrarán por mayoría de votos dos comisiones dictaminadoras, la primera con cinco presuntos Senadores y la segunda con tres. La primera dictaminará sobre la legitimidad de la elección de todos los miembros

(53) Art. 67 de la Ley Orgánica del Congreso General; Porrúa, México, 1985, p. 28.

de la Cámara, con excepción de ellos mismos, los cuales serán calificados por la segunda. El Colegio Electoral sesionará -- con la periodicidad necesaria para resolver sobre el dictamen de sus comisiones, de tal modo que la calificación quede concluida a más tardar el día veintinueve de agosto.

Después de ello, el día treinta y uno de agosto los Senadores electos procederán a rendir la protesta de Ley y enseguida nombrarán la Mesa Directiva de su Cámara, la que se integrará de un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría; los tres primeros durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo período ordinario. Los Secretarios y Prosecretarios durarán un año en su ejercicio.

La principal función de la Mesa Directiva es la de presidir los debates y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la multicitada Ley y al Reglamento Interior.

Por otra parte, la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, las cuales se elegirán en la -- primera sesión del primer período ordinario; las ordinarias durarán toda una legislatura y las especiales se renovarán anualmente, cabe señalar que también se puede nombrar comisiones -- transitorias para conocer exclusivamente el asunto para el -- cual fueron designados; actualmente hay 46 comisiones ordinarias y tres especiales.

Funciona además la Gran Comisión del Senado, misma que se integrará con un Senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los dos Senadores que estuvieren presentes; si sólo uno está presente, éste formará parte de la Gran Comisión. Asimismo, los miembros nombrarán por mayoría de votos un Presidente y un Secretario que durarán en su encargo tanto como la Comisión.

3.8. La Comisión Permanente.

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente desempeña las actividades que le señala la Constitución. Respecto a la Comisión permanente, Tena Ramírez dice que:

"No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el poder ejecutivo debe de estar siempre bajo el control de la representación popular. La consecuencia ineludible de tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Cada más que ante el desastre político y legislativo al que orillaría la actividad continuada de las Cámaras, se ha querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas cámaras y que durante el receso de éstas, asume su representación en mayor o menor grado" (54).

En realidad, la Comisión permanente es un órgano parcial del Poder Legislativo, cuyas funciones son escasas y limitadas

(54) F. TENA RAMÍREZ: op. cit. p. 403.

casi de modo exclusivo al aspecto administrativo. Su función es la de realizar ciertos actos necesarios en virtud de que el Congreso de la Unión no se encuentra en sesiones.

En el Congreso de Querétaro hubo sesiones acaloradas para aceptar esta institución, en parte derivadas por el afán de -- fortalecer el Ejecutivo. Sin embargo, como ya los dos períodos de sesiones del Congreso se habían reducido a uno, se aceptó la permanente, con ciertas reservas. El tiempo ha mostrado que presta utilidad y tiene funciones que corresponden a una etapa de receso y que son las señaladas en el Artículo 79 de la Constitución.

Además de otras facultades de poca importancia, relativas a nombramientos o ratificaciones, tiene otras que se establecen en los artículos 29, 76, fracción V, 84 y 85 constitucionales, relativos a tomas de gran interés, como son la suspensión de garantías; la desaparición de poderes de los Estados y nombramientos de Gobernadores. De no menor interés es la relativa a designación de Presidente de la República.

La Comisión Permanente está compuesta de 29 miembros, de los cuales quince son Diputados y catorce Senadores, que deberán ser nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones. Puede observarse en ella, el predominio de la representación popular. La Comisión sesionará una vez por semana, en los días y a las horas que el Presidente de la misma designe.

4. El Proceso Legislativo.

Como todo proceso, el legislativo es una sucesión ordenada de actos con una función jurídica determinada: en el caso, de la creación de una ley o decreto. Así como el proceso constituyente se creó la Constitución, de la misma manera una ley es creada si las personas designadas por la Constitución realizan el proceso legislativo.

El proceso legislativo mexicano, tal como está establecido en la Constitución, consta de los siguientes actos: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción o Veto, Promulgación y Publicación.

4.1. La Iniciativa.

Es el acto por el cual la o las personas facultadas por la Constitución en su artículo 71, someten a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto. El artículo 71 otorga la facultad de iniciar las leyes o decretos federales a:

- a) El Presidente de la República
- b) Los Diputados o Senadores al Congreso de la Unión
- c) Las legislaturas de los Estados (55)

Esta enumeración es limitativa: ninguna otra persona o corporación tiene la facultad de iniciar las leyes o decretos-

federales. Sin embargo, el Reglamento del Congreso de la - - Unión dispone en el artículo 61 que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. La Comisión deberá dictaminar si son de tomarse o no en consideración esas peticiones. La razón de esta disposición es clara. Los particulares o las personas públicas o privadas, pueden sugerir la creación de - normas de indudable trascendencia o importancia para el país. No es lógico que estas peticiones sean rechazadas de antemano, máxime si se toma en cuenta el derecho de petición de que goza todo individuo conforme al artículo 80. de la Constitución. - Si la Comisión encargada de dictaminar lo hace en sentido positivo, es procedente seguir el proceso legislativo, considerando que los miembros de la Comisión ejercitaron su facultad de iniciar las leyes que les confiere la fracción II del artículo 71.

Es congruente con el sistema federal el otorgar a las legislaturas de los Estados la facultad de iniciar las leyes o - decretos federales. Nótese que el artículo comentado no establece el derecho de iniciativa a los Diputados de las legislaturas de los Estados, sino que lo reserva a éstas, como cuerpo colegiado. Ellas deben seguir los procedimientos establecidos por la Constitución Local correspondiente y resolver sobre la necesidad de iniciar, ante el Congreso de la Unión, el proceso legislativo federal.

En el caso de que una Constitución de un Estado local no otorgará al Congreso de ese Estado la facultad mencionada, ¿podría, aún así, iniciar leyes o decretos la legislatura ante el Congreso de la Unión? La respuesta debe ser afirmativa, ya -- que la Constitución federal prevalece sobre las locales y lo -- que la primera otorga a un órgano, las segundas no pueden desconocerlo.

Cuando el Presidente de la República inicia el proceso legislativo federal, realiza un acto parcial del proceso de creación de una ley y, por tanto, funciona como órgano parcial del legislativo federal. La facultad de iniciar las leyes que tiene el Presidente de la República, es una facultad legislativa y no una de carácter ejecutivo. No hay órgano del Estado más capacitado por los elementos que maneja para conocer las necesidades del país.

Con justa razón observa Tena Ramírez que en ciertas ocasiones, por la naturaleza misma del acto que se inicia, la iniciativa compete de modo exclusivo a cierto titular. Es el caso cuando un acto del Presidente de la República requiere para su validez de la aprobación del Congreso o de una de las Cámaras: cuando solicita, por ejemplo, la aprobación de un nombramiento que constitucional o legalmente lo requiera (Ministros de la Suprema Corte de Justicia conforme al artículo 96, o Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación).

Los Diputados o Senadores pueden iniciar leyes o decretos en sus respectivas Cámaras, o en la otra Cámara, según el caso. El artículo 72, inciso H) determina que:

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados" (56).

Este artículo no prohíbe que los Senadores inicien ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley que verse sobre las materias mencionadas. Tan sólo determina que en esa Cámara debe iniciarse la ley respectiva y en ella deberá discutirse primero. Lo anterior se puede confirmar con lo dispuesto por el artículo 57 del Reglamento del Congreso de la Unión que dispone que "Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra" (57).

Se denomina Cámara de origen aquella en donde se inicia un proyecto de ley o decreto. La otra Cámara, entonces, recibe el nombre de Cámara revisora. El inciso H) transcrito del artículo 72 determina que indistintamente puede ser Cámara de origen la de Diputados o la de Senadores.

(56) Ibidem

(57) Art. 57 del Reglamento del Congreso de la Unión, 1ª. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 51.

4.2. Discusión.

El proyecto de ley o decreto debe discutirse preferentemente en la Cámara que se presente. Como todo proyecto debe pasar a Comisión, si ésta no rinde su dictamen en el lapso de un mes, el inciso i) del artículo 72 dispone que el mismo puede presentarse en la otra Cámara. Esta disposición tiene por finalidad fundamental expeditar el proceso legislativo. Es consecuencia que se impone que esta disposición no puede regir en los casos a que se refiere el inciso h) del mismo artículo.

La discusión es el acto legislativo por el que la o las Cámaras, dentro de sus respectivas competencias, deliberan sobre el proyecto de ley o decreto con el fin de determinar si deben o no aprobarse. El proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea de la exclusiva competencia de una de las Cámaras, deberá discutirse necesariamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos o modo de proceder en las discusiones y votaciones, según lo dispone el primer párrafo del artículo 72. El Reglamento de Debates de que en este artículo se habla, no es sino el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que tantas veces se ha mencionado, el cual, en sus artículos del 95 al 134 regula el procedimiento correspondiente. Sería demasiado extensa la exposición detallada de estas disposiciones. Aquí tan solo se hará la siguiente observación: las finalidades que se persiguen con esas disposiciones son:

a) La conservación del orden y disciplina en el seno de cada una de las Cámaras.

b) Evitar la obstrucción y las maniobras parlamentarias tendientes a impedir la resolución de los asuntos de la competencia del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras. - La obstrucción parlamentaria consiste en los procedimientos -- utilizados por minorías tendientes a dificultar o impedir que - la mayoría adopte los acuerdos que estime pertinentes, paralizando de tiempo en tiempo el mecanismo parlamentario.

4.3. Aprobación y Sanción.

La aprobación o el rechazamiento es el resultado de la votación en cada una de las Cámaras, ambas pueden ser totales o parciales.

La sanción es el acto de aprobación de un proyecto de ley o decreto por parte del Presidente de la República.

Su conveniencia es indiscutible si se tiene en cuenta que él es el encargado de ejecutar las leyes. La aceptación de un proyecto de ley o decreto es una garantía de que en la esfera administrativa la ley va a ser eficaz y el órgano ejecutivo va a acatarla.

El inciso b) del artículo 72 determina que la sanción puede ser tácita o expresa:

"Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día -- útil en que el Congreso esté reunido" (58).

El veto puede comprender a la ley en su conjunto o a partes de la misma. Además siempre debe ser expreso, no pudiendo ser tácito, como la sanción.

4.4. Promulgación y Publicación.

Con la promulgación entramos a un punto sumamente discutido en la doctrina extranjera y en la nacional. Antes de poder dar una solución al problema de si la promulgación es un acto idéntico a la publicación o si constituyen dos actos diversos y cual es el contenido de la primera, se analizarán las disposiciones constitucionales al respecto.

En primer término, el artículo 89 establece como obligación y facultad del Presidente de la República la de "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, - preveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación". (59). El otro artículo que habla de la promulgación es el 72 - en su inciso c), en el que se dispone que cuando un proyecto de ley es vetado por el Ejecutivo, debe volver a discutirse en ambas Cámaras, las que si lo vuelven a aprobar con una mayoría-

(58) Art. 72 de la C.P.E.U.M. p. 38.

(59) Ibid., p. 51.

calificada, "el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación". El artículo 70 dispone la forma en que deberán promulgarse las leyes o decretos, y que es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto).

La palabra promulgar deriva del latín pro vulgare, que -- significa llevar al vulgo el conocimiento de una ley. Es por ello que muchos confunden la promulgación con la publicación. Tena Ramírez dice que por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo (60).

En México, puede afirmarse que la promulgación tiene la siguiente función:

a) Reconocer un hecho: que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al Presidente de la República.

b) El Presidente de la República ordena la publicación de la ley o decreto.

c) Ordena también, su observancia.

(60) F.TENA RAMÍREZ: op. cit., p. 456.

La publicación es el acto por el cual una ley o decreto - aprobado y sancionado se dá a conocer oficialmente a toda la - población. La publicación se hace insertando la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación.

5. Iniciativa de Reformas Constitucionales.

La Cámara de Diputados, en el transcurso de la sesión ordinaria celebrada el 4 de noviembre de 1986 en el Palacio Legislativo, recibió una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y - - fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV y otra para - establecer un nuevo Código Federal Electoral, enviada por el - C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, - Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Dicha iniciativa tiene el propósito de fortalecer el pluralismo político ampliando los espacios de participación a los partidos, transcurrir pacíficamente por esta etapa de profundas transformaciones estructurales y asegurar la confiabilidad en el resultado de las elecciones.

Consolidar la democracia, avanzar en ella, perfeccionarla, es acción que se funda en el consenso mayoritario y se refleja en la creación de nuevos instrumentos legales; en los momentos en que el país se transforma, la democracia mexicana requiere también ensanchar y permitir nuevas y mejores formas de expresión, asegura el Ejecutivo Federal.

De ahí la necesidad, agrega, de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de la sobrerrepresentación de las mayorías, como de la pulverización de la voluntad popular; riesgos que resultan de los aspectos negativos, sea de la representación mayoritaria, sea de la representación proporcional puras.

Dice el Presidente, en su sentido más moderno, la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría; es también la protección a la minoría, el juego auténtico, jurídicamente tutelado, entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría.

El Presidente asegura que con la aprobación de esta reforma política, los procesos electorales han de constituir un permanente ejercicio democrático; democracia en el interior de los partidos, en la lucha ideológica, en la emisión del voto y en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido.

Expone el Ejecutivo que las medidas propuestas buscan dotar al país de un andamiaje político e institucional que nos permita absorber plenamente nuestra condición de sociedad moderna, así como alentar la participación ciudadana, incrementar su representación y representatividad, e instituir un juicio imparcial y especializado en el desahogo de los recursos del contencioso electoral.

El contenido de las propuestas es el siguiente:

- a) Incrementar de 100 a 200 diputaciones de representación proporcional.
- b) El Senado de la República se elegirá por mitad cada tres años, durando en su cargo seis. Es decir los vientos del pluralismo no llegarán a él. El hecho de que ahora se proponga elegirlo por mitades no parece ser una modificación demasiado significativa.
- c) Conformar un nuevo Código Federal Electoral que sustituya la LOPPE y crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral a la vez que se deroga el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d) Habrá un solo tipo de votación. Al sufragar una sola boleta en la elección de Diputados, se aminorarán las creencias de las posibilidades de tráfico de votos del partido mayoritario a los minoritarios de su preferencia. Ello ayudará a hacer más transparentes las contiendas.
- e) Se cambia la fecha de la jornada electoral. Deberá celebrarse el primer miércoles de septiembre del año que corresponda, para la renovación de Diputados Federales, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Se deroga el procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación.

g) El partido mayoritario podrá participar en las elecciones plurinominales.

h) Posibilita el financiamiento público a partidos, según su fuerza electoral, un padrón confiable, depurado y actualizado con la participación de los partidos.

Las reformas en comentario mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un gobierno estable y eficaz, sin que se produzca -- una distorsión extrema entre el porcentaje de votos emitidos y el de curules obtenidos.

Se especifica también que el Senado será elegido por mitad cada tres años, durando en su cargo seis, y el Colegio -- Electoral de esta Cámara se integrará por los 32 presuntos Senadores y los 32 en funciones.

El financiamiento propuesto se basa en los principios de equidad y justicia, puesto que busca distribuir los recursos -- de una manera proporcional a la fuerza política de los partidos.

El Congreso de la Unión aprobó el 28 de noviembre de 1986 las reformas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que per siguen consolidar el sistema electoral, mismas que fueron pu- blicadas el 15 de diciembre en el Diario Oficial de la Federa- ción.

Con impugnaciones de la oposición a varios artículos, la Cámara de Diputados, después de 17 horas de discusión, en lo - que intervinieron alrededor de 80 oradores, aprobó dichas re- formas, por las cuales se aumentan de 400 Diputados a 500, la- mitad del Senado se renueva cada tres años y se crea un tribu- nal electoral.

La oposición en pleno trató por todos los caminos, de que las reformas propuestas recibieran cambios de acuerdo con la - propuesta que ellos mismos habían hecho a través de iniciati- vas o simplemente durante la discusión.

Sin embargo, la mayoría priísta consideró que las propues- tas de la oposición, no tenían fundamento legal, y sí en cam- bio estaban en contra de la misma Constitución.

De esta manera, se ampliará el número de legisladores a - 500, incrementándose la participación de los partidos minorita rios del 25% que actualmente tiene al 30%, ya que podrán acree- ditar hasta 150, contra los 100 que en la actualidad tienen en el rubro de la representación proporcional.

Se estableció que de acuerdo a las reformas aprobadas, -- los Senadores que se elijan para las dos subsecuentes legislaturas durarán en funciones del primero de septiembre de 1988 - al 31 de octubre de 1994. La LIV Legislatura durará en funciones del primero de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, cuando sean nombrados en segundo lugar.

Por otra parte, ningún partido tendrá derecho a que le -- sean reconocidos más de 350 Diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando logrará un -- porcentaje de voto superior.

Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva, y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con mayor constancias de mayoría le serán asignados Diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

Los representantes de oposición manifestaron que la iniciativa presidencial no resuelve cuestiones sustanciales, lo que trata es conservar la mayoría por la mayoría misma, y que el gobierno continúe dirigiendo los procesos electorales.

Asimismo, se presentó la iniciativa para la creación del nuevo Código Electoral, el cual contiene ocho libros, divididos

en títulos y capítulos, con el propósito de proporcionar una mayor claridad al conocimiento y un más fácil acceso a las normas electorales. Existe una secuencia entre los ocho libros, se regula el proceso electoral en orden cronológico y, por tanto, desde su inicio hasta la calificación de la elección.

El nuevo proyecto elimina el llamado registro condicionado y mantiene la necesidad de afiliación de cuando menos 65 -- mil ciudadanos repartidos en cuando menos la mitad de las entidades federativas. Anteriormente, esta condición se evitaba -- obteniendo un registro condicionado, con el cual el partido podría intervenir en un proceso electoral federal. Si se obtenía 1.5% o más de la votación, se le otorgaría el registro definitivo.

Como consecuencia del aumento del número de Diputados, la fracción parlamentaria del P.R.I. en la Cámara Baja, presentó el 23 de diciembre de 1986, una iniciativa de reformas al artículo 78 Constitucional, para aumentar el número de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de 29 a 37 miembros, de los que serán 19 Diputados y 18 Senadores.

CAPITULO CUARTO

EL PLURIPARTIDISMO EN LA CAMARA DE SENADORES

1. Consulta Popular.

1.1. Antecedentes.

Es de gran satisfacción ver que una reflexión fundamental está ocupando un espacio preferente en las preocupaciones políticas de la sociedad mexicana: la vigorización y el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal y en especial del Senado de la República.

El señor Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en su discurso inaugural, el 10. de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, expresó su decisión a convocar a una consulta popular que tuviese, entre otros objetivos, analizar el estado de la reforma política y recabar opiniones del público sobre la función e integración de la H. Cámara de Senadores; evidenciaba así haber recogido diversas opiniones sobre el tema, y más que nada aplicaba en este punto concreto uno de los postulados básicos de su campaña política: el correspondiente a la necesidad de avanzar en este sexenio dentro del firme propósito de obtener la democratización integral del país.

Por lo anterior, en diciembre de 1984 la Gran Comisión del Senado de la República, con fundamento en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, convocó a las instituciones de los tres niveles del gobierno, particularmente a los H. Congresos Estatales, a los H. - - Ayuntamientos del país, a los partidos y asociaciones políticas, universidades, colegio de profesionales, organizaciones sociales y en general a los ciudadanos del país, a la consulta popular nacional acerca del tema de la estructura constitucional - actual de la Cámara de Senadores para en su caso, facilitar el acceso de las minorías políticas del país al Senado de la República, manteniendo siempre la igualdad en la representación de las entidades.

La Cámara de Senadores comparte, con la de Diputados, la trascendente función legislativa, pero también al tenor del artículo 76 de nuestra Constitución Política, cuenta con facultades propias y exclusivas que la convierten en abanderada del federalismo y en institución corresponsable de la actuación internacional del Ejecutivo Federal, no sólo por su facultad de aprobar los tratados y convenciones internacionales que este último celebre, sino también con la potestad que tiene el Senado para analizar la política exterior del gobierno de la República.

La Cámara de Senadores, precisamente por su origen democrático y su estrecha vinculación histórica con el federalismo,

se integra mediante elección popular directa, tomando como base a cada una de las entidades de la República y al Distrito Federal, cuyas poblaciones designan, mediante voto secreto libre y universal, dos senadores por cada Estado de la República y dos por el Distrito Federal con la acción concurrente de las legislaturas de los Estados; forma de integración paritaria -- que pretende introducir el equilibrio dentro del Organismo Legislativo, para salvaguardar las diferencias derivadas de la densidad de la población y la dimensión geográfica de los Estados que integran la Federación Mexicana.

En estos momentos, el Senado de la República se encuentra en la búsqueda de formas de perfeccionamiento y de superación, para mejor responder al ejercicio de sus atribuciones constitucionales; el Senado no puede permanecer anquilosado como toda institución, si no es autocrítica, puede envejecer y no cumplir su función.

1.2. Resultados.

La consulta popular en comentario es un derecho democrático que consagra nuestra Constitución Política, por reforma introducida a la Carta Magna en diciembre de 1982. La finalidad de su ejecución consistió en conocer la opinión de los mexicanos interesados en los quehaceres políticos sobre la actual estructura de la Cámara de Senadores.

De este modo las sesiones de la consulta popular fueron un foro abierto y dispuesto a todas las corrientes políticas -

ene l que participaron cuantos individuos quisieron exponer -- sus ideas sobre el Senado de la República. Se escucharon asf-- opiniones favorables a su actual integración, criterios ten--- dientes a la apertura de las minorías polfticas, e incluso po-- siciones contrarias a la existencia y funcionamiento del pro-- pio Senado de la República.

Se llevaron a cabo 26 audiencias pùblicas de consulta po-- pular sobre la composición del Senado de la República, mismas-- que principiaron el 15 de marzo de 1985, para concluir el 20 - de diciembre del mismo año, se presentaron en total 875 ponenc-- cias. De ellas 242 fueron positivas para propiciar la rees-- tructuración del Senado, favoreciendo la participación de los-- grupos políticos minoritarios; mientras que 380 ponencias fue-- ron negativas al cambio de estructura jurídica de la Cámara de Senadores, ratificando, por consecuencia el actual sistema de-- mocrático electoral de integración de dicha Cámara.

Desde el punto de vista geográfico en la entidad en donde se presentó el menor número de ponencias fueron 10, se escucha-- ron tres opiniones favorables a la reforma del Senado, 5 negat-- ivas a la misma y 2 reclamando el retorno a las funciones y - facultades constitucionales del Senado, mientras que en con-- traste en la entidad en que más se sustentaron fueron 42 ponen-- cias, 8 favorables al cambio y 34 adversas al mismo.

Por lo que se refiere a los participantes, el sector que pre-- sentó menos ponencias fué el integrado por representantes de -

Poderes Judiciales de los Estados, correspondiendo la más fuerte participación a los sectores más interesados en analizar la integración democrática del Senado de la República: los partidos políticos. De esta suerte, este sector de la población, - principal vehículo de expresión de la democracia representativa que nuestra Constitución postula, presentó 305 ponencias -- distribuidas de la siguiente manera: a) PRI 190; b) PAN 23; - c) PDM 22; d) PSUM 20, e) PST 17; f) PPS 16; g) PRM 12; h) PMT 3; i) PRT 2 (61).

No puede pasar inadvertido el hecho de que los partidos - políticos pese a ser asociaciones políticas nacionales, no mantuvieron congruencia de postura en todas las ponencias que presentaron. En efecto, el PAN se mostró favorable al cambio de estructura senatorial en 19 ocasiones, una en contra y 3 ponencias de contenido indefinido; el PRI por su parte, por 23 ponencias favorables a la reestructuración del Senado, postuló - otras 159 defensoras del actual sistema de integración de la - Cámara y ocho con propuestas diversas; el PPS, expuso 7 opiniones claramente propositivas para la desaparición del Senado y - otras 9 confusas y no definidas.

Si bien es cierto que en este trabajo expondré mi total - apoyo a la composición pluripartidista del Senado de la República, considero de relevante importancia señalar los criterios --

(61) CAMARA DE SENADORES. Informe Relativo a la Consulta Popular Sobre la Integración del Senado; México, 1986, p. 11.

que sustentan la viabilidad democrática de la actual forma de integración del Senado, los cuales a su vez fueron mencionados en la consulta popular a que he hecho referencia, y son entre otros los siguientes:

a) El Senado de la República responde al sentido histórico de nuestra vida política que desde 1824, se inclinó por - - adoptar el sistema bicameral integrado a la Cámara de Senadores bajo el principio de igualdad por cada entidad federativa, mismo que se rompería con la introducción de senadores de Minorías Políticas.

b) Ciertamente es que en México ya contamos, para la Cámara de Diputados, con el sistema de representación proporcional; pero dicho sistema es todavía joven para juzgar sobre su eficacia y, en consecuencia, no ha llegado el momento de aplicarlo a la Cámara de Senadores.

c) Mediante la aceptación de senadores de partidos de -- oposición se pulverizaría la representación democrática de México y se fomentaría la inactividad partidista.

d) Dadas las reformas introducidas en nuestro sistema político, no se hace necesaria la adopción de Senadores de partido, por cuanto que las minorías ya cuentan con diferentes instancias en las que son escuchadas y participan: Cámara de Diputados de la Federación, Legislaturas Locales y Ayuntamientos que cuentan, respectivamente, con Diputados y Presidentes Municipales de los Partidos Políticos Minoritarios.

e) Con la participación de los Senadores de Partidos Políticos Minoritarios, la Cámara de Senadores escucharía los mismos argumentos, posturas y tesis que se exponen ante la Cámara de Diputados.

f) Al aumentar el número de Senadores, se agravaría la crisis presupuestaria de la federación, lo cual no es conveniente en estos momentos en que debe cuidarse el erario y realizar los reajustes presupuestales procedentes.

g) Mediante los Senadores de representación proporcional se rompería la paridad que postula el pacto federal, dejando de ser la Cámara de Senadores el factor de equilibrio que lo ha caracterizado invariablemente.

h) Con la actuación de un Senado plural no integrado por el sistema de elección mayoritaria, privarían los intereses de partido sobre los intereses propios de las Entidades Federativas.

i) Los partidos de la oposición cuentan con métodos constitucionales para lograr la representación del pueblo. Por consecuencia ¿a título de qué darles concesiones gratuitas?

j) Si se decidiese la adopción de tres Senadores por cada Entidad Federativa, las estadísticas electorales revelan que no saldrían beneficiados todos los partidos políticos de la minoría, sino uno sólo, creándose una especie de sistema bi partidista.

k) Para que funcione la representación proporcional, se recurre a los datos de población, principio no aplicado en el Senado de la República, cuyos integrantes se eligen en igualdad por cada estado, y no con base en la población.

l) Existen necesidades más urgentes de resolver que la participación de las minorías en el Senado.

ll) Si se crean circunscripciones mayores que los Estados se rompería con la igualdad de representación en las Entidades Federativas, y se afectaría la autonomía de éstas.

m) La propuesta de incorporar a las minorías en el Senado de la República, siempre será arbitraria y nunca dejará satisfechas ni integradas totalmente a todas las minorías y aún - este caso, finalmente habrá que recurrir al criterio de la mayoría de las minorías.

n) La presencia de la oposición por sí misma y como un obsequio de gabinete o del poder mayoritario, no hará por sí misma un avance de la Reforma Política. Los Partidos minoritarios, aún los de acérrima oposición se alejan de la voluntad popular y buscan la gracia electoral a través de la alianza, - la componenda o estridencia de la presión de la contra por la contra misma.

o) La presencia de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, los ha llevado a multiplicarse por causa de la división interna hasta fragmentarse en minúsculas minorías de minorías.

Estimo que los argumentos sustentados no son del todo válidos ya que no se contemplaron algunas posibilidades de integración del Senado, siempre se refieren a que permitir el acceso de los Partidos Políticos Minoritarios representaría aumentar el número de Senadores, lo cual en el caso de la propuesta que expondré no es aplicable.

Así mismo, un factor que se puntualizó en muchas ocasiones dentro de la consulta popular, fue que al entrar los partidos políticos minoritarios al Senado de la República; se rompería el principio de igualdad por cada Entidad Federativa, lo que considero ilógico, ya que no tiene nada que ver a que partido representan, dado que al fin y al cabo se va a mantener el equilibrio que siempre lo ha caracterizado.

Por otra parte, se debe tener muy en cuenta, que las propuestas para la composición pluripartidista del Senado de la República, se presentaron siempre en el entendido de continuar con la democratización integral del país, de avanzar en la reforma política, de mantenerla actualizada y no como lo han hecho pensar distintas personas, como una dádiva del Partido Mayoritario o del Ejecutivo Federal. No creo que se fomente la-

creación de más partidos pequeños insignificantes ni aún el bi partidismo, lo que se procuraría es que la Cámara de Senadores esté integrada por las corrientes políticas que tienen influencia en el país ya que al estar compuesta únicamente por miembros del Partido Revolucionario Institucional está incompleta.

No existe ninguna razón de peso para que la Cámara de Diputados sea pluripartidista y el Senado se conserve como un -- inentendible reducto del monopartidismo. La democratización -- del país exige que todas las voces y todos los intereses, que -- todas las opciones políticas se encuentren representadas en el Congreso y por lo tanto en el Senado.

El hecho de que una sola de las Cámaras contengan en su -- seno la representación minoritaria, y la otra no convierte a -- la primera, aunque no se quiera en una Cámara con mayor densidad política.

Considero que el Senado debe ser representativo en un sen tido sociológico, esto es traducir como si se tratara de una -- fotografía la composición de las fuerzas políticas del país. -- Si la oposición alcanza en su conjunto un 25% de sufragio debe tener un 25% de senadores. Las críticas que se han hecho a -- los sistemas de mayoría relativa y aún a los de mayoría absoluta, es que dejan a las minorías sin representación y esto no -- es democráticamente justo. Si se conserva en México el siste-

ma de mayoría relativa para la Cámara Alta, difícilmente podría haber nunca Senadores de oposición. El Senado debe ser un órgano de la Nación y no un órgano de partido, debe integrarse de manera pluralista, porque México no está conformado por ciudadanos de un sólo partido.

Una Nación, cualquier Nación, está formada por una mayoría política y varias minorías; si sólo queda representada la mayoría y no las minorías, la Nación queda incompletamente reflejada.

2. Propuestas para la composición pluripartidista del Senado.

2.1. Lic. Mario Moya Palencia:

El Lic. Moya en su participación en la consulta popular a que me he referido anteriormente, expresó su total apoyo a la idea de llevar el pluripartidismo al Senado y robustecer sus atribuciones, fortaleciendo así su peso específico en nuestra vida política y dentro del marco constitucional; robustecer al Senado con representantes de otras corrientes en proporción a su auténtica fuerza electoral es embarnecer nuestro sistema político.

Es opinión del Lic. Moya, misma a la que me adhiero, que no es correcto sostener que los Senadores son representantes de los Estados, sino de la Nación en su conjunto, es claro que

el primer concepto es sólo una reminiscencia del sistema de la Constitución de 1824, según la cual, las legislaturas locales elegían a los Senadores del que queda como residuo el precepto del artículo 56 constitucional que dice que la legislatura estatal declarará electos a los Senadores. Este artículo entra en colisión con el artículo 60, que afirma el principio de que cada Cámara calificará su elección.

Los Senadores son auténticos representantes de la Nación y no tienen un mandato estatal limitado. A nadie se le ocurre pensar por ejemplo, que los Senadores de los Estados interiores no puedan debatir y votar una iniciativa de Ley sobre asuntos marítimos, aunque sus Estados no tengan costas o cualquier proyecto en que la entidad de las que provienen no tuviesen interés o vinculación directos, ni tampoco se excluye su voto o tienen que excusarlo cuando se tratan asuntos particulares de su propio Estado. Los Senadores no representan a los Gobiernos de sus Estados, sino a sus poblaciones, esto es el pueblo.

Por otra parte, si los senadores representaran a sus Estados, ¿para qué daría la Constitución, como lo hace la fracción tercera del artículo 71, el derecho de iniciativa a las legislaturas de los Estados y por qué tienen éstas también que aprobar las reformas constitucionales después de ser votadas por el Congreso, si los Estados ya están representados en sentido directo en la Cámara de Senadores, como algunos pretenden?

La propuesta del Lic. Moya, consiste en elevar a cuatro - el número de Senadores por Estado, para conservar la paridad - en la elección entre los provenientes de las Entidades grandes y los de las pequeñas, de acuerdo con nuestra tradición consti tucional, con lo que la Cámara Alta tendría 128 miembros.

Para que la composición pluripartidista fuese semejante a la de la Cámara de Diputados, mediante las reformas constitu- cionales y legales pertinentes podría determinarse un sistema- electoral mixto gracias al cual tres fórmulas de Senadores, -- fueran electos como hasta ahora por mayoría relativa en cada - Estado y la otra por representación proporcional orgánica, con siderando a toda la nación como una sola circunscripción elec- toral, y mediante una lista de 32 fórmulas que presentarían to dos los partidos en la inteligencia de que el que obtuviese 96 triunfos por mayoría (o sea el 75%) no tendría derecho a inter venir en el reparto de las Senadurías proporcionales.

Los candidatos de cada lista tendrían que ser originarios o vecinos de cada uno de los 31 Estados y del Distrito Federal, y se acreditarían mediante un cociente electoral del 3.125% de la votación total válida, que equivale a dividir un 100% de vo tos entre 32 Senadurías por atribuir. Para tener derecho a un Senador, un partido político minoritario tendría que tener un- mínimo de 3.125% de la votación total nacional, y podría adju- dicarse tantos Senadores de los 32 disponibles como veces cu- piera en su propia votación el referido cociente electoral, en

la inteligencia que el último Senador se acreditaría al Partido que tuviese el resto más fuerte si el ajuste fuere necesario.

De los Partidos Minoritarios contendientes, el que tuvierse más votos en favor de su lista escogería primero aquellos Estados en donde se le acreditarían Senadores, y así los demás Partidos Minoritarios, en orden decreciente de sufragios irían escogiendo su atribución en los Estados restantes.

Si tomamos en cuenta la votación total para los comicios federales de 1985 de acuerdo a la propuesta del Lic. Moya, la Cámara de Senadores estaría integrada de la siguiente manera:

Total de empadronados:	35'278,369	100%
Evasión:	17'398,445	49.32%
Total de votos emitidos:	17'879,924	50.68% (62)

<u>PARTIDO</u>	<u>ASIGNACION DE CURULES</u>
PAN	13
PRI	96
PPS	3
PDM	4
PSUM	4
PST	4
PRT	1
PARM	2
PMT	<u>1</u>
Total:	128 Senadores

2.2. Dr. Felipe Tena Ramírez.

En opinión del Dr. Tena Ramírez, el acceso de las minorías al Senado, materia del trabajo, es tema que puede ser ase diado desde diversos puntos de vista, uno de ellos, que considera fundamental, consiste sin duda, en la conveniencia de im plantar en la Cámara Alta, un sistema semejante al de la repre sentación proporcional que prevalece en la Cámara de Diputados.

El maestro Tena hace algunas consideraciones respecto a -- disposiciones concretas de nuestra Constitución, para de ahí inferir su conclusión, de si es indispensable el implantar en ambas Cámaras el mismo sistema de representación proporcional, o bien, eludirlo en las dos. Lo que no cabe, a su entender, - es seguir manteniendo en vigor el sistema actual en una sola - Cámara y negarlo a la otra.

Comienza su exposición por reiterar, nociones del derecho constitucional, es decir, las relacionadas con el ejercicio de sus respectivas facultades por las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión. Clasificables en cuatro categorías, de - ellas interesan a nuestro objeto únicamente la primera y la se gunda, o sean las dos siguientes:

- Facultades del Congreso de la Unión, son las que se ejercen, separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras, lo - cual significa que el ejercicio de la facultad no se agota en cada caso concreto, sino que el asunto pasa por el conocimien-

to de la Cámara de origen, primero, y de la revisión después.

- Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras, son - las que se ejercen separadas, pero no sucesivamente por cada una de ellas, mediante su discusión y votación en la instancia única, lo cual se traduce, en que el asunto no debe pasar al co nocimiento de la otra Cámara.

Así planteada la normatividad constitucional, de los dos tipos de facultades que consigna la Constitución, opina acerca de la implantación en el Senado de la República, de un sistema semejante al de la representación proporcional, con objeto de tener en cuenta la opinión y el voto de las minorías políticas en la Cámara Alta, a semejanza de lo ya consagrado por la Constitución, respecto a la Cámara de Diputados.

El maestro Tena expone su opinión en cuanto al Senado com parte con la otra Cámara, el ejercicio separado y sucesivo de las mismas facultades. En ese caso, él supone, que la Cámara de Diputados aprueba un proyecto de Ley, presentado por un Partido Minoritario, el cual, por carecer constitucionalmente de representantes en la Cámara revisora, se verá impedido de defender allá, lo que había obtenido por su propio derecho, con voz y voto, en la Cámara de Diputados, es decir, en la Cámara de origen.

La hipótesis presentada es constitucionalmente posible y considera el Dr. Tena Ramírez que el actual sistema que se trata de asemejar a los de representación proporcional, es ineficiente para la apertura democrática auténtica de ambas Cámaras de la Unión.

Es así, como el Dr. Tena propone una traslación de régimen de representación de minorías que hoy se aplica en la Cámara de Diputados, hacia el Senado de la República, comprometiéndose a presentar próximamente su ponencia ya detallada.

2.3. Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

En su intervención el Dr. Burgoa hizo una pequeña introducción histórica del Senado en México, refiriéndose desde luego a los debates del Congreso Constituyente del 56 y 57 en el que uno de los puntos más debatidos fué el relativo a la implantación del bicammarismo o del unicamarismo, en el que, por seis votos triunfaron los Partidos del unicamarismo y, entonces, desde 1857 hasta 1874, El Congreso General operó como se sabe a través de una sola Cámara.

Asimismo, señaló que de acuerdo a nuestra Constitución vigente el origen de Diputados y Senadores es de elección popular, por lo que no hay disimilitud substancial entre las dos Cámaras, de tal suerte que los llamados partidos de oposición, tienen otras oportunidades para integrar el Senado de la República sin necesidad de cambiar su estructura.

El maestro Burgoa opina que en atención al origen popular directo de los Senadores y teniendo los partidos de oposición la oportunidad que les dá la Constitución y la Ley de Procesos y Organizaciones Electorales para postular candidatos, no ve ninguna razón para que se cambie precisamente el sistema de integración de la Cámara de Senadores.

Es así, como menciona que la oportunidad la tienen, y propone una reforma a la estructura del Senado, que no es estrictamente de carácter político y evoca a este respecto, las ideas de Don Mariano Otero, a propósito de la composición del Senado. Dijo Otero:

El Senado debe ser depósito de sabiduría y de prudencia; que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y propuso que el Senado se compusiese de un número triple al de los Estados de la Federación, y este debía integrarse con hombres eminentes nombrados por el Ejecutivo, por el Senado mismo y por la Cámara de Diputados.

El Senado no es solamente un cuerpo que realice actividades de carácter político; el Senado tiene facultades exclusivas, lo mismo que la Cámara de Diputados, pero en uno y otro caso esas facultades no inciden en el ámbito de la elaboración legislativa.

La intelectualidad, la cultura, la ciencia no están reñidas con la política, y el Senado debe ser, a sentir del Lic. Burgoa, una especie de cuerpo aristocrático, pero no en el sen

tido tradicional del concepto o sea el integrado por nobles, por una clase de élite privilegiada, no. El Senado debe estar también compuesto por los mejores hombres de México, eso quiere decir aristócrata.

El Senado debe seguir siendo la representación de las Entidades Federativas, ya Senadores por cada Estado, pero como en el Senado se debaten las más importantes cuestiones nacionales que no son exclusivamente políticas, el Lic. Burgoa cree que debe haber un Senador más por cada Estado dentro de los hombres más eminentes de México, por los hombres que se hayan distinguido por su cultura, por su sabiduría, patriotismo. Y se pregunta ¿quiénes pudieren designar a esos mejores hombres del país? y su respuesta es su propuesta, las Universidades.

El maestro expone, que son las universidades las que deben acreditar a las personas que compongan este tercio en la integración completa del Senado de la República, las universidades oficiales, creadas y reconocidas por el Estado a través de una Ley, y desde luego, serán los rectores de nuestras universidades quienes tengan a su cargo la designación de esas personas eminentes y que esa designación sea ratificada por los respectivos Consejos Universitarios. Así al Senado accederán hombres, si no distanciados, sino representativos de corrientes partidistas, sino representativos de algo más importante que los intereses de los partidos políticos, que son los intereses tan diversificados de la Nación.

Así se cumpliría el designio de Don Mariano Otero, reiterado en su época por el Diputado Constituyente de Querétaro, - Don Paulino Machorro Narváez. La designación debe estar subordinada al cumplimiento de una serie de requisitos:

- Que se trate de universidades creadas por la Entidad - Federativa, no de las particulares incorporadas, sino - Estatales.
- Que el designado no desempeñe en ellas ningún cargo de dirección administrativa para evitar que las universidades se conviertan en centros de agitación o propaganda política.
- Que el designado sea eminente hombre de ciencia o de cultura, que se haya distinguido en las diversas actividades del saber humano y en beneficio de la patria, pero que no desempeñe ningún puesto administrativo o - directivo dentro de las Universidades, así los Rectores, los Directores de Facultades o Escuelas Universitarias estarían impedidos para hacer carrera política.
- Que tenga el designable un grado superior de bachiller, que goce de prestigio dentro del ambiente intelectual - nacional e internacional, y que en el momento de la designación no desempeñe ningún cargo público en ninguna Entidad Paraestatal y que en el momento de la designación no pertenezca a ningún Partido Político.

Cabe destacar que en el Senado ha habido y hay eminentes-hombres de cultura, respetables pero el Dr. Burgoa insiste en que se reflexione sobre su propuesta, poniendo como ejemplo -- que cuando se debate en el Senado de la República una Ley Fiscal, que tiene que hacer el representantes de un Partido Político de extracción campesina en esa discusión, que no es política sino eminentemente técnica; qué tienen que hacer quienes-no poseen los conocimientos especializados, por eso la tercera parte que él propone vendría a ser una especie de asesores, -- orientadores.

Considero, como todas las propuestas, muy respetable la-del maestro Ignacio Burgoa, sin embargo creo que las Universidades deber estar por encima de las luchas políticas, aunque - no sean partidistas, si bien los requisitos son difíciles de - llenar, cabría la posibilidad de la designación por amiguismo, por compromisos adquiridos; asimismo, estimo que si los Sena--dores designados por las Universidades van a actuar como Asesores, orientadores u opinadores, porque no crear un cuerpo de - asesores del Senado que sean especialistas en cada materia de-las Comisiones que existen actualmente, algo similar al que -- existe en Estados Unidos.

2.4. Lic. Francisco Berlín Valenzuela del Instituto Nacional - de Derecho Electoral y Estudios Políticos, A.C.

El Instituto señala, que los planteamientos del tema que - nos ocupa deben ser abordados entendiendo al Congreso de la -

Unión como un ente unitario, titular del Poder Legislativo, de ahí que la preocupación acerca de la participación pluripartidista en la función, propia de este poder, ha sido ya una realidad, sin particularizar el análisis en la composición de la Cámara de Senadores específicamente, dado que es posible afirmar que en el momento presente, la representación proporcional en función de ideología ya existe en el órgano legislativo, al haberse instituido en la Cámara de Diputados.

En relación a este análisis, es conveniente tener presente que los sistemas de integración de órganos titulares de la soberanía popular, buscan alcanzar la representatividad de la población clasificando a ésta en razón del territorio en que está asentada, o en función de las diversas ideologías que en ella se manifiestan. Continúa señalando el Instituto, que en este marco de ideas, nuestro Sistema Federalista parece haber adoptado la representación en función de ideologías en la Cámara de Senadores, originando un sistema en que la voluntad política de cada ciudadano es captada de dos maneras distintas.

Por una parte en atención a su vinculación de origen con la Entidad Federativa donde nació y habita, con la que es natural y espontáneamente solidario por la comunidad de intereses, aún entre clases sociales y económicas heterogéneas; y por otra parte, en atención a la ideología que deliberadamente adopta, en comunidad con otros mexicanos de distintas regiones a través de su simpatía con algunos de los diversos partidos que existen en el espectro político.

En cuanto a las otras propuestas, el Instituto menciona, - que por ejemplo, ampliar el número a tres Senadores por Estado, implica otorgar a cada uno de ellos el 33.33% de la representación, que en la mayoría de los casos no correspondería a la -- proporción de sufragios que alcanzarían los partidos minoritarios. Podría pensarse salvar este escollo, aumentando el número de Senadores a cinco o diez, de tal suerte que reflejará -- con mayor aproximación la proporción pluripartidista que se -- diera, pero esto convertiría a la Cámara de Senadores, en una -- réplica de la Cámara de Diputados, con lo que su existencia re -- sultaría injustificable, perdiéndose en cambio el sustento or -- gánico de nuestro pacto federal para dar acceso a un neocentra -- lismo.

Asimismo, el Instituto apunta idea con la que estoy de -- acuerdo, que pensar en un Senado de la República de integra -- ción pluripartidista, implica hacer una distinción entre las -- dos formas en que ésto puede darse, y que son: El sistema de -- representación proporcional y el de representación minoritaria, -- los cuales aunque aparentemente aluden a lo mismo, tienen una -- connotación distinta, no obstante que los dos son propios de -- un órgano colegiado.

El primero hace que el órgano de poder que los adopta se -- convierta en lo que en términos de método estadístico se llama -- ría una muestra cuantitativa y cualitativamente representati -- va del pueblo gobernado, es decir una especie de fotografía de

la Nación representada; en cambio el segundo, de representa---
ción minoritaria, sólo implica que el órgano de poder que lo -
instituye reciba en su seno a elementos representativos de las
diversas corrientes minoritarias sin que necesariamente haya-
concomitancia con su peso electoral, sino que simplemente per-
mite el dar acceso a todas las corrientes de opinión, por débi-
les que sean, prevaleciendo la decisión de las mayorías.

Tomando en cuenta los anteriores argumentos, el Instituto
propone un sistema en que se dá acceso al Senado a los candida-
tos a la Presidencia de la República de los partidos minorita-
rios, que mantengan su registro definitivo por haber alcanzado
más del 1.5% de la votación total del país. Esta propuesta --
coincide con la del maestro Antonio Carrillo Flores, ya que -
sostiene que dichos candidatos debe suponerse que son miembros
más capacitados (63).

Continúa el Instituto su propuesta, en el sentido de que-
podría pensarse en un sui géneris matiz de régimen parlamenta-
rio que se le imprima a nuestro sistema Presidencialista, con-
sistente en la posibilidad de que los propios Presidentes de -
dichos partidos, incluido el mayoritario, alcancen también --
por este sólo hecho, mientras ejerzan tal cargo, un escaño en-
el Senado.

(63) ANTONIO CARRILLO FLORES: El Senado es el Sistema Consti-
tucional Mexicano; Memoria de el Colegio Nacional; México, To-
mo X, No. 1, 1982, p.65.

El Instituto hace notar que ante nuestro actual espectropluripartidista, la representación minoritaria del Senado con la puesta en práctica de ambos sistemas apuntados, se aproxima en proporción con la representación de los partidos de oposición que tiene la Cámara de Diputados, que equivale a un 25% - aproximadamente, pues los 16 Senadores de los partidos de oposición que ingresarían al Senado representarían el 20% de un total de 81 Senadores (64 actuales, más 8 posibles candidatos - a Presidente, más 9 Presidentes de Partido).

La adopción de estas modalidades requiere prever algunas posibles situaciones que pudieran presentarse, como en el caso de la coalición de partidos para postular un mismo candidato a la Presidencia, en cuyo caso, deberían registrar por separado al ciudadano que ocuparía el escaño correspondiente por su participación en los comicios presidenciales. Obvio resulta decir, a virtud de un principio esencial de nuestra división de poderes contenido en el artículo 49 de nuestro orden jurídico-fundamental, que el candidato presidencial triunfador no se integraría al Senado.

2.5. Partido Acción Nacional.

El P.A.N. por conducto del Lic. Abel Vicencio Tovar, como todas las ponencias, empezó por referirse a los antecedentes históricos del Senado en México, concluyendo en la primera -- llamada "Reforma Política" de 1963 que permitió la presencia significativa de miembros de la oposición en la Cámara de Dipu

tados que así se convirtió desde entonces en una Cámara pluripartidista, planteó ante la opinión ilustrada de la nación y ante la de los miembros más representativos de esa Cámara, la gran distancia que hasta ahora prevalece entre dicho cuerpo legislativo y el de la Cámara de Senadores.

El Lic. Vicencio Tovar hizo hincapié de que el P.A.N., sin haber dejado nunca a través de sus diversas diputaciones de hacer constantes apuntes para que la Cámara de Senadores cumpla el papel que en la división de poderes, la Constitución le ha -- confiado, presentó durante la XLVI Legislatura, una iniciativa de reformas al artículo 56 de la Constitución con objeto de -- llevar a la Cámara de Senadores la representación de los partidos minoritarios, a través de Senadores de Partido.

Se dijo entonces que era necesario consumir la reforma política iniciada al establecer la participación de las minorías calificadas en la Cámara de Diputados, haciéndola extensiva a la Cámara de Senadores y que: El aseguramiento de la representación política para las corrientes minoritarias, no es un acto de benevolencia que puedan permitirse los partidos mayoritarios. Es un reconocimiento que el Estado debe realizar por razones de justicia, y una necesidad imperiosa en toda vida auténticamente democrática destacando el papel que los tratadistas han dado al sistema bicameral consistente en la ventaja de la moderación mutua, el equilibrio y la mayor sensates

legislativa, que entraña el sistema bicamarista sobre el de -- una sola Cámara, insistiéndose que ese papel sólo puede cumplir se plenamente con los beneficios que en el trabajo legislativo rinde la representación minoritaria calificada, los cuales no pueden alcanzar plenamente sus posibilidades de representación parlamentaria, cuando sólo están representadas dentro de una - de las dos Cámaras.

Así, se propuso que además de los dos miembros que por ca da Estado integran la Cámara de Senadores, ésta se integraría, además con Senadores de Partidos hasta un total de seis atribuíbles a todo partido político nacional que obtuviera en cada -- elección el 2% de la votación total para Senadores con lo que obtendría el primero y uno más por cada 2% adicional sobre dicha votación.

Posteriormente, en el año de 1980 los Diputados LI Legislatura del Congreso de la Unión, miembros del Grupo parlamentario del P.A.N. presentaron otra iniciativa para reformar el artículo 56 Constitucional estableciendo que la Cámara de Senadores se compondría de tres miembros por cada Estado y tres por el Distrito Federal, electos en forma directa por el sistema mixto de mayoría relativa y de representación de minorías. El tercer Senador que sería de representación proporcional, se -- asignaría al partido que en cada Estado obtuviera mayor votación después del mayoritario y en el orden establecido por los sufragios obtenidos por cada candidato a Senador dentro del to tal de los postulados. Ninguna de las dos iniciativas fué dic taminada.

Esta segunda iniciativa, provocaría el establecimiento -- del bipartidismo, puesto que según datos electorales, el P.A.N. obtendría en casi todas las Entidades el tercer Diputado.

El P.A.N. considera que las importantes funciones que tiene el Senado de la República como Cámara Colegisladora y especcficamente las sostenidas como facultades exclusivas en el artículo 76 Constitucional, sólo pueden ser cumplidas cuando enforma similar a la Cámara de Diputados, la de Senadores integre su membrecía con representantes de partidos distintos del oficial que por su votación calificada y la seriedad de sus -- planteamientos y actividad legislativa, promuevan por la diversidad la dinámica indispensable que haga realidad los propósitos y objetivos que la doctrina y la práctica política le atribuyen a la mencionada Cámara.

La presencia de Senadores de la oposición no implica necesariamente el enfrentamiento con las posiciones adoptadas por los del P.R.I., sino la aportación de puntos de vista distintos que pueden enriquecer las decisiones y la actividad política y legislativa.

El P.A.N. sostiene que algunos han argumentado con ligereza que el Senado está abierto a la oposición pero que ésta debe ganar su lugar en ese cuerpo con votos y no, con discusiones, presiones o concesiones gratuitas. El partido se propone alcanzar con votos su lugar en el Senado, pero señala, que para

eso se requiere una reforma a fondo de los procedimientos electorales para que su votación sea emitida con libertad y reconocida con honestidad.

Con base en lo apuntado el P.A.N. propuso;

- Una reforma a fondo de toda la estructura electoral que permita la emisión libre del voto y su honesto reconocimiento con todas las democráticas consecuencias; esa reforma por sí sola abriría las puertas -- del Senado a la oposición, lo menos a la que el partido representa.

- La integración del Senado por tres representantes -- por cada Estado y tres por el Distrito Federal, elegidos dos de ellos por el sistema de mayoría relativa y el tercero, por el de representación proporcional. Tendrán derecho a Senadores de representación proporcional los partidos nacionales que obtengan como mínimo el 2% de la votación nacional para Senadores. - Los senadores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán la misma jerarquía y los mismos derechos y obligaciones.

2.6. Partido Socialista Unificado de México.

El P.S.U.M. se ha pronunciado desde el mismo día de su nacimiento, por una modificación a fondo del sistema de integración del Senado, manifestando por conducto del Sr. Arnoldo Mar

tínez Verdugo, que se ha convertido en la expresión de un solo partido, en el principal reducto del monolitismo político.

Asimismo señala, que por su forma de integración actual, la Cámara de Senadores niega el pluralismo político de la sociedad mexicana, contradice la creciente integración de corrientes estables de opinión en partidos políticos y el redobladointerés de grandes sectores de nuestro pueblo por intervenir con sus propios puntos de vista en el examen y la solución de los problemas de los que depende el rumbo inmediato del país.

Desde la aprobación de su programa de acción, el P.S.U.M. estableció claramente la conveniencia de que el Poder Legislativo quedará limitado a una sola cámara, la de representantes o diputados del pueblo, elegidos directamente por éste mediante el sistema de representación proporcional y no por el actual sistema mixto con dominante mayoritario.

En opinión del P.S.U.M., es preciso eliminar la forma de elección de los Senadores por el sistema de mayoría simple, introduciendo la reforma constitucional necesaria para que sus integrantes sean elegidos con base en el principio de representación proporcional. El sistema de representación proporcional que el P.S.U.M. propone es el de la proporcionalidad real y sin limitaciones, en el que cada partido reciba el número de representantes que corresponda al porcentaje de los votos que obtenga en cada elección.

Debe aclararse que dicha propuesta no tiene nada en común con un sistema de Senadores de partido, en el que, como algunos han manifestado, se otorguen senadurías a partidos minoritarios para que exhiban una representación puramente formal, y, por añadidura, entendida como dádiva de partido eventualmente mayoritario.

Tampoco quiere el P.S.U.M. que su propuesta sea entendida como una repetición del llamada sistema mixto con dominante mayoritaria, que rige actualmente la elección de la Cámara de Diputados, porque es una limitante a la representación verdadera de las tendencias políticas que hoy existen en México. Por -- eso mismo se opone el P.S.U.M. a la propuesta tendiente a instalar el bipartidismo y que se reduce a mantener a los dos Senadores que se eligen actualmente por el sistema de mayoría -- simple, agregándole un tercero de minoría, que sería captado -- por el segundo partido en número de votos, cerrando el paso a los demás.

El sistema que propone el P.S.U.M. pretende mantener la -- paridad de la representación de los Estados y el Distrito Federal. Bastaría con elevar el número de Senadores por cada Entidad Federativa a un mínimo de cinco y formular en una lista el orden en que serían seleccionados, como si se tratara de una -- circunscripción plurinominal por Entidad. La votación total --

para Senadores en cada entidad, permitiría atribuir a cada partido el número de Senadores que le corresponden según el cociente natural resultante de dividir el total de la votación entre cinco, complementándolo con el empleo del método del resto mayor para los demás, según esta propuesta, la Cámara de Senadores estaría integrada por un total de 160 miembros.

El P.S.U.M. ilustra su propuesta tomando el ejemplo de la votación para Senadores en el Distrito Federal en las elecciones de 1982. La votación total del Distrito Federal fué de -- 3'321,247, que dividida entre cinco senadores que se elegirían, da un cociente natural de 664,249 votos por cada Senador. Como el PRI obtuvo entonces 1'653,851 votos (49.8% del total) se le otorgan dos Senadores de su lista y le quedan 325,353 votos. El P.A.N. obtuvo 894,350 votos (29.9% del total) se le asigna un Senador y le quedan 230,101 votos. El cuarto se le otorgaría al P.S.U.M., ya que obtuvo 326,327 votos (9.8% del total), y el quinto Senador le será otorgado al P.R.I. porque cuenta -- con el resto mayor. En resumen, los 5 diputados por el Distrito Federal quedarían distribuidos así: 3 del PRI, 1 del PAN y 1 del PSUM.

Siguiendo el mismo ejemplo del P.S.U.M., de las elecciones de 1982 y después de hacer los cálculos, la distribución de los 160 Senadores resultaría así:

<u>P A R T I D O</u>	<u>ASIGNACION DE CURULES</u>
PAN	28
PRI	126
PPS	0
PDM	1
PSUM	4
PST	0
PRT	0
PARM	1
PMT	<u>0</u>
	<u>160 SENADORES</u>

El método propuesto sigue favoreciendo a los partidos mayo ritarios, en perjuicio de los que obtienen menos votos.

2.7. Partido Mexicano de los Trabajadores

El P.M.T., a través del Sr. José Alvarez Icaza, opinó que el Senado se ha constituido en soporte del Presidencialismo, -- por naturaleza centralista, ha servido de cantera para la de-- signación de gobernadores interinos, ha renunciado a su función de promoción legislativa, constriñéndose a la simple labor de - retoque de las iniciativas presidenciales, quizá sobre todo por su conformación monopartidista. La opinión pública frecuente-- mente comenta que reinan en el Senado la calma y la rutina, só-- lo perturbadas incidentalmente a finales del período de sesio-- nes por las órdenes presidenciales para que se aprueben al va-- por sus proposiciones legislativas.

El P.M.T. propone los siguientes cambios:

- El Senado debe integrarse de manera pluralista, porque México no está conformado por ciudadanos de un sólo partido.
- Consecuentemente, deberá aumentarse el número de los Senadores a cinco por cada Estado, para permitir el acceso al Senado de legisladores de los diversos partidos políticos.
- Los Senadores se elegirán mediante el principio de representación proporcional plena. Deberá posibilitarse la coalición de los partidos, según éstos convengan entre sí, de manera que no se establezcan por ello limitaciones en sus respectivos registros electorales, para lo cual la actual LFOPE deberá modificarse.
- Deben ampliarse las facultades del Senado para permitirle activa participación, tanto en política exterior como interior y en cuanto a la primera deberá decidirla y dirigirla, pues debe ser una expresión colectiva del Pacto Federal y no una decisión unipersonal del Presidente.

En consecuencia, dicha propuesta coincide con la del PSUM, mismas que son respetables, sin embargo no las más atinadas.

2.8. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

El P.A.R.M. considera conveniente ampliar el Senado de la República dado que ambas Cámaras integran el Congreso de la - - Unión como una universalidad de hecho y de derecho, y si la Cámara de Diputados se vió rejuvenecida y fortalecida por la reforma política consagrada en la Constitución Federal y en la -- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la misma debe involucrar a la Cámara de Senadores. Por otra -- parte, si bien es cierto que el Senado de la República es el -- guardián de la vigencia del pacto federal, ésta es una de sus - funciones importantes, más no la única.

La elección de los Senadores es igual que la de Diputados, por voto universal, directo, libre y secreto, siendo dos los -- que se eligen por cada Entidad Federativa, pero en el Senado de la República no trabajan ni velan por los intereses de sus respectivos Estados sino en forma unitaria como Senadores de la República.

La actual estructura del Senado no es expresión de la voluntad política de la ciudadanía, pues representa a la minoría - mayor de la misma con todas las consecuencias políticas, negati vas.

El P.A.R.M. convencido de que la reforma política debe cubrir todos los niveles en donde la voluntad ciudadana se manifiesta, propone:

- Se sigan manejando dos formas uninominales por cada Entidad Federativa.
- Los partidos políticos registrarán una lista plurinomial de 32 fórmulas, las que, además deberán estar registradas como fórmulas uninominales en cada una de las Entidades Federativas.
- Existirá una sólo circunscripción plurinomial, con cabecera en el Distrito Federal.

El partido que obtenga 15 fórmulas uninominales no tendrá derecho a plurinominales.

Todo partido político que obtenga el 1.5% de la votación total se le adjudicarán 2 Senadores, el resto se asignarán por cociente de unidad y resto mayor.

En esta forma cada una de las Entidades Federativas de la República contará con 3 Senadores, dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional, con sus respectivos suplentes. Así integrada la Cámara de Senadores estarán presentes todas las corrientes ideológicas políticamente organizadas.

2.9. Partido Demócrata Mexicano

El P.D.M. parte de la base de que las instituciones que se han establecido para operar la democracia o sea la participación más plena posible de los gobernados en la elección y gestión de sus gobernantes, es siempre perfectible.

Cada Estado de la República, cada Entidad Federativa, como la Nación, está integrada por una mayoría política, que puede y va a ser circunstancial y varias minorías. Si no están presentes estas últimas en el Cámara Alta, cada Estado estará mal representado, incompleto ante los órganos de la Nación.

Estimo que en el párrafo anterior, el PDM cae en el error de considerar que los Senadores son representantes de cada Estado, lo cual va en contra de lo que he anotado anteriormente al señalar que los Senadores son los representantes de la Nación entera y tienen un mandato estatal ilimitado.

El PDM habla de que para conservar el pacto federal, habría que desechar las propuestas que incluyan circunscripciones electorales que abarquen más de una Entidad Federativa, -- pues los minoritarios electos perderían identidad de representación de un Estado determinado. Señala que lo ideal sería la elección por el principio de representación proporcional en ca da Estado.

La propuesta del PDM consiste en que cada Entidad Federativa estaría representada por cinco Senadores. Tres electos por el principio de mayoría relativa, el cuarto asignado al partido que ocupara el segundo lugar en la votación y el quinto al que lograra la tercera posición. El partido triunfador conservaría una cómoda mayoría para gobernar y decidir como tal y los minoritarios contarían con la voz y el margen de influencia propios de la minoría.

La fórmula también podría operar con un sólo Senador de partido o de minoría, junto con dos o tres de mayoría relativa, pero, con ello se alentaría un bipartidismo artificial y doloroso contrario a la pluridad que se busca.

El Senado, afirma el PDM, debe ser tribuna abierta y oportuna, bocina sonora y de alta fidelidad, conectada fehacientemente al pluralismo y la diversidad que conforman el ser y sentir nacional, de manera que tal identidad plural unida por el denominador común que es México, se refleja en el tratamiento a los asuntos internacionales y domésticos en que interviene.

El PDM considera saludable que el Senado de la República se vea renovado cada 3 años, como en la Cámara de Diputados, período durante el cual es de esperarse un rendimiento legislativo en grado óptimo, aumentando por otra parte, el ejercicio democrático de los ciudadanos electores.

2.10. Partido Socialista de los Trabajadores

El P.S.T. afirma que quienes pretenden un Senado inmutable niegan la historia misma de esta institución política; en su pretensión conservadora olvidan la evolución y los cambios del Senado de la República y lo que es más grave aún, limitan su desarrollo para responder a las necesidades nacionales.

El P.S.T. considera que es necesario un cambio en el Senado de la República. Más aún, considera necesario que el proceso de Reforma Política llegue a la Cámara de Senadores para renovar esta institución política. La integración del Senado de la República con representantes de las Entidades Federativas, sobre una base paritaria, debe mantenerse.

En sí, la propuesta del P.S.T., consiste en que es necesario abrir también la manifestación ideológica del pluripartidismo en el Senado de la República como un nuevo impulso de la Reforma Política y con el propósito de fortalecer la Unidad democrática del pueblo.

El partido considera que el Pacto Federal, base de la integración del Senado con los representantes de cada Entidad Federativa, debe enriquecerse y profundizarse para expresar el desarrollo del Estado Federal Moderno, incorporando también a las entidades de interés público, es decir, incorporando también sobre una base paritaria a los Representantes de cada partido político nacional que acredite un porcentaje de votación en todo el país.

3. Propuesta para la desaparición del Senado.

3.1. Pensamiento del Lic. Vicente Lombardo Toledano.

En este apartado, no puede pasar inadvertido el paso del Lic. Vicente Lombardo Toledano en la Cámara de Diputados, en la que en varias ocasiones habló del papel del Senado dentro de la vida política mexicana.

Una de esas ocasiones fué el 15 de octubre de 1965, día en que se debatía acerca de una iniciativa de ley para la reelección de los Diputados, misma que el Senado rechazó sin argumentos, sin razones, y sin el valor de examinar como cuerpo colegiado la cuestión, el voto unánime de los cuatro partidos representados en esa asamblea que representa al pueblo (64).

Esperada opinión, decía el Lic. Lombardo, porque se cree por tradición que el Senado está constituido por personas mayores, cultas, afectas a meditar, reflexivas, tranquilas, con el fin de echarle la mano a la Cámara de Diputados, integrada por jóvenes turbulentos, ignorantes, impetuosos y propensos a la imaginación; el Senado se ha convertido en una entelequia. -- Cuando se pensó en una corporación que representara los intereses creados se dejaba a la Cámara de Diputados la tarea de exponer la opinión de las masas, de los inconformes; pero a la -

(64) Cfr. Presencia de Lombardo Toledano en el Parlamento Mexicano; Edición de la Diputación del Partido Popular Socialista de la "L" Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, - 1979, pp.383 - 386.

postre nuestros Constituyentes adoptaron la Institución del Senado, copiándola de la estructura constitucional de los Esta-- dos Unidos de la América del Norte.

Asimismo decía, había razones, desde la época de la Nueva España, para respetar a las provincias; pero al aceptarse no - se pensó ya en las clases o castas privilegiadas, sino en la - representación de los Estados que integran la Federación que - hasta entonces subsistía como institución puramente formal. - El Senado no representa al pueblo mexicano, representa a los - Estados de la República. La prueba es que Chihuahua tiene dos Senadores como Colima. Así se conformó lo que llamamos el Pacto Federal.

Este es uno de los puntos, en que considero que no tenía- razón el Lic. Lombardo Toledano, puesto que estimo al igual -- que lo hace el Lic. Moya Palencia, al que me he referido ante- riormente, que los senadores no son representantes de los Esta- dos, sino de la Nación en su conjunto, ya que no tienen un man- dato estatal limitado.

Continuaba su exposición el Lic. Lombardo, señalando que- el Pacto Federal, que pretende conservar la autonomía y la so- beranía de los Estados frente al Poder Federal, por el desarro- llo económico, social y político de México, ha ido perdiendo - su perfil originario y su eficacia. El proceso de nuestro --- país es un camino de centralización de la economía, como era -

lógico que ocurriera, y así acontece a otros países del mundo. Y tras el movimiento de federalización de la economía, como resultado del devenir natural de la sociedad mexicana, ha ocurrido la intervención cada vez mayor sobre los Estados de la Repú**bl**ica en su vida política, que ejercen los partidos polí**ti**cos-nacionales.

Por estas causas, decía, los Estados se han convertido, - desde el punto de vista de la realidad, en Entidades que tienen tradición, fisonomía propia, intereses muy estimables contra - los cuales no creía Lombardo que nadie pueda atentar, pero para los fines de la organización jurídica y política de México, el cuerpo que los representa, el Senado, está siendo cada vez más un cuerpo inoperante.

Afirmaba el Lic. Lombardo Toledano, que los Senadores no tenían la culpa, quizá, sino en parte mínima, de estar integrando un cuerpo que se hallaba en pleno proceso de fosilización. Se preguntaba ¿de qué manera revivir el Senado?. Cuando llegue el momento oportuno quizá hay que proponer que el Senado abra las puertas a los Senadores de partido, que es la única forma de llevarle aire fresco, pues de otra manera va a envejecer -- irremediablemente y sucumbir a la postre.

Desde entonces existía la preocupación por renovar el Senado, a lo que me pregunto ¿por qué hasta ahora entrar a debatir el tema?. Sin embargo lo importante es que se está haciendo.

Por otra parte, en otra ocasión, el 23 de diciembre de -- 1966, cuando se discutía una iniciativa presentada por los di-
putados panistas, en la cual se proponían reformas a los ar-
tículos 34, 35, 54, 56, 73 (en su fracción XVI) y 115 de la - -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el - -
Lic. Vicente Lombardo continuaba sus cuestionamientos en rela-
ción a la Cámara de Senadores. ¿Por qué ha languidecido el Se-
nado? ¿Por qué son viejos los que están ahí? ¿Por qué han --
echado en el Senado, como si fuera la fosa común del cemente-
rio político de México, a la gente inservible? Hay gente muy-
valiosa decía, claro hay muchos inservibles, porque es una for-
ma de pensionar a algunos. Claro que hay unos que merecen pen-
sión y otros se la toman sin merecerlo, o por lo menos la exi-
gen. Pero no es ese el motivo (65).

Apuntaba Lombardo, que tuvo que languidecer el Senado por
que representa el Sistema Federal y en tanto este sistema no -
responda a una realidad económica, defendían su independencia -
política. El día que los Estados han ido cediendo su sobera-
nía económica a la Federación, la soberanía política entra en
una etapa de sopor o de, por lo menos, prudencia exagerada y -
temerosa. Entre nosotros ya la autonomía económica desapare-
ció; es decir había llegado al centralismo económico y, por lo
tanto arrastran a unas viejas concepciones constitucionales a -
una situación crítica.

(65) Ibid., p. 513 - 518.

El Lic. Vicente Lombardo se preguntaba ¿No ha llegado el momento de considerar en serio, a fondo, previo un estudio exhaustivo, decir al referéndum nacional? ¿Inclusive no ha -- llegado el momento de preguntar si el Senado debe subsistir? -- Y él opinaba y no proponía, que mucho ganaría la democracia mexicana sin el Senado. El no creía que el Senado iba a ganar -- mucho porque entrarán uno o dos Senadores de partido, porque -- decía que parecerían moscas zumbadoras, sin que nadie les hiciera caso. Los señores de Acción Nacional proponían darle ai re al Senado y el Lic. Lombardo señaló que él propondría que se suprimiera definitivamente, es la forma de darle el aire pa ra siempre.

3.2. Propuesta del Dip. Héctor Ramírez Cuellar, Directivo del Partido Popular Socialista.

Al igual que la mayoría de las propuestas enunciadas, la del P.P.S. Inicia con los antecedentes históricos del Federalismo Mexicano, de los cuales desprenden que dicho Federalismo -- no es una simple imitación extralógica del Sistema Norteamericano según afirmaban los conservadores, sino que obedeció a características socioeconómicas y políticas propias, tales como la conformación de zonas económicas y mercados regionales no -- integrados, debido a la falta de comunicaciones. La regionalización económica se reflejó también en diferenciación política.

Prosigue el Dip. Ramírez apuntando que el Federalismo Mexicano fué positivo, porque respondió a una realidad concreta, sin embargo una de sus instituciones, el Senado, casi nunca -- cumplió con decoro con la tarea que de él se esperaba. En el periodo post-revolucionario, el Senado de la República no ha -- contribuído al avance democrático en la vida parlamentaria de México. Si ha habido momentos en que la Cámara de Diputados -- ha sido escenario de importantes debates, en el Senado tal parece que no ha habido suficiente calor democrático para desarrollar a ese cuerpo convertido en la práctica en el paradigma de su obsolescencia.

Según el P.P.S., una sola excepción fué el período 1976 - 1982 en que el Senado tuvo vida y debate y desde su Tribuna se escucharon las opiniones de la clase obrera y del pensamiento revolucionario de México; la presencia del Ing. Jorge Cruickshank García, Secretario General del P.P.S., le dió oxígeno a ese cuerpo, que luego volvió a la etapa del monólogo, la placidez y la simulación.

A partir del momento en que la Cámara de Diputados abrió sus puertas de manera formal y permanente a las fuerzas políticas esenciales de México, en 1964, la Cámara popular ha avanzado por la vía de la ampliación del régimen democrático. Fué la XLVI Legislatura la primera de tipo plural, en la que participaron los partidos políticos que representan las clases sociales fundamentales. Al mecanismo denominado de "Diputados -

de Partido" sucedió luego el de la representación proporcional. Se establecieron nuevas condiciones que facilitarían el acceso de otras agrupaciones políticas.

Frente a los avances democráticos que registra la Cámara de Diputados, contrasta la inmovilidad del Senado, contribuyendo a hacer notoria su ya total obsolescencia. Con dos décadas de rezago frente a la Cámara popular, hoy se habla de la posibilidad y la conveniencia de abrir el Senado al debate político de las fuerzas que actúan en la realidad de México, con la idea de que así se superaría su atraso al convertirse en un foro de confrontación ideológica.

Asimismo el Lic. Ramírez Cuellar afirma que aún ahora, -- frente a tan evidente rezago, surgen las voces conservadoras -- que se rehusan, alarmadas, a que se de cualquier paso, por modesto que sea, en el sentido de la ampliación de los cauces democráticos, y se recurre, incluso, a la maniobra burda, como -- ha ocurrido en muchas de las sesiones de la consulta popular -- donde, al lado de los partidos políticos, se hace aparecer un conveniente número de personas que hablan a título de individual o de pequeños grupos pronunciándose con gastados argumentos por la inmovilidad del Senado.

Sin embargo, continúa diciendo el Lic. Ramírez, que no es ese ya el problema del Senado en la actual etapa de la vida -- del país, ya no está a la orden del día el debate sobre si se-

permite la presencia en su seno de otras corrientes políticas o continúa siendo un escenario propio para el monólogo y la simulación. El debate, así planteado, constituye en sí mismo un anacronismo, como anacrónico es ya el Senado.

El P.P.S. sostiene que no es posible mantener tradiciones ante realidades económicas nuevas creadas por el avance progresivo del país; por eso es necesario revisar la estructura jurídico-política de México para ponerla en consonancia con los -- cambios socioeconómicos, el Senado en nuestro país ha cumplido su ciclo vital, carece ya de perspectiva histórica. Dichos -- cambios exigen que el Congreso Mexicano esté compuesto por una sola Cámara Nacional, integrada totalmente conforme al principio de la representación proporcional, donde estén presentes -- los partidos políticos, y sea escenario de la lucha ideológica y política entre las clases sociales.

Esta es en sí la propuesta del P.P.S. que el Congreso sea Unicamaral, puesto que según el partido, es tarde para democratizar al Senado, lo más que podría lograrse, si así se hiciera sería duplicar el foro y los debates, puesto que en ambas Cámaras, estarían presentes parlamentarios de los mismos partidos, que defenderían las mismas tesis; es decir, habría en la realidad una Cámara Única por su contenido y dos por su forma, lo -- que para ellos resulta claramente inoperante.

En el entendido del Congreso Unicamaral, el P.P.S. estima que la Cámara Nacional Unica debe ampliar y profundizar sus -- funciones, deben establecerse dos períodos ordinarios de sesiones, posibilitarse la reelección ininterrumpida de los Diputados y considera como ya se ha mencionado, que un paso ya necesario en el camino de la ampliación de la vida democrática de México, es la desaparición del Senado.

4. Opinión Personal.

Uno de los puntos que más se ha discutido, es el que se refiere, a sí los Senadores de la República, son representantes de un Estado determinado o representantes del pueblo mexicano.

Contra el argumento de que sólo los Diputados representan a la Nación y los Senadores a los Estados, por lo que de admitirse la presencia de Senadores de representación proporcional se rompería el Pacto Federal, es de advertirse que los Senadores no son delegados políticos de intereses locales, sino representantes del pueblo mexicano para constituir en unión de los Diputados, el órgano legislativo federal encargado de velar por los intereses generales de la Nación y no por los particulares de alguna o varias regiones del país.

Como lo he señalado en este trabajo, los Senadores no tienen un mandato estatal limitado, discuten y debaten sobre todas las iniciativas que se presentan, no obstante no se relacionen con los Estados de los que son originarios. Asimismo, los Senadores no son verdaderos representantes de los Estados, puesto que tanto los primeros, como las legislaturas de los Estados tienen derecho de iniciar leyes o decretos, lo que supondría una dualidad o repetición de funciones.

Otro aspecto para apoyar mi opinión de que los Senadores representan al pueblo mexicano y no a los Estados, es el que se refiere a las reformas constitucionales a que hace mención el art. 135 de nuestra Constitución:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, -- por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados... (66).

Al respecto, no veo la razón para que las legislaturas de los Estados aprueben las adiciones o reformas correspondientes, si sus representantes, los Senadores de la República, ya los aprobaron o rechazaron en la debida oportunidad.

Considero y aquí radica mi proposición para la composición pluripartidista del Senado Mexicano, que el sistema para ele-

(66) Art. 135 C.P.E.U.M.

girlos debe ser el de la representación proporcional absoluta, en el que cada partido reciba el número de representantes que corresponda al porcentaje de los votos que obtenga en cada - - elección.

Lo anterior, manteniendo el número de Senadores en 64, -- dos por cada Entidad Federativa y dos por el Distrito Federal.

Al partido al que le corresponda el lugar número 1, se le asigna la Senaduría por aquel Estado en el que haya obtenido - mayor porcentaje de votos en relación con la votación total. Hablode porcentajes y no de cantidad de votos porque es la úni ca forma de tratar en plano de igualdad a Entidades con poblaciones muy diferentes entre sí.

Por ejemplo, un partido puede obtener un número de votos - muy elevado en el Distrito Federal, por su gran población, pe - ro que en porcentaje sea muy bajo en comparación con el de En - tidades menos pobladas. Así, en el año de 1982, el Partido Re - volucionario Institucional se adjudicó las dos Senadurías del - Distrito Federal, con un porcentaje de votación del 49.80%, es decir hay una minoría que es mayor que las otras o sea mayoría relativa nada más.

En el sistema que propongo, el orden es importante, por -- que puede suceder que cuando le toque a un partido llegar a la entidad en que tiene mayor porcentaje, el lugar de éste en el -

Senado por representación proporcional, ya esté asignado a -- otro partido con más votación, en cuyo caso se tendría que -- asignar a este partido el lugar de la Entidad que siga en el -- orden descendiente de porcentajes de votación.

Este procedimiento no sólo mantiene la representación -- igual de cada Estado en el Senado, sino que tiende a que los Senadores de representación proporcional lo sean precisamente de aquéllas entidades en las que su partido tiene más presencia electoral.

Si tomamos en cuenta las cifras que se manejaron en los -- comicios federales de 1982, en la que hubo cinco partidos con derecho a que se les aplicara el criterio de representación -- proporcional (PAN, PDM, PPS, PSUM y PST), y aplicando el sistema que mencionó, habría 34 Senadores por el PRI, 19 por el PAN, 5 por el PSUM, y 2 por el PDM, PPS y PST, para sumar 64.

De esta manera, tomando el caso de Baja California Norte, con el actual sistema quedó representado el 53.10% de los electores que dieron la mayoría relativa al PRI, en cambio con el sistema propuesto, estarían representados el 86.5% de los electores, ya que el PAN en esa Entidad obtuvo el 33.40% de los sufragios.

Esto traería como consecuencia la apertura del Senado a - las minorías políticas, ya que en la actualidad es un órgano - compuesto exclusivamente por miembros del partido predominante. En los tiempos modernos toda la participación de la oposición - en su conjunto, en esta Cámara, se ha reducido a la curul que, en 1976, obtuvo la coalición PRI-PPS, después de las agitadas - elecciones en Nayarit, donde, se dice, el PPS fué despojado - de la Gubernatura. Este acontecimiento, sin embargo, no consti - tuyó un verdadero precedente. La debilidad tradicional del - Senado pareció acentuarse cuando en 1977 la Cámara de Diputa - dos se reorganizó para asegurar el acceso más amplio y sistemá - tico de las corrientes políticas minoritarias (67).

En el referido proceso, la impermeabilidad del Senado a los postulados de la Reforma política, se apoyó en el argumen - to de que al hacer concurrir Senadores de partido se desconoce - ría la personalidad jurídica y política de cada uno de los Es - tados de la República. Carlos Sansores Pérez, enfático declaró - que la estructura del Senado debía conservarse intacta, pues al no presentarse intereses del electorado, sino la potestad indi - visible de los Estados, no daba cabida para expresiones disi - dentes.

(67) Cfr. JORGE MADRAZO: Algunas Consideraciones Sobre el Se - nado el Sistema Constitucional Mexicano; en Obra Jurídica Mexica - na, tomo II, Procuraduría General de la República, México, 1985, pp. 1431 - 1432.

Considero que un Senado pluripartidista contribuiría al desarrollo democrático de México, puesto que los Senadores representan al pueblo de México y no a los Estados de la Federación, por ello, dado que el pueblo es ideológicamente heterogéneo, deben incluirse Senadores de los partidos políticos minoritarios.

Asimismo, por medio de los Senadores de la oposición, ésta podría participar en la discusión y decisión de los asuntos que, como competencia exclusiva del Senado estatuye el art. 76 de nuestra Constitución Política.

Por lo anteriormente expuesto, yo propondría que se reformaran los artículos 56 y 57 Constitucionales para quedar así:

ARTICULO 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado, electos directamente y en su totalidad - cada 6 años, mediante el sistema de representación proporcional. Por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

ARTICULO 57.- Todo partido político que por lo menos obtenga el 1.5% de la votación nacional, tendrá derecho a que le asignen Senadores conforme a las siguientes bases:

- La Comisión Federal Electoral computará la votación nacional obtenida por todos los partidos políticos que hayan participado en la elección, descontará la votación de los partidos políticos que no hayan alcanzado la votación

y la de los sufragios anulados para determinar la votación nacional efectiva.

- La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de Senadores que componen la Cámara para obtener el cociente natural, que servirá para determinar el número de Senadores que correspondería a cada partido, dividiendo su votación nacional efectiva entre tal cociente complementando esta fórmula con la del resto mayor.
- Se numerará a los partidos políticos con derecho a que se les atribuyan Senadores en orden decreciente a su votación obtenida, especificando el porcentaje de votación en cada Estado.
- Conforme al orden que ocupen los partidos políticos en la lista anterior, se le asignará un Senador en el Estado donde el partido de que se trate haya obtenido mayor porcentaje de votos, se repetirá el procedimiento las veces necesarias para distribuir los Senadores que correspondan a cada Estado y partido.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Como se ha señalado, la democratización del país requiere que todas las voces, todos los intereses, todas las opciones, todas las corrientes políticas, se encuentren representadas en el Senado, ya que el pueblo mexicano no está solamente integrado por miembros del Partido Revolucionario Institucional.

SEGUNDA: El Senado de la República no se distingue de la Cámara de Diputados por ninguna razón esencial y, consecuentemente, deben tener uniforme manera de integrarse.

TERCERA: Mediante la introducción de Senadores de Partidos Políticos Minoritarios, la representación del pueblo será más perfecta, por corresponder a la heterogénea composición de nuestro pueblo.

CUARTA: En cuanto a los debates parlamentarios, al participar en ellos los Senadores de Partidos Políticos Minoritarios, darían mayor vida a la actividad de la propia Cámara Alta y más capacidad para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

QUINTA: La apertura del Senado en favor de las minorías no transformaría las funciones sustantivas de dicha Cámara, ni resultaría afectada la organización Federal de la República, por cuanto que se mantiene, en mi propuesta, el principio de -

la representación igualitaria con dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

SEXTA: El hecho de que la Cámara de Diputados cuente con una representación minoritaria de la oposición y la de Senadores no, convierte a la primera en una Cámara de mayor importancia y densidad política, misma que se igualaría al propiciar el sistema de elección de representación proporcional.

SEPTIMA: Reestructurar el Senado será una forma de cumplir el artículo 39 constitucional, puesto que al introducir Senadores de la oposición, se ejercitará el inalienable derecho que tiene el pueblo de modificar la forma de su gobierno, comprendiendo dentro de este concepto, una nueva reestructuración del Senado de la República.

OCTAVA: No habría contradicción alguna por el hecho de que una Entidad Federativa estuviera representada por Senadores pertenecientes a diferentes Partidos Políticos, puesto que la elección reflejaría la composición política de su ciudadanía.

NOVENA: En la selección de candidatos a Senadores, deben prevalecer las corrientes de opinión de las Entidades Federativas, es decir, el de las masas electorales, en lugar de que como sucede muchas veces que es la opinión del poder político central quien ejerce mayor influencia. De esta manera, los Senadores estarían más comprometidos con la población.

DECIMA: Es patente que lo que realmente necesitamos no es sólo el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, sino el fortalecimiento de los Partidos Políticos, de lo que se habla mucho menos, en la base social, en el cuadro, no imaginario de las elecciones y la participación efectiva.

DECIMA PRIMERA: Lo valedero para todos los partidos, es que de realizarse esta propuesta o cualquiera otra para que el Senado de la República sea pluripartidista, se abra un nuevo panorama para ellos. Es posible prever que los Partidos Políticos actuales, que representan una auténtica y considerable corriente de opinión sobre los problemas nacionales, han de verse fortalecidos. Por el contrario, los que no han podido arraigarse como organizaciones con un mínimo de fuerza y representación, parecen estar destinados a desaparecer.

DECIMA SEGUNDA: Otro fenómeno que se puede prever como resultado del fortalecimiento de los Partidos Políticos representativos y de su mayor acceso al Congreso, es la despolitización de los grupos de presión, no creo que éstos lleguen a desaparecer, sin embargo lo que sí probablemente es que se circunscriban a su ámbito particular, es decir que los problemas generales se traten por los conductos establecidos, que son la competencia propia de los Partidos Políticos, para que no proliferen los grupos políticos ocasionales y oportunistas.

DECIMA TERCERA: Al dotar a las minorías políticas de un acceso más flexible al Congreso Federal, se prevé la reanima-

ción del juego parlamentario y, por ende, de la vida política. Los caracteres que adquiera el debate público reforzarán el interés de los ciudadanos en la actuación política, e impulsarán a los escépticos a tomar una más responsable participación en los partidos y en los procesos comiciales.

DECIMA CUARTA: El Senado de la República debe ser un órgano de la Nación y no un órgano de partido, debe integrarse de manera pluralista, porque México no está conformado por ciudadanos de un sólo partido.

DECIMA QUINTA: Una Nación, cualquier Nación, está formada por una mayoría política y varias minorías: si sólo queda representada la mayoría y no las minorías, la Nación queda incompletamente reflejada.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1814), -
Constituciones de México, Edición Facsimilar, Secretaría de
Gobernación, México, 1957.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1824), -
Constituciones de México, Edición Facsimilar, Secretaría de
Gobernación, México, 1957.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857), -
Constituciones de México, Edición Facsimilar, Secretaría de
Gobernación, México, 1957.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), -
Constituciones de México, Edición Facsimilar, Secretaría de
Gobernación, México, 1957.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80a. --
Edición, Porrúa, México, 1986.
- Constitución Norteamericana; 73a. Edición, Ed. Kraft, New York,
1981.
- Constitución Política de la República de Venezuela; 25a. Edi-
ción, Ed. Elite, Caracas, 1969.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales;
5a. Edición, Ed. Andrade, S.A., México 1985.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexica-
nos; 1a. Edición, Porrúa, México, 1980.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de -
los Estados Unidos Mexicanos; 1a. Edición, Porrúa, México, -
1980.

OBRAS CONSULTADAS

- Bojórquez, Juan de Dios: Crónica del Constituyente 1916-1917; 2da. ed., México, 1967 (505 páginas).
- Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano; 3a. ed., Porrúa, México, 1979 (927 páginas).
- Carrillo Flores, Antonio: El Segundo es el Sistema Constitucional Mexicano en Memoria de El colegio Nacional, Tomo X; - ed. Colegio Nacional, México, 1982 (283 páginas).
- Casillas Hernández, Roberto: La Participación del Ciudadano - en las Decisiones Políticas Fundamentales; Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac; Tomo I, México, - 1982 (páginas).
- De la Madrid Hurtado, Miguel: Estudios de Derecho Constitucional; 2a. ed., Porrúa, México, 1980 (307 páginas).
- De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano; 3a. ed., U.N.A.M.; 1964.
- Diccionario Jurídico Mexicano: (Tomos I-VIII), la. reimp. de la 1a. ed., Porrúa, México, 1985 (2897 páginas).
- Duverger, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; 5a. ed., Ariel, Barcelona, 1971 (958 páginas).
- González Uribe, Héctor: Teoría Política; 3a. ed., Porrúa, México, 1980 (670 páginas).
- Haurion^v, Maurice: Principios de Derecho Público y Constitucional; 4a. ed., Ariel, Barcelona, 1970 (873 páginas),
- Herrera y Lasso, Manuel: Centralismo y Federalismo en, Los Derechos del Pueblo Mexicano; 1a. ed., Cámara de Diputados, México, 1967 (364 páginas).
- Kelsen, Hans: Teoría General del Estado; 1a. ed., Editora Nacional, México, 1973 (544 páginas)'
- Madrazo, Jorge: Algunas Consideraciones sobre el Senado en el Sistema Constitucional Mexicano en, Obra Jurídica Mexicana, - Tomo II; Procuraduría General de la República, México, 1985- (1948 páginas).
- Marcos, Patricio: El Sistema Político de los Estados Unidos de Norte América; 1a. ed., U.N.A.M., México, 1985 (32 páginas).
- Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano; 7a. ed., Ed. Pax-México, 1983 (647 páginas).

- Moreno, Manuel: La Organización Política y Social de los Aztecas; 2a. ed. Facsimilar, Secretaría de la Reforma Agraria, - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981.
- Petit, Eugene: Tratado Elemental de Derecho Romano; Ed. Epoca, México 1977 (717 páginas).
- Presencia de Lombardo Toledano en el Parlamento Mexicano; 1a. ed., Cámara de Diputados, L Legislatura, México, 1979 (534 - páginas).
- Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: Mexicano, Esta es tu Constitución; 4a. ed., Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1982 (287 páginas).
- Restauración del Senado; 1a. ed., Cámara de Senadores, LII Legislatura, México, 1985 (544 páginas).
- Romero Vargas Iturbide, Ignacio: La Cámara de Senadores de la República Mexicana; Ediciones del Senado de la República, México, 1967.
- Sayeg Helú, Jorge: El Constitucionalismo Social Mexicano; 1a. ed., Ed. Cultura, Ciencia y Política, México, 1972 (371 páginas).
- Schmill Ordoñez, Ulises: El Sistema de la Constitución Mexicana; 1a. ed., Ed. Textos Universitarios, México, 1971 (525 páginas).
- Serra Rojas, Andrés: Ciencia Política; 6a. ed., Porrúa, México, 1981 (768 páginas).
- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano; 13a. ed., Porrúa, México, 1981 (633 páginas).
- : Leyes Fundamentales de México (1808-1983); 12a. ed., Porrúa, México, 1983 (1051).
- Tovar, Orlando: Derecho Parlamentario; 1a. ed. Universidad -- Central de Venezuela, Caracas, 1973 (362 páginas).
- Zarco, Francisco: Historia del Congreso Constituyente (1856 - 1857); México, 1956.
- Zippelius, Reinhold: Teoría General del Estado; 1a. ed., - - U.N.A.M., México, 1985 (467).

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS

Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral; Número Especial de Pluralismo Político, Memoria de los Comicios Federales, 1985, México, Diciembre 1985.

Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac; Núm. 1, México, 1982.

Organo del Gobierno
Constitucional
de los Estados
Unidos Mexicanos



**DIARIO
OFICIAL**

México, D. F.
Lunes 15
de Diciembre
de 1986

Registrado como artículo de
ley en el año de 1984

Director: **Profr. Manuel Arellano Z.**

Tomo CCCXCIX
No. 30

CONTENIDO
PODER EJECUTIVO
SECRETARIAS DE ESTADO
Y DEPARTAMENTO

Gobernación

Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... 2

Hacienda y Crédito Público

Novena Resolución que adiciona a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1986..... 1

Acuerdo que consigna la equivalencia de las monedas de los diversos países con el peso mexicano, para efectos fiscales..... 5

Comercio y Fomento Industrial

Declaratoria de vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-1-101/7-1986 Vocabulario electrotécnico parte 7. Terminología empleada en radiocomunicación..... 9

Declaratoria de vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-F-493-1986 Industria Azucarera-Departamento de reductores directos en azúcares..... 9

Declaratoria de vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-CH-78-1986 Materiales de referencia-Análisis de gases-Determinación de la composición de mezclas de gases de calibración-Métodos de comparación..... 10

Salud

Acuerdo que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, para apoyar el programa contra el tabaquismo..... 10

Reforma Agraria

Resolución sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado denominado San Juan Pilcaya, Municipio de Chiantla de Tapia, Pue. (Reg.-438)..... 11

Declaratoria de propiedad nacional del terreno denominado Sanzacatal, Municipio de Villa Flores, Chi..... 19

(Sigue en la página 48)

8 200.00 EJEMPLAR

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman los Artículos 52; 53. Segundo Párrafo; 54. Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77. Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"El Honorable Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.—Se reforman los artículos 52; 53. Segundo Párrafo; 54. Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77. Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 52.—La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 53.—Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

ARTICULO 54.—La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

I.—Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de represen-

tación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III.—Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinomial. La Ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.—En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

A) —Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a un referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

B) —Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representen el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

C) —Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, el partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

D) —En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría

absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

ARTICULO 56.—La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

ARTICULO 60.—Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

ARTICULO 77.—.....
I.—.....

II —.....
III —.....

IV.—Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

ARTICULO SEGUNDO.—Se reforma el Artículo DECIMO OCTAVO transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la propia Constitución, de 20 de marzo de 1968, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de abril del mismo año, para quedar como sigue:

ARTICULO DECIMO OCTAVO.—Los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 10. de septiembre de 1968 al 31 de octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 10. de septiembre de 1968 al 31 de octubre de 1991.

TRANSITORIOS

ARTICULO UNICO.—Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D. F., a 11 de diciembre de 1966.—
Sen. Gonzalo Martínez Corbalá, Presidente.—
Dip. Reyes R. Flores Zaragoza, Presidente.—
Sen. Fernando Mendoza Contreras, Secretario.—
Dip. Alma Salas Montiel, Secretario.—
Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal a los once días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.—Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.