

LECCIÓN XXXV

ANÁLISIS DEL SISTEMA BICAMERAL MEXICANO

SUMARIO: 1. *Estudio acerca de los artículos 56 a 59 de las Constituciones de 1857 (reformada); el Proyecto del Primer Jefe, y la de 1917.* 2. *Estudio más minucioso de los artículos 56 y 57 del Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de 1917.* 3. *Censura de Tena Ramírez al artículo 57.* 4. *Acerca de la inviolabilidad e inmunidad de los diputados.* 5. *Artículo 61: acerca del quorum límite para el número de diputados.* 6. *Diferencias entre el artículo 63 de la Constitución de 1857 y el artículo 69 del Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de 1917.* 7. *Acerca del informe público del Ejecutivo y su relación con el Legislativo.* 8. *Acerca de la promulgación de leyes o decretos por parte del Congreso.*

Los artículos 57 y 58 de la Constitución de 1857, ya reformada, dicen como sigue:

Art. 57. Los cargos de diputado y senador son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo.

Art. 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo Federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A. El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá dentro de los que hubiese mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B. El senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.

Como se ve, el artículo 58 contenía una repetición de lo contenido en el artículo 57, y, además, en el mismo artículo 58 se incluían disposiciones que lógicamente debían encontrarse en artículos diversos; estas irregularidades se debieron a que, como no existía antes el Senado y se quiso conservar la numeración del texto primitivo de la Constitución, fue preciso incluir en un solo precepto lo que lógicamente debía ponerse en otro lugar. Esto se trató de corregir en el Proyecto presentado por el Primer Jefe, que sobre el particular decía:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, “nombrados en elección directa”. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.

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

Art. 58. La Cámara de senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

El artículo 56 del Proyecto sufrió alguna modificación, para quedar en el texto original de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, “nombrados en elección directa”. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.

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

Art. 58. La Cámara de senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

El artículo 56 del Proyecto sufrió alguna modificación, para quedar en el texto original de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La reforma al Proyecto consistió, pues, en quitar a las legislaturas de los estados la facultad de elegir entre los dos candidatos que hubieran tenido mayor número de votos, cuando ninguno de ellos hubiera obtenido la mayoría de los votos que debieron emitirse según los padrones electorales; esa reforma puede pensarse como poco juiciosa, porque si teóricamente debe considerarse a los senadores, en los regímenes federales, como representantes de los estados miembros, era lógico y natural que, cuando ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría de los votos que debieron emitirse, no pudiera ser considerado como verdadero representante del estado respectivo, y en ese caso nadie mejor que la legislatura del mismo estado podría conferir tal representación, eligiendo de entre los dos que hubieran obtenido mayor número de votos.

Por lo demás, el texto primitivo de la Constitución de 1917 fue reformado el 29 de abril de 1933, para quedar en los términos siguientes:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La reforma consistió en dos cosas: en aumentar el tiempo de las funciones de cada senador y en prevenir que sean electos en su totalidad, en vez de ser electos por mitad. La primera parte de la reforma casi no da lugar a una discusión seria, pues realmente el criterio personal es el que debe decidir qué es mejor, que los senadores duren en su cargo cuatro años, o que duren seis. Pero la segunda parte de la reforma puede considerarse como mala, porque si el Senado ha de ser un cuerpo destinado a refrenar la impetuosidad legislativa de la Cámara de Diputados, sólo puede lograr técnicamente esa restricción si conserva una tradición constitucional, la cual no puede existir en un Senado absolutamente nuevo, cuyos miembros no están habituados a las prácticas constitucionales respectivas.

El artículo 57 del Proyecto pasó en sus propios términos a la Constitución de 1917 y subsiste en la misma forma; esto es: “Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente”.

Con relación a este precepto, cabe observar que Tena Ramírez, en su obra *Derecho constitucional*, párrafo 58, páginas 239 a 241, censura a la suplen-

cia y manifiesta que ésa es una institución de origen español, que obedeció a la idea de que el diputado representaba al distrito y no a la totalidad de la nación, como lo sostiene actualmente la doctrina moderna, por lo que se pensaba que el distrito respectivo no debía quedar sin representación, pero que actualmente no tiene razón de ser, ya que sólo sirve para poder formar al cuórum en caso de que faltaran en forma absoluta los diputados o senadores encargados de formarlo. Además, añade que la suplencia tiene el inconveniente de constituir al suplente en un rival del propietario o en un testaferro de éste.

El autor de estos apuntes disiente de esa opinión, porque si no hubiera suplentes en los casos de falta de propietario, aunque hubiera cuórum, no podría decirse que estuviera completa la cámara respectiva, en los términos en que la organiza la Constitución, y, por otra parte, la rivalidad que teme el autor citado no representa caracteres de gravedad para el interés público, como lo representaría en los casos de la presidencia y la vicepresidencia de la República. En cuanto a que el suplente pueda convertirse en testaferro del propietario, esto podría suceder en los casos de una elección notoriamente fraudulenta, en que hubiera un acuerdo previo. Pero si suponemos, como debemos hacerlo, que se trata de una elección legal, lo más natural es pensar que tanto el propietario como el suplente gozan de prestigio entre sus electores y que ninguno de ellos querrá perderlo, convirtiéndose en testaferro de otro.

El inciso C del artículo 58 de la Constitución de 1857 concuerda en el fondo con el numeral 59 del Proyecto y con el de igual número del texto primitivo de la Constitución, así como con el artículo 58 reformado de la Constitución de 1917. En todos ellos se establece que los senadores deben tener los mismos requisitos que los diputados, excepto el de la edad, cuyo mínimo varía en la Constitución de 1857, que exigía treinta años, y en lo establecido posteriormente, que requiere treinta y cinco.

La Constitución de 1857, el Proyecto del Primer Jefe y el texto primitivo de la Constitución de 1917 no prohibían la reelección de diputados y senadores, pero la reforma que se hizo al artículo 59 de la última, el 29 de abril de 1933, sí la prohíbe. Éste es un problema más político que jurídico, pues, aunque a favor de la reelección se alega la soberanía del pueblo, como la soberanía consiste en la facultad de autolimitarse jurídicamente, es claro que el pueblo puede autolimitarse la facultad de elegir y que esa autolimitación solamente puede fundarse en consideraciones de carácter político. Volveremos a ocuparnos de este asunto al tratar del Poder Ejecutivo.

El artículo 60 de la Constitución de 1857, concordante con los de igual número del Proyecto de la Primera Jefatura y del texto primitivo de la Cons-

titución de 1917, que no ha sido modificado, establece que cada cámara calificará la elección de sus miembros y que su resolución será definitiva e intachable. Esto parece estar en contradicción con el precepto que previene que la legislatura de cada estado declarará electo senador al que hubiera obtenido la mayoría de votos, pero en realidad no hay tal oposición, pues las legislaturas tienen una función de meras juntas computadoras, sin que puedan entrar en detalles sobre la validez de la elección, cosa que sólo puede hacer la cámara respectiva, y que debe ser así, ya que supeditar la decisión sobre la validez de la elección o de algunos de sus votos a algún otro poder sería contrariar abiertamente el principio de la separación e independencia de los poderes.

El artículo 59 de la Constitución de 1857 concuerda con el 61 del Proyecto del Primer Jefe y con el de igual número del texto original de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. Ese precepto establece la inviolabilidad de los diputados y senadores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos; y como lo afirma Tena Ramírez, en la obra citada, página 246 de la primera edición, la inviolabilidad, o “irresponsabilidad”, como él la llama, no debe confundirse con la inmunidad por lo que se refiere al precepto contenido en el artículo 108. La inviolabilidad es absoluta, pero sólo se refiere a las expresiones manifestadas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos; en cuanto a la inmunidad, se refiere solamente a que antes de proceder contra los diputados y senadores, por delitos oficiales o del orden común, deben satisfacerse requisitos que estudiaremos más adelante.

Tanto la inviolabilidad como la inmunidad tienen por objeto dar una libertad completa a los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, poniéndolos a cubierto de acusaciones que tuvieran como fin impedirles el libre ejercicio de sus funciones. Por tanto, sobre este particular debe tenerse presente siempre que la inmunidad, así como la irresponsabilidad, han sido establecidas para proteger directamente a la función y no a la persona.

Ya nos ocuparemos delante de este principio, cuando tratemos de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El primer párrafo del artículo 58 de la Constitución de 1857 concuerda sustancialmente con el 62 del Proyecto y el de igual número de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. Esos preceptos prohíben a los diputados y senadores en ejercicio aceptar otras comisiones o empleos, con la diferencia de que la Constitución de 1857 limitaba esa prohibición a los empleos de nombramiento del Ejecutivo Federal, por los que se disfrutara sueldo, en tanto que la Constitución actual extiende la prohibición a toda clase de comisión o empleos de la Federación o de los estados, por los que

se disfrutara sueldo, salvo el caso, como lo preveía también la Constitución de 1857, de que el empleado obtenga licencia para desempeñarlos de su respectiva cámara, en cuyo caso cesarán en los cargos de diputados o senadores, mientras desempeñen tal empleo o comisión. La infracción de este precepto está sancionada con la pérdida del carácter de diputado o senador. El objeto de esa disposición es doble: por una parte, procurar que los diputados y senadores dediquen todo su tiempo al desempeño concienzudo de sus respectivos cargos y por otra, garantizar su independencia con relación a los otros poderes de la Federación o a los gobiernos de los estados. Por tanto, podemos decir que esa prohibición está justificada, aunque quizá no sea suficiente.

El artículo 61 de la Constitución de 1857 establecía el cuórum o número mínimo de diputados y senadores cuya concurrencia se necesitaba para que las cámaras pudieran inaugurar un periodo de sesiones. El precepto es necesario, porque si no se estableciera, podría darse lugar a que, por la falta de muchos diputados y senadores, una exigua minoría asumiera las funciones encomendadas a esas cámaras, lo cual sería contrario al carácter democrático que deben asumir, a fin de representar, hasta donde sea posible, la verdadera voluntad popular. Pero esa Constitución no preveía la manera de obtener ese cuórum en caso de que faltaran los miembros necesarios para lograrlo. Este defecto se subsanó en el Proyecto al Primer Jefe, en el texto primitivo el artículo 63 de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. El artículo dice como sigue:

Art. 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo, sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara; con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de la Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

A propósito de esta materia, Tena Ramírez, en la obra citada, páginas 247 a 251 de la primera edición, explica debidamente lo que se entiende por cuórum, que una vez obtenido éste, las decisiones se toman por mayoría; se refiere también a los casos de excepción para formar quorum, y a los casos en que se requiere una mayoría especial. De todo ello nos ocuparemos al hablar de los preceptos relativos; por ahora nos limitamos a mencionar, como una excepción a la regla de que se necesita cuórum para sesionar, que cuando al abrirse un periodo de sesiones no se presentan los diputados o los senadores en número suficiente para formar cuórum, pueden hacerlo los presentes, cualquiera que sea el número, en el caso del artículo o estudio.

El artículo 64 de la Constitución de 1917, que establece sanciones para los diputados y senadores faltistas, no tiene precedente en la Constitución de 1857, pero sí en el artículo de igual número del Proyecto del Primer Jefe, que está tomado a la letra.

El artículo 62 de la Constitución de 1857 establecía dos periodos anuales de sesiones para el Congreso de la Unión, prorrogable el primero por hasta treinta días útiles, y por hasta quince el segundo; en cambio, en los artículos 65 y 66 de la Constitución actual, exactamente iguales a los de iguales números del Proyecto presentado por la primera jefatura del Ejército Constitucionalista, se establece un solo periodo anual de sesiones ordinarias, que comienza el 1.º de septiembre y no puede prorrogarse más allá del 31 de diciembre, y se proclaman los asuntos que deben tratarse en él, previéndose, además, el caso de que puede clausurarse ese periodo de sesiones antes de la fecha mencionada, por mutuo acuerdo de las dos cámaras, y, en caso de que no se logre tal acuerdo, se faculta al presidente de la República para resolver sobre el particular.

Estas modificaciones tienen por objeto proteger al Ejecutivo contra una oposición poco razonable del Legislativo, que podría perturbar las labores administrativas de aquél.

En el artículo 74 de la Constitución de 1857 concedía a la Comisión Permanente del Congreso la facultad de convocar a éste a sesiones extraordinarias. El Proyecto del Primer Jefe sólo concedía esa facultad al Ejecutivo, y en ese sentido estaba también el texto primitivo del artículo 67 de la Constitución de 1917, pero ese precepto fue reformado el 24 de noviembre de 1923; se le concede esa facultad de la Comisión Permanente, sin que el Ejecutivo pueda hacer observaciones a ese acuerdo, según la reforma que en igual fecha se hizo al inciso del artículo 72.

Estas dos reformas pueden ser perjudiciales, porque dan lugar a que una comisión permanente hostil al Ejecutivo esté convocando constantemente al Congreso a sesiones extraordinarias, con el solo propósito de pro-

vocar agitaciones políticas, y quizá ese haya sido uno de los motivos para que no hiciera también una reforma de que nos ocupamos antes, que consiste en la renovación total, cada seis años, de la Cámara de Senadores, en vez de renovarse por mitad, como se hacía antes. Como en la Comisión Permanente hay catorce senadores, si estos son electos al mismo tiempo que el presidente de la República, probablemente pertenecerán al mismo partido político y tendrán en dicha Comisión Permanente fuerza bastante para impedir hostilidades injustificadas al Ejecutivo. Pero esto no es suficiente para justificar de una manera definitiva la renovación total de la Cámara de Senadores.

La unidad del Poder Legislativo y la necesidad de facilitar las relaciones entre las dos cámaras que lo componen exigen que ambas residan en el mismo lugar; pero como debe preverse el caso de que sea necesario cambiar la residencia del Congreso, es obvio que ellas sean las que deben decidir a dónde han de trasladarse y en qué tiempo. Esto es lo que previene el artículo 78 de la Constitución vigente, en absoluto acuerdo con el Proyecto de la Primera Jefatura. En ambos preceptos se añade que cuando las cámaras convengan en la traslación, pero difieren en cuanto al lugar donde han de trasladarse y el modo de hacer la traslación, el Ejecutivo decidirá lo conveniente.

El artículo 63 de la Constitución de 1857 prevenía: “Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales”.

El Proyecto del Primer Jefe propuso:

Art. 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

En el texto primitivo de la Constitución de 1917 se conservó la redacción exacta del proyecto, pero ese artículo fue reformado el 24 de noviembre de 1923 como sigue:

Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus

Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Como se ve, entre la Constitución de 1857 y la vigente, existen dos diferencias; la primera consiste en que mientras la Constitución de 1857 exigía un discurso, es decir, una pieza oral, la vigente requiere un informe escrito. Esto es lógico, tanto porque se asegura más la fidelidad de la expresión con el informe escrito como porque, en general, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo deben ser escritas, a fin de evitar discusiones acaloradas que pudieran causar desprestigio a alguno de esos poderes.

La segunda diferencia consiste en que la Constitución de 1857 exigía que el presidente del Congreso contestara en términos generales, exigencia que no pone la Constitución actual, ni trató de imponerla al Proyecto de la Primera Jefatura. La razón de esa supresión es que el presidente del Congreso es un simple director de debates, que no tiene la representación del propio Congreso, y, por tanto, no debe hablar en nombre de éste, tanto más cuanto que esa contestación viene inmediatamente después de la lectura del informe, o sea, cuando los diputados y senadores no han tenido tiempo para formarse un juicio sereno de lo expuesto por el presidente de la República.

A mayor abundamiento, esa contestación del presidente del Congreso puede ser un elogio servil de la labor del Ejecutivo, o una diatriba en contra de éste.

Así pues, en estricto derecho, no debería haber tal contestación, o que ésta se limitara a manifestar un agradecimiento al presidente de la República por haber tenido la cortesía de presentarse al Congreso, expresando, además, que el mismo Congreso estudiaría, como debe hacerlo, el informe aludido. Sin embargo, en nuestra política real, a pesar de que la Constitución no lo exige, se ha conservado la costumbre de que el presidente del Congreso conteste al presidente de la República, y para ello se hacen minuciosos preparativos.

Desde luego, desde uno o dos meses antes de la apertura de las sesiones, los diputados o presuntos diputados están ansiosos de ser electos presidentes del Congreso para esa ocasión; el Ejecutivo, por su parte, más o menos embozadamente hace gestiones para que resulte electo presidente del Congreso alguno de los diputados con quienes lleve más estrecha amistad. Cuando ya se sabe quién va a ser éste, que siempre resulta amigo del presidente de la República, dadas las cordiales y estrechas relaciones que existen entre ambos poderes, el jefe del Ejecutivo procura terminar su informe dos o tres días antes de la apertura del Congreso, a fin de que el presidente de éste pueda conocerlo y elaborar una contestación adecuada que, dadas esas cordiales

y estrechas relaciones, somete siempre a la aprobación del presidente de la República. Después de debidamente ensayados esos discursos, el 10. de septiembre se efectúa la comedia, que se difunde por radio, para que el pueblo mexicano disfrute de ella, que mejor debiera llamarse sainete.

En verdad que debe darse amplia publicidad al informe del Ejecutivo. Pero no hay para qué dar ocasión a que un diputado, sin tener legalmente la representación del Congreso, trate de exhibirse mediante adulaciones serviles. De consiguiente, sería preferible que, ya que la Constitución no lo exige, no se contestara con discursos al informe del presidente de la República.

El artículo 64 de la Constitución de 1857 concuerda sustancialmente con el 70 del Proyecto del Primer Jefe, así como el 70 de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. En esos preceptos se establece que toda resolución del Congreso debe tener el carácter de ley o decreto, y la fórmula de promulgación de una y otro. De consiguiente, lo único que hay que decir sobre el particular es expresar con Rabasa, citado por el doctor Tena Ramírez, que:

El primer nombre (ley) corresponde a las que versen (resoluciones) sobre materias de interés de común dentro de la órbita de atribuciones del poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.