

CAPITULO IV

LA ELECCION Y LA REPRESENTACION DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES

por

JORGE CARPIZO

Qué es el sistema representativo.—La integración de la Cámara de Diputados por representantes de la Nación.—Los senadores como representantes de las entidades federativas.—Significación de la elección directa de los diputados y senadores.—La calificación de las elecciones de los representantes.—La suplencia.—Los requisitos para ser diputado o senador.—La independencia de los miembros del Poder Legislativo.—La inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.—Los diputados de partido.

Qué es el sistema representativo.

En primer lugar podemos asentar que es una idea antigua de la que Aristóteles nos habla en su obra "La Política" (1). En Roma, este pensamiento se encuentra presente en el Senado que se ostentó como representante de los ciudadanos romanos, afirmación que se comprueba a través de las denominaciones que ese cuerpo utilizó, a saber: *Senatus populi romani* y *Senatus populusque romanus*.

Si bien en Inglaterra, en el siglo XIII, ya encontramos un parlamento, entonces la noción de representación era semejante a un mandato de derecho privado, institución que poco a poco fue modificándose, hasta desprenderse de su origen privado y adquirir un pleno carácter público cuando los representantes en lugar de recibir remuneración de los particulares la percibieron del Estado, y en lugar de tratar en el parlamento los asuntos particulares de sus representados, lo hicieron de los intereses generales del país.

Ya en 1583, Thomas Smith escribió que todo inglés se encontraba representado en el parlamento, o sea que estaba presente a través de su representante (2).

Pero, ¿por qué esta idea de representación?, ¿por qué necesitamos que alguien represente nuestra voluntad y decida a nuestro nombre?

Sí es posible que los ciudadanos se reúnan y discutan las leyes y sean ellos directamente quienes las aprueben, pero tal aseveración se basa en que es indispensable que esa comunidad sea pequeña para que realmente se pueda juntar en un lugar determinado y autogobernarse.

Empero no es concebible que miles o millones de ciudadanos se reúnan y puedan discutir los proyectos de leyes ya sea en una plaza o en un auditorio. Si tal situación aconteciera al final de cuentas, sólo serían unos cuantos los que realmente participarían y los que lograrían esa identidad de voluntad sin ningún intermediario que la represente.

Este sistema de discusión y aprobación pública de las leyes por todos los ciudadanos, existió en algunas épocas de las *polis* griegas y hoy en día aún podemos encontrar algunos vestigios, como en los cantones suizos de Unterwald, Glaris y Appenzell en los que existen los *Landsgemeinde* que son asambleas que sólo se reúnen una vez al año ya sea en una pradera o en una plaza

(1) Aristóteles. "La política. Espasa-Calpe. Colección Austral. México 1963, p. 207.

(2) Jellinek, Jorge. "Teoría General del Estado". México 1958, p. 468.

pública para discutir y votar las leyes, el presupuesto y las modificaciones constitucionales (3). También podemos señalar el *Libandla*, que es una especie de consejo, de cuerpo legislativo de Suazilandia, que comprende a todo hombre adulto de la nación y que se reúne una vez al año, aunque la marcha normal de los asuntos queda a manos del consejo denominado *Liqogo* (4).

Ahora bien, no parece posible, salvo casos excepcionales, que los ciudadanos se reúnan a discutir y votar las leyes, y menos en países cuya población se cuenta por millones de habitantes; pero es indispensable que todos los ciudadanos participen en una forma o en otra en los asuntos públicos, en la vida de la cosa pública, en el mecanismo de los órganos del Estado, ya que el pueblo es el soberano y la fuente de todo poder.

Detengámonos un poco y ponderemos las ideas expuestas: en un extremo encontramos una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir las leyes, pero en el otro extremo encontramos la afirmación de que todo ciudadano debe intervenir en el desarrollo de la vida pública, en la vida del Estado.

Luego, ¿cómo reconciliar esos extremos?, ¿cómo armonizar dos ideas antagónicas?, pues a través del sistema representativo denominado indirecto y que implica que todo ciudadano debe participar en las decisiones estatales a través de sus representantes, los que construyen el mundo jurídico dentro del cual actúa el pueblo, pero respetando los marcos que el propio pueblo les ha señalado en la Constitución. De esta manera, todo ciudadano participa en la función pública configurándose según muy conocida frase, el gobierno del pueblo para él y por él.

John Stuart Mill indicó tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir:

- a) Que el pueblo lo acepte,
- b) Que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y
- c) Que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le impone (5).

De tal suerte que se puede definir a la representación como la "relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona" (6).

Luego, la representación es una figura de índole jurídica, es una ficción jurídica y política: la voluntad del pueblo es expresada por medio de sus representantes.

Además, existe el sistema representativo semidirecto que es una forma intermedia entre los dos expuestos: el de tipo directo y el indirecto; en el semi

- (3) Hauriou, André. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ediciones Ariel. Barcelona 1971, pp. 225-226.
- (4) Carpizo, Jorge. "Lineamientos Constitucionales de la Common Wealth". U.N.A.M. México 1971, p. 106.
- (5) Mill, John Stuart. "Consideraciones sobre el Gobierno Representativo". Herrero Hermanos Sucesores, S. A. México 1966, pp. 67 y 81.
- (6) Jellinek, Jorge, obra citada, p. 463.

directo se conjuga tanto el pensamiento, como la esencia de esos dos sistemas (7).

México tiene asentado en su Constitución, el sistema indirecto, el que ha regido toda su historia constitucional y que, en su forma clásica, misma que sigue nuestro país, posee las siguientes características:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación,
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores,
- c) El representante es pagado por el Estado, y no por los votantes,
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de *revocar* el mandato,
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; y
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

En buena parte las ideas anteriores se estructuran porque la representación es de carácter público y por tanto tiene notas diferentes a la de carácter privado, porque se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la forma mejor su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad sea conseguir el bienestar de la Nación.

La integración de la Cámara de Diputados por representantes de la Nación.

El artículo 51 constitucional de la actual Carta Magna de 1917 indica que: "*La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos*".

El pensamiento de que los diputados son representantes de la Nación es antiguo y ya en la Constitución francesa de 1791 se recalcó que los diputados no son representantes del departamento en que fueron electos sino de la totalidad de la Nación, idea que fue reiterada en la ley fundamental de Cádiz de 1812 y en la española de 1869.

Cuando se expresa que los representantes lo son de toda la Nación, se quiere significar que los asuntos que se van a debatir implican intereses generales a los que no se les puede anteponer ningún interés parcial o regional, por tanto, no representan al distrito en el que fueron electos, sino a toda la Nación.

En otras palabras, se puede expresar que la mira, el objetivo y la finalidad del representante no es particular sino general, y el representante que se guiara por intereses regionales, se quedaría probablemente solo en el momento en que esa cuestión sea puesta a votación.

(7) *Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M. México 1969, pp. 270-271.*

Sin embargo, el principio antes expuesto ha sido duramente criticado por la doctrina y se ha sostenido que en la realidad ha sido inefectivo (8), y que más que una abstracción o una ficción es un contrasentido (9).

En nuestra opinión, el significado y alcance del precepto en cuestión sólo aflora si se tienen en cuenta ciertos datos de nuestra historia constitucional.

El artículo 8 de la Constitución de 1824 expresó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los Estados.

El artículo 52 de la Constitución de 1857 tiene idéntica redacción que el octavo de 1824, salvo que en 1824 se habló de Cámara de Diputados y en 1857 de Congreso de la Unión, ya que esta última ley fundamental era unicameral.

Ahora bien, debemos fijarnos que en esas dos constituciones no se habló de *representantes de la Nación*, sino únicamente de representantes elegidos.

José María del Castillo Velasco, quien comentó ese artículo 52, se preguntó de quién eran representantes esos diputados y contestó que lo eran de los ciudadanos en los asuntos de la competencia de la Federación, y de los Estados en los casos en que existía un interés de los mismos en las resoluciones del poder legislativo federal (10). Esta tesis reviste interés y a ella nos referiremos más adelante.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó una serie de artículos constitucionales, como es bien sabido, y fue el artículo 52 uno de los modificados con la frase de que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación.

¿Por qué este cambio de redacción gramatical? Hay que recordar que en 1874 se volvió a crear el Senado y la alteración en el precepto 52 implicó que mientras los senadores son representantes de las entidades federativas, los diputados lo son de todo el pueblo, de la Nación. Y en esta forma fue interpretada esa reforma constitucional (11).

El significado de nuestro actual artículo 51 debe ser puesto de relieve pero en relación con los datos que hemos expuesto y entonces se puede proponer la siguiente interpretación:

Existen cuestiones que afectan a toda la comunidad, y cuya repercusión es general. En estos asuntos el representante lo es de toda la Nación, en la terminología de Castillo Velasco, diríamos, de la Federación, ya que el único y exclusivo motivo de su actuar es el interés del Estado mexicano, y como ejemplos de estas situaciones se pueden mencionar la aprobación

(8) Schmitt, Carlos, "Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México 1961, p. 239.

(9) Opinión de Carré de Malberg, citado por Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". Norgis Editores, S. A., México 1959, p. 49.

(10) Castillo Velasco, José María del. "Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano". Imprenta del Gobierno, en Palacio. México 1971, p. 124.

(11) Coronado, "Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano". Tip. de Luis Pérez Verdía. Guadalajara, México 1887, p. 101.

para la declaración de un estado de emergencia y la aprobación de las leyes constitucionales (12).

Pero cuando el problema por resolver no afecta el interés nacional, entonces el diputado generalmente representará el interés del distrito electoral que lo eligió o del Estado miembro en que ese distrito se encuentra.

Entonces, creemos que recogiendo las ideas de Castillo Velasco, y conste que él no se refirió a esta situación porque no existía cuando él escribió su obra, se puede sostener una tesis ecléctica, misma que en otra ocasión ya hemos tratado de explicar (13), que es la que se acerca a la realidad y que es la siguiente: el diputado según sea el interés para debatirse, representa a la Nación o a su distrito. La anterior afirmación no perturba la esencia del artículo 51, ya que cuando el interés es general, éste prevalece y la única finalidad del representante es el país como unidad, pero si el interés es particular, el diputado luchará por lo que más convenga a su distrito.

La tesis anterior no quiere decir que cuando se discuta un asunto que no implique un interés general, tenga que existir una lucha para lograr un determinado objetivo, porque como ese interés no se encuentra ligado a todos o a la mayoría de los distritos, se expondrán los argumentos de unos y de otros, tal y como acontece con los asuntos donde hay un interés general, y entonces se reflexiona sobre la razón que asiste a cada uno de los argumentos y de acuerdo con su criterio personal, el representante votará.

En nuestro entender, la tesis propuesta no sólo no contradice el artículo 51 sino que auxilia para armonizar otros preceptos constitucionales que en este ensayo será necesario indicar y examinar.

*Los senadores como representantes
de las entidades federativas.*

El primer párrafo del artículo 56 de la Constitución de Querétaro dice que:

“La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años”.

La doctrina tradicional mexicana sostiene (14), que los senadores representan a las entidades federativas, que esa Cámara es esencial en un régimen federal y que es un elemento de equilibrio porque mientras en la Cámara de diputados, la representación depende del número de habitantes de la entidad federativa, en el Senado éstas están representadas por un número

(12) *Sobre el sentido de leyes constitucionales, puede consultarse Carpizo, Jorge. “La interpretación del artículo 133 constitucional en “Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, tomo II, número 4, México 1969, p. 19.*

(13) *Carpizo, Jorge. “La Constitución . . .”, pp. 268-269.*

(14) *Schmill Ordóñez, Ulises. “El sistema de la Constitución Mexicana”. Textos Universitarios, S. A. México 1971, pp. 184-186.*

idéntico de senadores, sin importar su población, territorio o importancia económica.

Esta idea del Senado como elemento esencial del sistema federal es común a los Estados de tipo federal y se ensayó en los Estados Unidos de América, donde el Senado, podemos decir, fue un pensamiento de transacción, con el objeto de equilibrar en alguna forma la representación de los estados pequeños.

La primera Constitución Federal Mexicana, dejó claramente sentada esta tesis. En efecto, según la Constitución Mexicana de 1824, en su artículo 25, el Senado se integraba por dos senadores por cada entidad federativa que eran electos por mayoría absoluta del voto de sus respectivas legislaturas.

La idea del Senado en 1824 correspondió a la teoría clásica federal: el Senado juega un papel en el sistema federal y los senadores representan a las entidades federativas.

Este sistema se fue aclimatando en nuestro país, hasta presentar sus características actuales.

Significación de la elección directa de los diputados y senadores.

La parte final del primer párrafo, que ya hemos citado, del artículo 56, así como el primer párrafo del artículo 54 establecen que la elección de los diputados y senadores se llevará a cabo en forma directa.

La elección directa es aquella en que cada ciudadano elige al representante por su distrito; en cambio, la indirecta es aquella en que el ciudadano elige a un elector, y el conjunto de estos últimos es quien nombra al representante (15).

Es decir, en la elección indirecta, los ciudadanos no eligen a sus representantes concurriendo a las urnas y depositando su voto para diputado o senador, sino que los ciudadanos votan por electores, quienes a su vez votan por el diputado o senador. Los electores son unos intermediarios y de aquí el nombre de elección indirecta. Por el contrario, en la elección directa no existe ningún elector o intermediario, sino que los ciudadanos directamente eligen al diputado o senador.

La historia constitucional mexicana se había inclinado por la elección indirecta; en este sentido estaba redactado el artículo 16 de la Constitución de 1824.

El Acta de Reformas de 1847 dejó una puerta abierta en este aspecto, ya que su artículo 18 dijo que: "Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa..."

La ley fundamental de 1857, en su artículo 55, asentó el sistema de elección indirecta, misma que fue confirmada con las reformas constitucionales de 1874, en el artículo 58, respecto a la elección de los senadores.

(15) Coronado, Mariano, obra citada, p. 102.

El principio de la elección indirecta fue criticado por los exégetas de la carta magna de 1857 (16) y entre éstos, en nuestra opinión, fue Ramón Rodríguez quien con mayor claridad expuso los inconvenientes de ese sistema, por lo que transcribimos su claro pensamiento:

“Restringieron desde luego el derecho del pueblo imponiendo la condición de que todas las elecciones fueran indirectas: de que el pueblo en ningún caso, pudiera nombrar por sí mismo a sus representantes sino que se valiera siempre de intermediarios o tutores que fueran los intérpretes de su voluntad, cuando es absolutamente inútil tal interpretación supuesto que el pueblo puede por sí mismo revelar su voluntad, esencialmente en estos casos en que no se trata de cuestiones complicadas y difíciles, sino solamente de designar uno o más individuos.

El principal de los pretextos que se alegan como razones contra la elección directa, es el de que los pueblos pueden fácilmente ser seducidos o engañados, en cuyo caso el resultado de las elecciones no sería la expresión verdadera de la voluntad popular.

Ocurre desde luego la idea de que si los pueblos pueden ser engañados o seducidos al elegir funcionarios públicos, pueden serlo también al designar los electores que deben nombrarlos, y en este caso nada se ha ganado con la elección directa, sino es duplicar el peligro del engaño o seducción ejercidos en el pueblo al nombrar electores, y en estos al designar a los funcionarios públicos.

La verdad es que las influencias del poder y de los círculos políticos pueden ejercerse más fácilmente concentrándose sobre un pequeño grupo de electores, que teniendo necesidad de influir sobre las masas populares. Por esto se prefiere la elección indirecta, y no porque ella asegure mejor el triunfo de la voluntad del pueblo” (17).

Podemos entonces afirmar que la forma de elección directa es la que se acerca más a la idea democrática, pues podemos preguntarnos ¿por qué el pueblo tiene que elegir a unas personas para que éstas a su vez elijan a los diputados y senadores? No hay que desconocer que, en principio, los electores pueden designar a quien les parezca con independencia de la voluntad de los ciudadanos que los eligieron como elector. En cambio, la forma directa no se presta a esos fraudes electorales, es el propio ciudadano quien deposita su voto para diputado o senador.

La calificación de las elecciones de los representantes.

El segundo párrafo del artículo 56 refiriéndose a los senadores indica que: “*La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos*”.

(16) Castillo Velasco, José María del, obra citada, p. 126.

(17) Rodríguez, Ramón. “Derecho Constitucional”. Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás Núm. 18. México, 1875, p. 596.

El anterior precepto debe relacionarse con el artículo 60 que indica que cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que sobre ellas se presenten, siendo tal resolución definitiva e inatacable.

Tena Ramírez opina que respecto a la elección de los senadores existe una aparente contradicción entre los dos artículos mencionados en los párrafos anteriores, pero esa contradicción se puede resolver si se reconoce que la facultad de las legislaturas de las entidades federativas se agota con el sólo cómputo de los votos, en cambio corresponde al Senado examinar la elección desde el punto de vista de su legalidad (18).

En el mismo sentido se pronuncia Ulises Schmill cuando afirma que la competencia de la legislatura local en este aspecto se limita a una certificación oficial del recuento numérico de los votos, en tanto que el Senado juzga de la legalidad y validez de la elección, así como resuelve las impugnaciones que ante esa Cámara se presenten (19).

La intervención de las legislaturas locales en el proceso de calificación de las elecciones de los senadores, responde a la naturaleza federal de la representación senatorial.

La suplencia.

El artículo 57 indica que: "*Por cada senador propietario se elegirá un suplente*". La razón de este precepto es la misma que la expresada en el 53 que declara la suplencia para los diputados: que exista quórum para las sesiones y que las cámaras no se vayan a desintegrar.

Los suplentes entran en funciones cuando a los propietarios se les concede licencia, fallecen o son separados de sus cargos, o cuando faltan diez días consecutivos sin permiso de la presidencia de la Cámara o sin causa justificada, situación que equivale a la renuncia para ese período de sesiones, pudiendo el propietario en el próximo período reasumir las funciones de su cargo (20).

La existencia de la suplencia es útil, pues al faltar el propietario, no es necesario convocar, como en otros países por ejemplo: Inglaterra, en ese distrito a elecciones, lo que resulta costoso y más tardío, sino que esta institución tiene por finalidad que en forma inmediata se substituya la ausencia del propietario.

Los requisitos para ser diputado o senador.

En el artículo 55 se numeran los requisitos para ser diputado federal.

La fracción I señala: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos*".

(18) Tena Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Editorial Porrúa. México 1963, p. 253.

(19) Schmill Ordóñez, Ulises, obra citada, pp. 192-193.

(20) Rabasa, Emilio O., y Caballero, Gloria. "*Mexicano: ésta es su Constitución*". Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México 1968, pp. 165 y 171.

La segunda comisión de constitución en el Constituyente de 1916-1917, propuso que esta fracción quedara redactada en la forma siguiente: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir*".

La segunda comisión de constitución introdujo dos novedades respecto a la Constitución de 1857; la primera consistió en exigir que el representante sea mexicano por nacimiento, porque —afirmaron— en caso de falta del Presidente de la República, el poder ejecutivo es nombrado por el Congreso de la Unión y éste puede ser designado entre los legisladores, por lo que deben satisfacer ese mismo requisito que se exige para ser Presidente de la República. Además, la primera guerra mundial había demostrado la necesidad de que los representantes populares fueran ciudadanos por nacimiento. Como ejemplo se puede citar que en Inglaterra, en esos años, un judío húngaro adquirió la nacionalidad inglesa y fue electo miembro de la Cámara de los Comunes, habiéndose después comprobado que era un espía pagado por los países enemigos, es decir por los imperios centrales (21). Además, se ha afirmado que este requisito responde a la idea de que el representante va a ejercitar derechos políticos, "va a participar con voz y voto en la formación de la voluntad estatal" (22).

La fracción I despertó en el Constituyente un interesante debate. Juan de D. Bojórquez propuso que la fracción en cuestión dijera: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir".

Múgica apoyó la proposición de Bojórquez por los estrechos vínculos que unen a los países latinoamericanos. Se debe recordar que el constituyente Martí fue cubano nacionalizado mexicano, mismo que pronunció un elocuente discurso para reafirmar lo asentado por los otros constituyentes mexicanos por nacimiento.

Jara apoyó el dictamen de la comisión y dijo que los nexos con los países latinoamericanos se podían estrechar en múltiples formas, sin necesidad de hacer una excepción respecto al problema que se estaba tratando.

El requisito de saber leer y escribir, proposición tomada del proyecto de Carranza, también fue duramente criticado y por tanto suprimido.

Quedó esta fracción exigiendo para ser diputado la ciudadanía, sin ser suficiente ser mexicano por naturalización, sino que se debe ser por nacimiento. Además debe estar en el ejercicio de sus derechos, lo que es lógico, ya que una persona privada de esos derechos, puede estar imposibilitada de ejercer un cargo representativo como en el caso de estar privada de su libertad, y en este aspecto se deben tener en cuenta las disposiciones del artículo 38 constitucional.

La fracción II exige: "*Tener veintiún años cumplidos el día de la elección*". Esta fracción contiene la reforma que entró en vigor en febrero del año de 1972.

(21) Lanz Duret, Miguel, obra citada, p. 130.

(22) Schmill Ordóñez, Ulises, obra citada, p. 187.

Desde el Constituyente de 1917, varios constituyentes pidieron que la edad requerida fuera de 21 años. Múgica con el ardor y vehemencia que lo caracterizó y distinguió, expresó: “¿Qué es lo que se busca con eso de la edad? ¿Se exige la seriedad, la sabiduría, la sensatez, el reposo y todas esas cualidades que indudablemente debe tener el representante de un pueblo? Pues yo os digo, señores, y os lo puedo demostrar, que hay jóvenes de menos de 21 años, que son más serenos, más tranquilos y muchas veces de mayor capacidad y mayor entendimiento que los que han llegado a la mayor edad. Creo que no es necesario un gran debate para hacer esta reforma en nuestra Constitución, que no es más que un honor a la justicia y un honor a la juventud que en los momentos difíciles para la patria ha respondido siempre con vigor a su llamado, ha respondido siempre llena de entusiasmo y energía, sin necesidad de la mayor edad y sin necesidad de ostentar en su frente las arrugas de la edad” (23).

A pesar de la intervención de Múgica la edad para ser diputado fue mantenida en 25 años.

Pero, el día 10 de noviembre de 1971, el Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión una Iniciativa con el objeto de modificar algunos preceptos constitucionales, entre ellos los artículos 55, fracción II y 58, para que la edad exigida para ser electo diputado y senador fuera de 21 y 30 años respectivamente.

A partir de 1917 y hasta principios de 1972, la edad exigida para ser senador era de 35 años pero se disminuyó a 30, aunque no se igualó a la del diputado, porque como la propia Iniciativa Presidencial declaró, para ser senador se debe exigir “una más prolongada práctica política”, ya que el Senado tiene una función equilibradora.

La fracción III exige: “*Ser 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. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular*”.

Este requisito ha sido impugnado, ya que de acuerdo con el artículo 51, los diputados no representan los intereses de un distrito electoral, sino los de toda la Nación.

Y en este sentido, desde la ley fundamental de 1957, Coronado comentó que: “El requisito de vecindad no se exige de hecho, en las elecciones de diputados; y hasta cierto punto esto es racional, porque tales funcionarios no representan ya a la vez al pueblo y a un Estado particular; de esto último se encargan los senadores; el diputado representa al conjunto de la Nación (24). Y se afirmó que los congresos habían dispensado este requi-

(23) “*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*”. Tomo II. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, pp. 236-237.

(24) Coronado, Mariano, obra citada, p. 103.

sito de vecindad con base en su facultad exclusiva y última para calificar las elecciones de sus miembros (25).

También se ha expuesto que los electores deben conocer al candidato (26), ya que si bien desde un punto de vista técnico representan a la Nación, frecuente es que sean intereses regionales los que también ocupen la atención de las cámaras federales.

Sin embargo, difícil es que el candidato pueda ser conocido por doscientas cincuenta mil personas, y quizá la mayoría de los ciudadanos votan más bien por un partido político que por una determinada persona.

Respecto a este requisito sólo nos resta decir que tal como está redactado es alternativo; únicamente se exige uno de los dos supuestos: ser originario del Estado o vecino de él.

La fracción IV indica: *“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”*.

Se incluye este requisito de índole negativa con el objeto de que los cargos militares no influyan en las elecciones. Se considera que si se ocupa una de las posiciones mencionadas, se puede aprovechar el cargo con la finalidad de presionar e inclinar a su favor el resultado de las elecciones.

El constituyente Ibarra consideró que noventa días no es término suficiente para neutralizar la influencia que se puede ejercer por esos cargos y propuso que los militares que aspiraran a ocupar una curul, deberían retirarse de su puesto cuando menos un año antes de la elección (27); proposición que no fue aceptada.

La fracción V indica: *“No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección”*.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo aun 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 electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección”.

La razón de ser de esta fracción es la misma que la de la anterior: que la permanencia en los cargos no vaya a infringir la imparcialidad que debe existir en las elecciones, que los candidatos se encuentren en una situación de igualdad, que la posición oficial no vaya a inclinar la balanza a su favor.

La fracción VI señala: *“No ser ministro de algún culto religioso”*.

(25) Castillo Velasco, José María del, obra citada, p. 126.

(26) Tena Ramírez, Felipe, obra citada, p. 251.

(27) Diario de los Debates, obra citada, p. 245.

Este requisito también de índole negativa responde a la noción de que los representantes deben poseer la más absoluta libertad para exponer las ideas y los pensamientos, y para ello sólo deben tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa.

La fracción VII indica: "*No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59*", misma que asienta que tanto los senadores como los diputados federales no pueden ser reelectos para el período inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos como propietarios si no han estado en ejercicio del cargo.

Los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos como suplentes para el período inmediato porque se considera que en su carácter de propietarios tendrían la fuerza suficiente para desequilibrar la imparcialidad y lograr el carácter de suplentes.

El artículo 58 dice que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, con la excepción de la edad. Para ser senador es necesario tener, como ya dijimos, treinta años cumplidos el día de la elección.

De acuerdo con el artículo 34 de la propia Constitución se es ciudadano a los 18 años. Es decir, exigir más de esos 18 años para poder ser legislador, es calificar esa ciudadanía o en otras palabras, el cargo de diputado y senador exigen cierta madurez, cierta experiencia que la ley fundamental presupone que, como regla general, se tienen después de la edad que se exige para la ciudadanía.

Además de los requisitos constitucionales para ser diputado o senador, existen otros de carácter negativo que están comprendidos en la Ley Electoral Federal.

El artículo 64 de la mencionada ley dice: "Los diputados a las Legislaturas Locales no serán elegibles para diputados federales o senadores durante el período de su encargo.

Tampoco serán elegibles, salvo que se separen definitivamente de sus cargos seis meses antes de la elección, los Presidentes de Ayuntamientos:

- I. De municipalidades que constituyan uno o más distritos electorales;
- II. De municipalidades que constituyan la mayor parte de la población de un distrito electoral, y
- III. De las cabeceras de los distritos electorales . . ."

El artículo 66 de la propia Ley asienta que: "Ningún miembro de la Comisión Federal, de las Comisiones Locales o de los Comités Distritales, podrá figurar como candidato ni ser electo Presidente de la República, senador o diputado, dentro de las respectivas circunscripciones de aquellos organismos, durante el tiempo de su encargo, salvo que se separe de éste con noventa días de anticipación a la fecha de la elección . . ."

La independencia de los miembros del Poder Legislativo.

Los miembros del poder legislativo tienen garantizada en la Carta Magna de 1917, la independencia que deben poseer para el buen ejercicio de sus funciones.

Si bien es cierto que los poderes de la federación cooperan entre sí y en numerosas ocasiones, una misma función es desarrollada por más de uno de ellos, esto no implica que no deba existir la más completa libertad para los miembros de esos poderes.

La independencia de que gozan los miembros del poder legislativo es indispensable, y si no la disfrutan, el funcionamiento de los dos poderes políticos de la comunidad —el legislativo y el ejecutivo— sufre un desequilibrio perjudicial para la Nación.

Las cámaras deben, con libre criterio, discutir los proyectos de ley, y pueden auxiliarse de los medios que crean necesarios con el objeto de normar su conducta, y poder con el mayor acopio de datos, resolver la suerte de esos proyectos.

El artículo 62 constitucional dispone que: “*Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador*”.

El objeto de este precepto, que no fue discutido en el constituyente de 1916, es precisamente garantizar en un aspecto la independencia que los legisladores deben poseer.

La razón de ser del precepto se encuentra “en la necesidad de que el Legislativo actúe con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función, ya que es conveniente el buen entendimiento, pero no la influencia de los poderes entre sí” (28).

La inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

Relacionado con el principio de la independencia de los representantes, se encuentran los preceptos que indican que los legisladores gozan de inviolabilidad de acuerdo con el artículo 61 constitucional y de inmunidad según los artículos 108 y 109 también constitucionales.

El artículo 61 expresa que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que declaren en el desempeño de sus cargos y por las que en ningún tiempo son responsables.

Este principio de inviolabilidad e irresponsabilidad se encuentra en las constituciones mexicanas de 1814, 1824 y 1857.

(28) Rabasa, Emilio O., y Caballero, Gloria, obra citada, p. 175.

Y en la actual ley fundamental, el artículo 61 implica que las expresiones de los legisladores, aunque pudieran llegar a tipificar un delito como difamación, calumnia, injuria, no pueden ser *jamás* acusados ni enjuiciados; es decir, la protección abarca no sólo el período en que desempeñan el cargo representativo sino para toda su existencia.

Los senadores y diputados también gozan de fuero, lo que significa que mientras desempeñan esos cargos no puede ejercitarse contra ellos ninguna acción penal si antes no han sido desaforados por su propia Cámara.

Sin embargo, si se considera que un senador o diputado ha cometido un delito y la Cámara respectiva decide no desaforarlo, tal decisión no prejuzga sobre la inocencia o culpabilidad del representante, y desde luego que al terminarse el período en que desempeña el cargo, puede ser perseguido penalmente.

La inviolabilidad e inmunidad responden a la noción de que los legisladores puedan desempeñar esos cargos con la más completa independencia, sin presiones y con la única finalidad de servir al país.

Los Diputados de Partido.

Como ya expresamos, en México existe el sistema clásico de representación indirecta, pero hay una excepción: los diputados de partido.

Con el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, se creó el sistema de los diputados de partido.

Con tal propósito, el Ejecutivo Federal envió el 21 de diciembre de 1962, el proyecto de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales; proyecto que fue aprobado siguiéndose el procedimiento indicado en el precepto 135 de la ley fundamental.

El artículo 54 introdujo el régimen de diputados de partido, cuyas bases, de acuerdo con las reformas de febrero de 1972, son las siguientes:

- a) El sistema clásico de representación indirecta, del que ya hemos asentado sus principios, subsiste.
- b) Los partidos que alcancen el 1.5 por ciento de la votación total en las elecciones, tienen el derecho a una representación de cinco diputados de partido y por cada 0.5 por ciento adicional que logren en la votación, obtienen el derecho de acreditar un diputado más hasta un máximo de veinticinco diputados de partido.
- c) Los diputados de partido deben ser acreditados por riguroso orden mayoritario de acuerdo con el porcentaje de votos que logren en relación con los otros candidatos del mismo partido.
- d) Sólo poseen la facultad de acreditar diputados de partido, los Partidos Políticos Nacionales que se encuentren registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección".
- e) Los diputados de partido son también representantes de la nación y como tales, con la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

La primera cámara multipartidista en México, con este sistema de diputados de partido, abrió sus sesiones el 1º de septiembre de 1964 y las terminó el día último del año de 1966.