



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Naturaleza de los Actos  
de Control en la  
Actividad del Poder Legislativo**

TESIS PROFESIONAL

Daniel Magaña Méndez

1972



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

La inquietud que motivó la realización de este trabajo, nació en el sustentante por su cercanía a las Legislaturas XLVII y XLVIII -- del Congreso de la Unión, oportunidad histórica que le permitió valorizar la trascendencia de las Leyes para el pueblo de México.

Un esfuerzo realizado.

Abril de 1972.

En memoria de

M a m á      l i n d a  
Carmen Pérez de Magaña

M a m á   C o n c h i t a  
Concepción C. de Méndez

SU SABIO CONSEJO Y DULZURA  
ME ACOMPAÑAN SIEMPRE

A mi mejor amigo, mi padre, ALVARO MAGAÑA PEREZ

Al ser que colma nuestra existencia y corazón de  
dicha y bondad; mi madre: CRISTINA MENDEZ DE MAGAÑA

A mis hermanos:

Aida

Brunilda

Cristina

Enrique

Alvaro

Sergio

Arturo

Ricardo

EJEMPLO DE UNIDAD Y TESON. GRACIAS.

# NATURALEZA DE LOS ACTOS DE CONTROL EN LA ACTIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO.

## CAPITULO I

- 1.- Estados de Derecho.
- 2.- Democracia Representativa.
- 3.- Poder.- Unidad y División.  
Legislativo.- Ejecutivo.- Judicial.
- 4.- Formas de Estado.
  - a).- Unitario o Centralizado.
  - b).- Federal o Compuesto.
- 5.- Formas de Gobierno.
  - a).- Parlamentario.
  - b).- Presidencial.

## CAPITULO II

### EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

#### ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 1.- Constitución de Apatzingán de 1814.
- 2.- Constitución de 1824.
- 3.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.
- 4.- Bases Orgánicas de 1843.
- 5.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
- 6.- Constitución de 1857.
- 7.- Reformas a la Constitución de 1857.

### CAPITULO III

#### EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONS TITUCION VIGENTE.

##### 1.- Integración.

- a).- Cámara de Diputados.
- b).- Cámara de Senadores.
- c).- Colegio Electoral.

##### 2.- Atribuciones.

- a).- Del H. Congreso de la Unión.
- b).- Exclusivas de cada Cámara.
- c).- Autónomas.
- d).- Comisión Permanente.

##### 3.- Resoluciones del Poder Legislativo.

- a).- Formación de Leyes y Decretos.
- b).- Otras resoluciones.

Reciente Reforma Constitucional.- Integración.

### CAPITULO IV

#### LOS ACTOS DE CONTROL EN LA ACTI VIDAD DEL PODER LEGISLATIVO.

##### NATURALEZA.

##### 1.- Del Poder Ejecutivo.

##### 2.- Del Poder Judicial Federal.

##### 3.- Del Poder Legislativo.- Frente a los demás Poderes.- Internos.



## CAPITULO I

### I.- ESTADOS DE DERECHO.

El Estado es un fenómeno complejo cuya realidad existencial es producto de la confusión de múltiples y muy variados elementos. En este trabajo no se hará un estudio exhaustivo del Estado, visto y analizado por todas las ciencias, ello amerita un tratado.- Nos interesa y apuntaremos brevemente la realidad jurídico-sociopolítica del Estado de Derecho.

Sin embargo antes, rápida y escuetamente, recordaremos cómo contemplan al Estado diversas corrientes de pensamiento.

#### El Estado como persona jurídica:

Esta teoría afirma y nos adherimos a ella, que el Estado es sujeto de derechos y obligaciones tanto en el Derecho Público como en el Privado; en el primero ejecutando actos al que comparece con su "Imperium", en representación y como depositario de la so

beranía del Pueblo; en el Derecho Privado, con el ejercicio de sus derechos patrimoniales o actos de gestión; tiene personalidad jurídica autónoma y distinta de la de sus representantes.

En el Estado se dan, como en toda persona jurídica, los elementos de que enseguida nos ocupamos, y demuestran su indiscutible categoría de tal.

Colectividad de individuos coexistentes en el espacio y en los límites de la propia comunidad; se suceden en el tiempo, sin que por el cambio de los integrantes o desaparición de algunos, se desintegre la comunidad.

Se tutelan intereses de la comunidad, que trascienden a la colectividad de individuos que la integran --- por su mayor duración que la vida humana.

Tiene patrimonio o conjunto de bienes que están destinados a la realización de sus fines.

Por la fusión de voluntades de los individuos, todas ellas, con el deseo de alcanzar fines supraindividuales, nace un ente distinto al de sus integrantes.

A diferencia de otras personas jurídicas, el Estado no precisa del reconocimiento de tal, pues desde su nacimiento es sujeto activo y pasivo de derechos y obligaciones.

La voluntad de las personas jurídicas, es manifestada y ejecutada a través de personas físicas, como órganos de las primeras; sus actos como tales, no les son imputados a los individuos, ni les obliga personalmente; excepción hecha de los que constituyan -- actos antijurídicos de los representantes.

Su capacidad Jurídica está basada en el elemento asociativo, que es su esencia.

Gropalli afirma: "Se trata, por consiguiente de entes que, si bien no existen como organismos físico-psíquicos, sin embargo viven en el mundo del derecho como realidad dotados de una vida autónoma y distinta de aquella de los elementos de los que son formados." (1)

(1) Doctrina del Estado.- Alessandro Gropalli.- 8a. Ed. - Milán. 1957.- Pág. 135.

En el ámbito Internacional, el Estado adquiere carácter de sujeto de derecho, y por tanto personalidad jurídica una vez que otros estados, en actos unilaterales, le reconocen tal categoría.

El propio Gropalli, ensaya una definición de Estado, en la que apunta sus aspectos materiales, (elementos), formal (organización jurídica) y esencial unitario (sujeto de derecho); aunque no hace hincapié, también señala el carácter teleológico de esta Institución. Nos dice "Estado es la persona jurídica soberana que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de progreso social". (2). Explica que esta definición no contiene mención de su orden jurídico, porque toda persona jurídica lo tiene, y sería redundante.

Entiende por orden jurídico del Estado, el conjunto de normas que regulan los poderes del estado, sus órganos y las relaciones de éste con los particulares.

(2) Ob. Cit. Pág. 232.

### Otras corrientes.

En cuanto a su integración se estudian los elementos esenciales que forman al Estado, se señalan como tales: pueblo, territorio y Gobierno. Mucho se ha discutido en cuanto a la importancia y jerarquía de estos -- elementos para la existencia del Estado; a lo que podemos afirmar sin temor a errar, que por ser ellos elementos existenciales, desde este punto de vista, tan importante es el uno como los otros; ya que faltando uno de ellos los dos restantes por grandes o fuertes que se -- pretenda que sean, solos no forman, en ningún caso, un auténtico Estado.

Algunas corrientes identifican al Estado con sus elementos existenciales. La teoría patrimonialista lo hace con el territorio, considerando a este el ámbito espacial en que se ejerce el dominio o jurisdicción -- del Poder o Gobierno. Otra lo identifica con el elemento personal, propiamente el pueblo, esta es el antecedente del concepto nación y de la teoría de la soberanía nacional. Otra más, identifica al Estado con el Gobierno, subestima a los otros dos elementos, pues -- los considera como objetos del poder dominador del primero. Esta concepción sobrepone el principio de autori

dad personal, excluye cualquier coparticipación en el poder y no reconoce derecho político alguno a los --- otros elementos. Aquí encontramos la semilla de la - teoría absolutista del Estado.

Dentro de las Teorías realistas, algunas lo con cibien como un hecho, un algo realmente dado o una si- tuación en la que se perciben la existencia del poder o dominio; sin interesar de donde provenga este, si - de un sólo individuo o de un grupo de población.

Las teorías organicistas pretenden estudiar al Estado como un órgano con vida que realiza funciones de tal, es decir: un organismo natural con personali- dad colectiva real, identifican su estructura con ór ganos biológicos tales como extremidades, cerebro, - corazón, etc.; su desarrollo lo someten a leyes natu- rales y señala a sus funciones políticas o adminis- trativas, carácter biológico o fisiológico. Entre - los tratadistas que apoyan esta teoría, es frecuente encontrar divergencia de criterios, pues algunos es- timan que el organismo lo es el Estado y para otros la Sociedad.

Con antelación a las teorías organicistas, en la Edad Media Castellana, se explica al Estado como consecuencia del origen divino del poder, el que es ejercitado en beneficio de la comunidad, con la "justicia y buen juicio" propios de la realeza y ostentantes del poder divino; esas virtudes las consideran como esencia misma de los gobernantes. Nos dá una idea precisa de la concepción de esta época el párrafo que de D. -- Juan Manuel de su "Libro de los Estados", nos transcribe Fischbach "... el Emperador es señor general, et que debe haber mandamiento sobre todos; - no lo es por naturaleza, sino por elección y voluntad de Dios - pero non puede nin debe usar del imperio fasta que se vea confirmado del Papa, el cual, si la eslección fue-re hecha como debe, débelo confirmar". (3)

Las teorías del derecho natural, en oposición a las que consideran el poder, y por ende al Estado de origen divino, sostienen y justifican al Estado como interpretación de una ley eterna con bases éticas, re-

(3) Teoría Gral. del Estado.- Oskar Georg Fischbach.- Ed.- Labor, 4a. Edición 1949, Pág. 26.

chazan rotundamente la creencia en la revelación divina. Esta teoría basada en el derecho natural, trajo consigo una nueva concepción y sentido del estado; según ella el estado no debía estar encadenado al mandato divino, sino a causas y fenómenos racionales. Entre los representantes de esta teoría encontramos a -- Jean Bodin.

John Locke para explicarse el Estado se remonta hasta el estado natural de los hombres, en el que viven en completa libertad para actuar, sin más límite que la ley natural de su razón, en completa relación de igualdad, pues cada uno tiene la facultad de dictar - con base en la ley natural - sus propias normas y tiene la aptitud de interpretarlas y de castigar a los infractores, en esta situación el poder y la jurisdicción son recíprocos entre todos los hombres.

Es así, nos dice Locke, como un hombre puede tener poder sobre otro, mas no ilimitadamente, sino sólo para imponerle una pena proporcionada a la magnitud de la violación, a la ley natural, y exigir la reparación del daño cometido, dentro de los límites de la serena



razón y conciencia, encaminada a la ejemplaridad. No es difícil imaginar los excesos y la pasión que existieron en la aplicación de los castigos ocasionados en cada rompimiento de la Ley Natural, lo que, a su vez, hizo buscar una diferente organización.

El quebrantamiento de este estado de naturaleza, produce lo que se conoce como estado de guerra, que a diferencia del de naturaleza, es de odio, destrucción, mentira, violencia; es aquel en el que se coloca un hombre respecto de otro al tratar de imponerle su poder absoluto, al tratar de perjudicarlo en sus cosas, privarlo de la libertad o de la vida; el agredido, por tanto, tiene derecho a defenderse, aún privando de la vida al agresor, ya que no existe persona o autoridad alguna -- que lo auxilie y le asegure que no volverá a ser atacado.

La esclavitud, es el fenómeno cronológicamente inmediato posterior al estado de guerra; inclusive, es la prolongación del mismo. En efecto, aquellos que merecían la muerte a consecuencia de un acto culpable, podían ser perdonados por el legítimo vencedor, y en lugar de quitarles la vida, se hacía servir del cautivo -

hasta que llegara la muerte natural, o bien, ejecutara actos que decidieran al vencedor a quitársela.

La monarquía absoluta, según Locke, surge como un intento de terminar con la anarquía, el desorden y la inseguridad que privaba en el estado de naturaleza. Su origen y su justificación, se pretende encontrar en el poder paternal o maternal. Empero, opina Locke, que tanto en los reinados absolutos, como en el patriarcado, a pesar de darse una comunidad, los hombres siguen viviendo en estado de naturaleza, pues no existe seguridad en contra de los atropellos del monarca; ya que no hay otra autoridad capaz de hacerle frente, no obstante que existen jueces que deciden las disputas entre los súbditos, éstos no tienen jurisdicción para juzgar los actos del monarca. Por ello, una vez que los súbditos conocieron los excesos y vicios del monarca, vieron pisoteadas su seguridad y tranquilidad por un ilimitado poder, comprendieron que sólo podrían llegar a controlar los primeros y lograr las segundas, depositando el poder legislativo en un cuerpo colegiado distinto del monarca, cuyas leyes también le afectarían. Lo que da como resultado una monarquía constitucional.

La sociedad civil o política, Locke se la explica como avance cronológico y perfeccionamiento político de la monarquía constitucional. En ella encuentra la auténtica justificación del poder político y el primer antecedente de la democracia.

En la sociedad civil o política, el hombre renuncia a su poder natural, entregándolo a la comunidad a cambio de la facultad de recurrir a ella a través de las personas habilitadas para ejecutar las reglas generales que la sociedad le ha autorizado a interpretar, aplicando los castigos que la ley disponga. Esta es la manera, nos dice Locke, como se debe hacer frente a las diferencias y disputas que surjan en el trato diario de la comunidad.

Con la existencia de la autoridad judicial, la de una ley común y el poder para castigar a los transgresores de ella, depositado en la comunidad, surge la inmensa diferencia entre la sociedad civil y el estado de naturaleza.

Asimismo, este autor considera que el único hecho que tiene como producto un gobierno legítimo, es la formación de una sociedad política, integrada por un cuerpo político, dirigido por la mayoría de los integrantes del mismo. Es decir, se ha organizado la comunidad y el pueblo decide confiar su libertad y sus derechos a un gobierno para que los proteja y defienda; que sólo el pueblo y todo el pueblo lo pueda rechazar cuando así le convenga.

La finalidad del gobierno y la sociedad política, es dejar de vivir en el sobresalto e intranquilidad en que vive el hombre en el estado de naturaleza, provocado ello por la precaria salvaguarda de la vida, libertad y propiedades, y en la unión, buscar el bien común.

Es interesante conocer la definición de Poder Político del mismo Locke:

"Derecho de hacer leyes que están sancionadas con la pena capital, y en consecuencia de las sancionadas con penas menos graves, para la reglamentación y protección de la propiedad y el de emplear las fuerzas del Estado para imponer la ejecución de tales leyes, y para -

defender a éste de cualquier atropello extranjero; y todo con miras únicamente al bien público". (4)

En los inicios del siglo XVII Althusius opina que la única justificación de los representantes del poder del Estado, es el mandato por el que el pueblo les transfiere su soberanía; apunta que la soberanía emana del pueblo.

#### ESTADO DE DERECHO.

Considero pertinente señalar algunos conceptos de los muchos existentes, de lo que es la Constitución de un Estado, para la mejor y más fácil comprensión del Estado Constitucional.

Según Carl Schmitt, desde el punto de vista de un concepto absoluto, hay varias concepciones de lo que es la Constitución de un Estado. Una de ellas es

(4) Ensayo sobre el Gobierno Civil, John Locke.- Ed. Aguilar, 3a. Edición 1963.- Pág. 29.

la situación concreta de la realidad estatal, o sea la unidad política y su ordenación social. Es el "alma" del Estado, su existencia individual y vida concreta.

Otra, la especial composición de su ordenación política y social. La forma concreta de la supra y su subordinación dentro de la realidad social, es decir, su forma de gobierno: monarquía, aristocracia, democracia, etc.

Otra más, considera a la Constitución, como el devenir dinámico de la unidad política, motivado por el contacto de los diarios intereses, tendencias, opinión, etc., que da nueva forma a la unidad política.

Como Ley Fundamental: toda la ordenación jurídica u orden normativo jurídico, descansa en la Constitución; es la "Ley de Leyes", el "deber ser" de la realidad política.

Es la expresión de voluntad del Poder Constituyente en el momento y forma adecuados, de esto depende su positividad y formalidad. El Titular del Poder

Constituyente, lo es el pueblo en la democracia, el monarca en la monarquía auténtica, etc.

Formalidad de la Constitución.

Schmitt considera la forma escrita como necesaria, indispensable y particular de la Constitución. No por esta afirmación terminante deja de reconocer las constituciones consuetudinarias, como la Inglesa, ni considera a toda ley escrita, Constitución.

Desde el punto de vista formal se contemplan dos clases de constituciones: flexibles y rígidas.

Las primeras, que pueden ser reformadas con el procedimiento normal de la elaboración de leyes ordinarias.

Las rígidas, que requieren procedimiento especial, con particular dificultad para ser reformadas. En la actualidad, ya no existen totalmente rígidas que prohiban toda modificación; algunas lo hacen, respecto de algunas decisiones que consideran fundamentales. Las rí-

gidas, se consideran de "mayor fuerza legal". por su garantía de duración y estabilidad.

Concepto de Constitución del Estado de Derecho.

Para el liberalismo, sólo hay Constitución cuando están garantizadas la propiedad privada y la libertad personal y debe contener:

Un sistema de garantías de la libertad individual, o sea el reconocimiento de los derechos fundamentales o garantías individuales.

El Señalamiento de la participación del pueblo en el poder legislativo mediante la representación popular.

La garantía orgánica de la División del Poder, para impedir el abuso del mismo, en contra del individuo.

Lo anterior, se considera el "contenido indispensable de una Constitución Liberal y auténtica", -



así lo expresa la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre (1789), que en su artículo 16 dice: "toute Societé dans laquelle la garantie des droits n'est pas assuréé, ni la separation des pouvoirs determineé, n'a pas de Constitution".

También se entiende como la exigencia política - de un documento escrito solemne que contenga las garantías y decisiones antes señaladas.

En el siglo XVII Cromwell manifiesta que es indispensable un documento que proporcione una regla permanente, inviolable, frente a las cambiantes resoluciones mayoritarias del Parlamento y que en todo gobierno necesitaba haber algo de fundamental, algo como una -- gran carta que fuera permanente e invariable.

Es oportuno anotar el concepto de Kelsen de Constitución en sentido formal.... "es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales cuyo objeto es dificultar las modifica-

ciones de tales normas....." (5)

En los estados de derecho, se debe entender la Constitución, como un sistema soberano y cerrado de - normas legales, inquebrantable aún por razones y necesidades de existencia política.

Así, llegamos a las primeras constituciones modernas de Estado de derecho, en 1776 los Estados Unidos de Norteamérica y en 1791 la Constitución Francesa.

El sentido y la finalidad del Estado Constitucional de Derecho, es la protección a los ciudadanos del abuso del poder público. Nos dice Carl Schmitt "El Estado aparece como el servidor rigurosamente controlado, de la Sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas". (6)

(5) Teoría de la Constitución.- Carl Schmitt.- Ed. Nacional.- México 1966.- Pág. 23.

(6) Ob. Cit.- Pág. 145.

En el estado de derecho se acepta como máxima - que la libertad del individuo es un dato anterior al Estado, e ilimitada en principio; y la facultad del Estado para invadir a la primera, es limitada en principio. Señala los derechos fundamentales del individuo, divide el poder, le señala esferas específicas de acción y competencia, crea frenos y contrapesos en su ejercicio.

La corriente de pensadores del liberalismo, lo entiende en contraposición al Estado de Fuerza, al estado de policía y a todo Estado que no se proponga el mantenimiento del orden jurídico, basado en la propiedad privada y la libertad personal. Se llegó a afirmar que el estado de derecho sólo se puede dar en el liberalismo, sin embargo es fácilmente comprensible que cualquier Gobierno que tenga organización jurídica y siempre actúe conforme a derecho, independientemente de su organización, finalidad o ideología, es estado de derecho.

En el estado de derecho, la intervención de éste en la esfera de la libertad individual, sólo se -

justifica y es posible, con base en una ley. Toda la actividad administrativa y sobre todo de la policía - debe estar bajo el amparo de la ley. Esto es el principio de la legalidad en la administración.

La actividad total del Estado debe estar rigurosamente circunscrita a un cuadro específico de competencias, que como consecuencia será claramente mensurable y cuya extralimitación puede dar lugar a iniciar un procedimiento judicial, que salvaguarde las garantías individuales contra el abuso del poder.

En todo estado de derecho debe darse un tribunal supremo o constitucional, encargado de dar interpretación auténtica a su Constitución, leyes y reglamentos: este tribunal, es menester, no dependa económica o jerárquicamente de otro agente de poder.

En el Estado de Derecho, es necesario que las -- elecciones de gran trascendencia política, sean examinadas con especial detenimiento; normalmente las del Parlamento son calificadas por el propio Parlamento, y las del Jefe de Estado, bien por el Parlamento o un -- tribunal especial.

Fischbach, citando a Legaz, escribe: "...Estado de Derecho es la traducción jurídica de la Democracia liberal". (7)

Para finalizar este apartado, transcribimos el claro concepto de Estado de Derecho, vertido en la obra "Mexicano: esta es tu Constitución", dice: "es aquella forma de estructura política, en la que el poder siempre está sujeto a las leyes, y nunca el Derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas...." (8)

## 2.- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

"Nuestro Gobierno se llama democracia porque la administración de la República no pertenece, no está en pocos, sino en muchos" Pericles.

(7) Ob. Cit.- Pág. 40.

(8) Mexicano: esta es tu Constitución.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- XLVII Legislatura.- México 1970, Pág. 160.

La democracia es el sistema en que el pueblo se auto gobierna, es decir, el poder de mando o gobierno reside en la mayoría de la comunidad, en el que tanto gobernantes como gobernados están identificados, merced a su igualdad jurídica para participar en la vida política.

La democracia tiene su base en la igualdad y libertad política de los ciudadanos, ésta última es la participación activa en la cosa pública de los gobernados y la posibilidad de convertirse en gobernantes.

El presupuesto para otorgar a la masa popular - tales atribuciones es que la soberanía radica única y esencialmente en el pueblo, entendiendo ésta como la facultad para autodeterminarse jurídica y políticamente, no existiendo potestad alguna de más jerarquía -- que la propia soberanía.

José Birdart Campos, citando a Hauriou dice "La democracia es el Estado de un pueblo en el cual el poder soberano reside en la universalidad de los individuos

duos, iguales entre sí ante la ley". (9) Luego todos y cada uno de los individuos gobiernan en beneficio de todos.

En efecto, en la antigüedad fue practicada la Democracia Directa en las pequeñas comunidades; donde reunidos en asambleas tumultuarias se toman las decisiones de Estado. Grecia y Roma son las comunidades pioneras en el ejercicio de la Democracia Directa.

Las decisiones tomadas en estas asambleas se --veían influidas por encendidos y elocuentes discursos, por lo que la masa popular emitía su voto al calor de pasiones, más que por reflexiones ó razonamiento sereno. Las grandes piezas oratorias de sofistas o domagogos en ocasiones logran gran ascendencia en los asistentes para la emisión de sus votos.

(9) Germán José Bidart Campos.- Doctrina del Estado Democrático.- Ediciones Jurídicas Europa-América-Buenos Aires. 1961, Pág. 158.

Entiéndese por democracia directa, aquella que se ejercita para la adopción de las decisiones fundamentales, mediante asambleas plenarias. (Hauriou); y se caracteriza porque el pueblo directamente formula y aprueba las leyes fundamentales y ordinarias que rigen la vida de la comunidad (Kelsen y Linares Quintana).

Hoy en día es imposible el ejercicio de la democracia directa en los estados modernos, por su abundante población y enorme extensión territorial. Sin embargo, -- subsiste escasamente en los cantones suizos cuyas decisiones municipales son tomadas en las "Landsgemeinde", -- que sobreviven por mera tradición constitucional.

En apoyo de esta afirmación leemos a Stuart Mill: "Basta que una comunidad supere los límites de una pequeña población, para que ya no sea posible pensar en el ejercicio directo del gobierno por parte de todos los ciudadanos". (10)

(10) Citado por Bidart Campos. Op. Cit. Pág. 173.



Ante esta imposibilidad surge, imperiosa, la representación política; en sus inicios, concebida y estudiada como figura jurídica del derecho privado, ya como mandato imperativo, ya representativo o igualado a la gestión de negocios.

En la actualidad, la representación política se entiende como una realidad sociológica, cuyo antecedente es el concepto de nación - unidad indivisible, dotada de cohesión social con estrechos vínculos culturales, antecedentes étnicos, de historia y económicos-, consistente en la adecuada integración de las opiniones, voluntades y corrientes políticas dentro de una representación global nacional, que proporcione una imagen real del pensamiento y situación del pueblo.

El publicista Faustino J. Lógón explica: "La representación supone una delegación de poderes. No en cuanto a la propiedad o al goce de los mismos sino sólo en lo que hace a su ejercicio". (11)

(11) Citado por Bidart Campos. Op. Cit. Pág. 160.

Así, los representantes de un pueblo, deben ser intérpretes, voceros o imagen de la comunidad, que, ante la imposibilidad de ejercer la soberanía directamente, la ejerzan en su nombre y beneficio. Al surgir la representación política, en nada afecta al titular de la soberanía, ya que, nos dice M. A. Montes de Oca "reside en el pueblo cuando éste, por sí o por medio de -- sus representantes, es el que gobierna a la Nación" (12)

Para Jellinek, la representación es unificadora de la voluntad de un conglomerado de personas, que recae en uno ó varios individuos cuyas decisiones se reputan, y tiene tales efectos, de la totalidad del grupo; agrega, que la representación política debe tener como base de sustentación el apoyo social, obtenido éste mediante un procedimiento cuya estructura jurídica - política permita afirmar que hay legitimidad de los representantes.

La democracia representativa o indirecta ha permitido el desarrollo y perfeccionamiento del sistema republicano, sobre la base de la elección y renovación de

(12) Tratado de Derecho Político Gral. Tomo II.- Ediar. Soc. Anón. Editores Buenos Aires 1961.- Pág. 525.

los representantes populares y el equilibrio y colaboración de los poderes públicos que ejecutan la función legislativa, administrativa y jurisdiccional de una nación.

Se afirma, con razón, que la democracia es además de un sistema político, un régimen común de contenido jurídico, económico y sociocultural, que realiza la convivencia pacífica de los individuos, como resultante de la libertad.

El proceso electoral es el fenómeno más característico de la democracia representativa, toda vez que a través de su legítima observancia, se realiza el autogobierno, el pueblo expresa su voluntad soberana y se lleva a cabo la contienda por el ejercicio del poder.

La doctrina política moderna supone el sufragio ó voto en los regímenes democráticos. En la democracia representativa, como ya se esbozó, se emite el voto para elegir representantes.

Si se sufraga para la decisión, aprobación, ratificación ó rectificación de algún asunto de gobierno en

particular, se está en presencia de un gobierno en que el ejercicio de la democracia es semidirecto. Ejemplos clásicos de gobiernos semidirectos los encontramos en las figuras electorales como el referendum, el plebiscito y la iniciativa popular que en la actualidad tienen vigencia en numerosos países.

El voto es considerado como la forma institucional y ordenada en que se logra la expresión pública de la voluntad de los conglomerados sociales, que para su emi---sión se tiene el beneficio de la previa ilustración, re-flexión y debate.

Se ha dicho del sufragio para elegir representan--tes que no es esencialmente democrático, pues si la democracia se apoya en la igualdad humana y la facultad de -todo individuo para ocupar los puestos públicos, en apa-riencia el sistema "puramente" democrático sería el sor-teo para el ejercicio de los cargos de gobierno, sistema a todas luces impracticable.

Por lo anterior, se afirma que el sistema de repre-sentación política es producto de la influencia de la --

aristocracia, ya que han de elegirse para representar a la comunidad a sus mejores hombres, capaces, probos, -- limpios, etc. Esta última afirmación no es del todo -- inaceptable, pues de realizarse así será más factible -- la consecución de los fines de la democracia.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica del voto; se debate si es un derecho, o un deber, ó únicamente una función. Faustino Legón afirma que tales calificativos no son antitéticos, sino que se complementan, y conjugándolos se obtiene el exacto concepto de la naturaleza jurídica del voto - Derecho - Deber - Función.

Así es: el sufragio entraña un derecho político y un deber cívico; es, finalmente, un derecho de ejercicio obligatorio.

La trascendencia del voto es resaltada en este pensamiento: "Un pueblo que no vota es un pueblo entregado a una voluntad ajena. Gobierno que no se instala con el apoyo de una vigorosa voluntad popular, -

podrá tener el poder, pero no la representación de los gobernados". (13)

Para determinar quienes integran el cuerpo electoral, se han seguido diversos criterios hasta llegar al universalmente preponderante de sufragio Universal, que concede voto a todos los ciudadanos, independientemente de sus situaciones extrapolíticas como étnicas o raciales, religiosas, económicas, familiares, profesionales, culturales, etc., que sirvieron para marginar a grandes conglomerados en la participación de la cosa pública; se llega al sufragio Universal aplicando un criterio exclusivamente político para determinar el cuerpo sufragista; "el derecho al sufragio nace penosamente, y tiene que imponerse a través de las luchas sociales y políticas de la humanidad. ...a tal grado que hizo exclamar a Abraham Lincoln: "Considero la exclusión en masa de la gente de color de la jurisdicción electoral como incompatible con los verdaderos principios democráticos" ..." (14)

(13) Consejo Editorial. Pensamiento Político. Vol. II. Núm. 7 Pág. 297.

(14) Mario Moya Palencia "La Reforma Electoral" Ediciones Plataforma 1964, Págs. 25 y 26.

Ahora escuchemos a Venustiano Carranza: "Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas -- condiciones, o se convierte en una prerrogativa de -- clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de -- gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo". (15)

...  
Sigue siendo materia de trato diverso por los -- ordenamientos constitucionales, el otorgamiento de ciudadanía; por ende del voto; los puntos de discusión -- son la nacionalidad, edad, sexo, etc.

Expresada ya la naturaleza jurídica del voto, se puede afirmar que por su forma de emisión es obligatorio de oposición a facultativo. Enseguida reseñamos -- otras modalidades y características del sufragio, de su emisión y cómputo.

(15) Sufragio Universal y Directo.- Pensamiento Político.- Vol. IV Núm. 16.- Pág. 567.

Secreto en oposición a Público; ha sido preferida la primera modalidad, por las siguientes consideraciones: simplifica y es más efectiva su emisión, recolección y cómputo; terceras personas desconocen su sentido ó contenido, con ello se evitan posibles presiones, desórdenes y venganzas en cada contienda electoral. Siendo público surgen las complicaciones referidas, y hace excesivamente compleja su emisión, recolección y cómputo.

Igual en oposición a discriminado; cada voto tiene el mismo valor para la elección, independientemente de la persona que lo haya emitido; todos los ciudadanos tienen derecho a sufragar la elección de cualquier representante popular, sean legisladores o titulares del poder ejecutivo.

La cualidad del voto mediato ó indirecto e inmediato ó directo, da lugar a diversos sistemas electorales, conocidos como sistema electoral indirecto ó directo.



En el sistema indirecto los ciudadanos mediante sus votos designan un reducido número de electores, quienes a su vez elegirán al representante que debe ocupar el cargo de elección de que se trata. Faustino Legón opina que éste sistema entraña una "postergación de la instancia inútil", además, con el natural peligro de la infidelidad de los "electores elegidos" para con sus electores. Así es: un reducido número de individuos, depositario momentáneamente de la voluntad nacional, es fácil presa de las presiones externas, ya de partidos políticos, de sus candidatos o grupos de presión; también se facilitan maquinaciones o transacciones de sus votos, que acarrearán el falseamiento de la voluntad popular. El mismo Legón dice: "Sólo cuando el elegido elector, cumple al margen de su función de elegir al representante, una otra función representativa propia, el sistema de la elección indirecta funciona con cierta coherencia; tal es el caso de las legislaturas provinciales argentinas que eligen a los integrantes del Senado de la Nación" (16); agregamos, aunque en menor grado sigue siendo

(16) Op. Cit. Pág. 520.

"inútil la postergación de la instancia" y subsiste la posibilidad de los vicios descritos.

El sistema directo, permite a los ciudadanos sufragar inmediatamente por sus representantes, sin que haya entre el cuerpo electoral y los candidatos intermediario alguno. Este sistema responde de mejor manera a los fines de la democracia, evita la interposición de un sujeto político entre el cuerpo sufragista y los candidatos, y permite conocer la imagen, situación y sentir del pueblo votante.

Dentro del sistema electoral directo se acreditan representantes de dos diversas formas, por mayoría de votos o en relación al número proporcional que de sufragios obtengan los candidatos.

Por mayoría, obtiene el triunfo y la representación el candidato que logra mayor número de votos respecto de sus contrincantes; la mayoría de sufragios -- que otorga el triunfo puede ser simple o relativa, o bien absoluta.

Un candidato alcanza el triunfo y la representación por mayoría relativa, si hace suyos un número de votos que supere a los obtenidos por los otros candidatos individualmente, sea cual fuere el número y la diferencia. Por mayoría absoluta, cuando más de la mitad de los votos emitidos corresponden a un candidato; esta figura generalmente se ve acompañada del escrutinio a dos vueltas; si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría en tal proporción, vuelven a efectuarse --- elecciones y se acredita el triunfo al que obtenga la simple mayoría.

Dentro del sistema electoral directo por mayoría, ya sea absoluta o relativa, se observan dos modalidades: de distrito ó uninominal y el de escrutinio por lista.

La primera funciona cuando el territorio está dividido en determinado número de circunscripciones territoriales ó distritos electorales, integradas por un número conocido de electores. La justa electoral se verifica, limitada al distrito o circunscripción de que se

trate, entre un candidato de cada partido político, y obtiene el triunfo el que obtenga la mayoría de votos de esa circunscripción.

Esta modalidad es muy común en los estados democráticos modernos. Permite al elector el conocimiento cercano de los candidatos para evaluar su capacidad, personalidad e ideología; y a éstos las carencias, problemas y necesidades de los sufragistas. Sin embargo, ello no debe engendrar la anteposición de los intereses regionales a los intereses nacionales, ya que las circunscripciones solo son divisiones administrativo-electorales, pues el representante ya elegido lo es de la nación, no sólo del distrito o de los electores de él.

El escrutinio por lista se realiza en circunscripciones territoriales mucho más amplias, a las que corresponde determinar mayor número de representantes, de tal manera que el elector debe votar por una lista de candidatos, que serán tantos como el número de representantes que correspondan a la región o circuns-

cripción; en este caso cada partido político presenta su lista y los ciudadanos votan por listas completas, en las que pueden mezclar candidatos de diversos partidos.

La representación proporcional tiene como finalidad que toda corriente de opinión o ideología política que tenga número suficiente de simpatizantes o seguidores, esté representada en las asambleas deliberantes, en que la confrontación de ideas permite mayor ilustración en los asuntos que se debatan, y mejor conocimiento de la realidad nacional, ya que las decisiones que se toman en estas asambleas son de gran trascendencia para la nación.

La funcionalidad de este sistema está restringida, obviamente, a la integración de grandes cuerpos colegiados; y es del todo inoperante en la elección de candidatos a puestos unitarios, como el Jefe del Poder Ejecutivo, ya que el desempeño de dicho cargo es imposible compartirlo proporcionalmente. Tampoco es operante en circunscripciones pequeñas como el

distrito uninominal, siempre debe ser para el número total de éstos, o para todos los de un estado.

Se ha dicho, con razón, que la representación proporcional permite a los grupos minoritarios presentarse a la contienda político-electoral sin el temor del desahucio completo.

La representación proporcional está regulada - por muy complejos y diversos sistemas. Mario Moya - Palencia, tratadista de la materia, expone: "Los sistemas de representación proporcional, también llamados de participación de minorías se dividen en empíricos y racionales u orgánicos. Los llamados empíricos buscan obtener la representación de las minorías mediante condiciones al acto mismo del voto o al través de la atribución previa del número de escaños discernibles a la mayoría y a la minoría; los racionales u orgánicos intentan lograrlo mediante la aplicación de fórmulas de escrutinio.

"Los sistemas empíricos son, fundamentalmente, -

cinco: a) el voto limitado; b) el de voto acumulado; c) el de voto graduado; d) el de voto alternativo, y e) el de cuota fija.

... "Los regímenes orgánicos de representación proporcional se basan en una relación matemática llamada cociente electoral...

"Los tres principales sistemas aplicados hasta ahora son conocidos por el nombre de sus creadores y por el tipo de cociente electoral en el que se basan, a saber: a) El sistema de Hare Andrae llamado de cociente electoral simple. b) El sistema de Victor --- D'Hondt ó de la obra repartidora. c) El sistema ---- Hagenbach - Bischoff o del cociente rectificado". (17)

Es de interés para este trabajo el sistema orgánico de Hare - Andrae, que trataremos de explicarnos al analizar la integración del Poder Legislativo Mexicano.

(17) Op. Cit. Págs. 43 y 49.

### 3.- PODER. UNICIDAD Y DIVISION.

El poder como expresión y ejercicio de la soberanía de un pueblo, tiene las mismas características y - cualidades, en cuanto a unicidad, que la propia soberanía; es decir, es único e indivisible.

Georgé Fischbach nos explica, que el poder del Estado debe ser como la voluntad de un individuo - indivisible y única -, ya que fraccionado aquel ó esta - no pueden realizar coherentemente sus fines, ni sus -- funciones; estima que la pérdida de la unión de la voluntad del Estado, implica que aquella - la voluntad - pierda tal carácter. Sin embargo, acepta la posibilidad de que el poder del Estado sea dividido en diversos elementos que representen la voluntad única del -- propio Estado; además considera la desmembración o --- fraccionabilidad del poder del Estado, un fenómeno jurídicoamente imposible.

Agrega que un estado federal no es una excepción al principio de la indivisibilidad del poder, toda vez



que tal organización se da por la voluntad misma del Estado, y no es más que una demarcación ó delimitación de competencias en diferentes zonas de actividad.

En el mismo sentido, afirmando el carácter unitario del poder estatal, nos dice Faustino Legón: "Poder político unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por diversos órganos, es la fórmula auspiciada. Es necesario desde el punto de vista jurídico, distinguir frente al poder que es uno, por una parte, las funciones del poder que son múltiples; y por otra parte, los órganos del poder que pueden también ser múltiples... por ejemplo, el cuerpo legislativo es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal," transcribiendo a Carré de Malberg. (18)

La doctrina, acepta en la actividad del estado tres funciones fundamentales, legislativa, administrativa y jurisdiccional.

(18) Op. Cit. Pág. 542.

Legislativa, es la función encaminada a formular las disposiciones generales que estructuren la actividad de estado y que reglamenten las relaciones entre el estado y los ciudadanos, y las de los ciudadanos entre sí.

A la función administrativa corresponde promover la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, vigilar su bienestar y lograr el progreso de la comunidad, tanto material como cultural mediante la ejecución del orden jurídico dado.

La actividad del Estado que tutela el ordenamiento jurídico preexistente, y aplica su contenido en casos específicos, dirimiendo las dificultades entre los particulares y entre estos y el Estado, es la función jurisdiccional.

La teoría clásica de la División de Poderes, podríamos decir de funciones, surge como teoría política necesaria para combatir el absolutismo, las tiranías y los abusos de poder y crear un régimen de garantías in

dividuales. Esta teoría, actualizada y vigorizada por las necesidades de los estados modernos, se ha constituido como el principio básico en la organización de los estados constitucionales ó de derecho de nuestra época.

Los principios básicos de esta teoría son esbozados por Aristóteles en su obra "La Política", en que consigna la división de los órganos de la actividad estatal en: órganos deliberativos (To Bouleuomenon), órganos de las magistraturas (To peri tas arxaz) y los órganos judiciales.

Desde el siglo cuarto antes de nuestra era, en que Aristóteles hizo su obra, hasta el siglo XVII muchos pensadores se ocuparon del tema, entre los que se apuntan a Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua, Maquiavelo, Buchanan, Hockner; y es John Locke en 1690 en su "An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government" quien tiene el mérito de haber dado base científica y valor jurídico a la Teoría de la División de Poderes.

Sin embargo, es Carlos de Secondat-Montesquieu, quien perfecciona, da prestigio y publicidad a esta teoría más de medio siglo después.

Es por ello, que nos asomamos a su obra "El Espíritu de las Leyes" y exponemos algo de su contenido en relación a la Teoría -ahora clásica- de División de Poderes.

Asevera, que en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de las gentes, y el Poder Ejecutivo, de las cosas que dependen del Derecho Civil o Poder Judicial.

Considera que la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que cada uno tiene de su seguridad y que para que esa libertad sea real es necesario un gobierno en que ningún ciudadano tenga temor de otro.

Asegura que no hay libertad si el Poder Legisla

tivo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial no están separados y delimitada su actividad, pues se llega a la tiranía oprimiendo a los ciudadanos y haciendo nula toda libertad.

Opina que el Poder Judicial no debe ser ejercido por una corporación permanente, sino por personas salidas de la masa popular que sean alternativa y periódicamente designadas, de acuerdo con las necesidades. En cambio, el Poder Legislativo y el Ejecutivo pueden darse a cuerpos permanentes porque no se ejercen contra determinada persona, toda vez que uno expresa y otro ejecuta la voluntad general del Estado; sin embargo, el Poder Legislativo puede autorizar al Ejecutivo por un tiempo limitado la detención de ciudadanos sospechosos que pongan en peligro la vida del Estado o sean aliados de enemigos exteriores.

Señala que en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, pero para ello sería necesario que el pueblo en masa integrara el Poder Legislativo; siendo imposible lo anterior, es necesario

rio que el pueblo lo haga por medio de sus representantes. Representantes por cada lugar, ya que los vecinos del mismo podrán estimar su capacidad, y este las necesidades de aquéllos.

Montesquieu propone el sistema bicameral; una cámara elegida para representar al pueblo y la otra de un cuerpo de nobles; ésta de carácter hereditario, creando así un mutuo control de las empresas o anhelos entre nobles y pueblo. La Cámara popular con facultad para estatuir, y con exclusiva participación en la tributación y hacienda, y la Cámara hereditaria con facultad de impedir.

Sugiere que el supremo Poder Ejecutivo se deposite en manos de un monarca, por ser una función que exige ejecución inmediata, estará mejor desempeñada por uno que por varios.

En cambio, la función del Poder Legislativo lo hacen mejor varios que uno solo. Apunta que el Poder Legislativo no debe reunirse por sí mismo, sino sólo cuan

do sea convocado por el Ejecutivo; ya que éste debe convocar a la asamblea y suspender sus deliberaciones de acuerdo con las circunstancias que prevalezcan en el país, pues estima que si no se contiene al Legislativo, se convierte en un poder despótico, atribuyéndose toda clase de facultades. Sin embargo, que no es conveniente un control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que la ejecución es limitada por su naturaleza, y su ejercicio es momentáneo, de lo que resultarían grandes retrasos y perjuicios, pero el Legislativo sí puede examinar de qué manera han sido ejecutadas las leyes; es decir, la obligación del Ejecutivo de dar cuenta de su administración.

Pensó, que el Poder Legislativo, aunque en general no debe juzgar, es necesario en los casos en que se haya de seguir juicio a "los grandes" -entiéndase altos funcionarios-, o nobles, se les expondría a ser juzgados por la envidia del pueblo; asimismo, en los casos en que un ciudadano violara los derechos del pueblo en terreno político; en el último caso la Cámara Baja intervendría como acusador ante la Cámara Alta del mismo Poder legisla-

tivo, que representa a los nobles.

El Poder Ejecutivo debe tener facultad de restric  
ción o veto en la labor legislativa, ya que sin ello se  
vería despojado de todas sus prerrogativas y perdería -  
la autoridad y eficacia.

El Poder Ejecutivo no debe estatuir sobre imposi-  
ción de tributos o impuestos, ya que con ello legisla-  
ría en la materia más importante de la legislación. Su  
intervención al respecto se debe limitar al consentimien  
to.

El Poder Legislativo no debe estatuir sobre las -  
cargas públicas por tiempo indeterminado, sino de año -  
en año, pues de otra manera el Ejecutivo queda libre de  
contrapesos y control de su poder. Lo mismo acontece -  
si confía para siempre al Poder Ejecutor las fuerzas te  
rrestres y marítimas. Pero una vez constituido el ejér  
cito no debe ya depender en forma inmediata del Legisla  
tivo, porque sería un gobierno militar, sino debe depen



der del Ejecutivo, pues la acción del ejército es más propia de la ejecución que de la deliberación.

Montesquieu textualmente dice: "Estos tres poderes se neutralizan produciendo la inacción. Pero - impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto". Este párrafo es de gran trascendencia, porque contiene el principio de coordinación de los tres poderes, y destruye la opinión de quienes han interpretado al mismo Montesquieu, y sostienen la separación absoluta -hasta - antagónica- de los tres Poderes.

Para Montesquieu es tan importante la independencia como la igualdad de los tres Poderes; al respecto, expone: "para constituir un gobierno moderado, elemento indispensable para la existencia de la libertad, es necesario combinar las potestades, regularlas, atemperarlas, hacerlas actuar; ponerlas en condición de igualdad".

La teoría dada a conocer por Montesquieu se con-

virtió en dogma obligatorio del constitucionalismo moderno, pues la división de poderes se instituyó como garantía de la libertad. Esto lo observamos tanto en las Constituciones americanas como en las europeas, -- que hicieron suyo dicho principio regulándolo en diversas formas, pero aceptando su irrefutable validez.

Carl Schmitt atribuye a Henry St. John Bolingbroke la creación de la doctrina teórica-constitucional del equilibrio de poderes, que divulgó no en forma sistemática sino en escritos y discursos polémicos, en los que utilizó las siguientes expresiones: "frenos recíprocos", "controles recíprocos", "retenciones y reservas recíprocas", aparecidos diez o veinte años antes que la obra de Montesquieu; por ello afirma "Bajo el influjo de Bolingbroke ha desarrollado Montesquieu, en el célebre capítulo VI del libro XI de su *Espirit des lois* (1748), un cuadro ideal de la Constitución Inglesa". (19)

(19) Teoría de la Constitución.- Editora Nacional México.- 1966.

En 1787, al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, hubo corrientes de opinión que pedían una absoluta división de poderes, por temor a caer en una tiranía despótica; Santiago Madison se encarga de desvirtuar ese temor mediante el análisis de lo expuesto por Montesquieu, y afirma que no es posible interpretar que sea necesaria la absoluta división de poderes, justifica la intervención parcial de un poder en la actividad de otro, y agrega, que para el buen funcionamiento, control y limitación del poder, es necesaria esa llamada "intervención", que debe entenderse como interrelación, coordinación y contrapeso de los mismos poderes, necesarias para el mejor funcionamiento del Estado. -- Este principio fué expresado con claridad y belleza en la Constitución del Estado de Virginia al señalar "...Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben mantenerse tan separados e independientes unos de otros, como lo permita la naturaleza de un gobierno libre; o cuanto sea compatible con la sucesión de relaciones que ata a todo el edificio constitucional

con un lazo indisoluble de unidad y concordia....."

(20)

También la Constitución francesa de 1791, primera de la revolución de ese País, adopta el sistema, - pero habla de "séparation de puvoirs", en lugar de división, pero contiene señalamientos de interrelación y control recíproco.

En este orden, cada uno de los tres poderes es un órgano representativo del Poder Soberano, dotados cada uno de una parte de la soberanía. Considerado - así, escribe G. Pischbach, la División de Poderes es la organización y forma en que se expresa y actúa la voluntad del Estado, que requiere de la colaboración y del equilibrio de los tres poderes.

La doctrina se ha esforzado en perfeccionar - la teoría de la División de Poderes, sin sustituirla

(20) El Federalista Pág. XL - 2a. Ed. Fondo de Cultura -- Económica.- México 1957.

por otra. Al respecto, citando a Schmitt y a Ruiz del Castillo, Legón nos dice: "Sintetizando la doctrina, según su situación actual y su recepción en el Estado de Derecho contemporáneo, Schmitt señala dos puntos de vista: uno, el de la separación de las autoridades superiores del Estado y su competencia; otro, 'el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíproco de las facultades de estos poderes diferenciales'. Ambos aspectos deben necesariamente estar presentes, puesto que el olvido del primero provocaría la confusión de poderes; y la exclusión del segundo, - la pérdida de la unidad de acción gubernativa. Lo que ordinariamente ocurre es la acentuación de una u otra faceta originando regímenes de colaboración -con prevalencia de la comunicación- y regímenes de separación - estricta -con dominio del aislamiento-, " (20-b)

Por el tema de este trabajo, es pertinente abundar en lo referente al Poder Legislativo.

Como se dijo, es el órgano del Estado que tiene la actividad finalista de crear el Orden Jurídico, que

de manera general y abstracta contenga las normas que regulan la organización del propio Estado, el funcionamiento de sus órganos; así como las relaciones entre el Estado y los particulares, y las de estos entre sí.

Esta función, en los estados modernos, está confiada a un órgano compuesto de dos cámaras, una integrada popularmente y la otra con diversos criterios, que como regla general tienen iguales y sucesivas facultades. Hay excepciones en que se da el unicameralismo, pocas por cierto.

El origen del bicameralismo se encuentra en el constitucionalismo Inglés, que desde 1343 inició la doble composición del Poder Legislativo con la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

La función legislativa sustancialmente es un conjunto de actos jurídicos, toda vez que esta actividad es manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Si estos actos jurídicos -

crean, modifican ó extinguen situaciones jurídicas de índole general, estamos en presencia del acto legislativo por excelencia: la Ley.

La Ley debe tener como características esenciales: la generalidad y permanencia, susceptible de -- cambios, sólomente por otro acto de la misma índole.- Estas, dan a los destinatarios de la Ley garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes; por ello se estiman como esenciales en la formación de una Ley.

La gran relevancia y jerarquía de la actividad legislativa, radica en la representatividad popular - de que está investido el órgano legislativo, depositario del sentir y de los anhelos populares; y la trascendencia de los senderos de progreso marcados mediante la legislación.

4.- FORMAS DE ESTADO.

a) Unitario ó Centralizado.-

En esta forma de Estado, también llamada Simple, el ejercicio de la soberanía y de los actos de poder son únicos, es decir, se ejercen sobre la totalidad del territorio y población, por el mismo órgano de poder. Así, los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen atribuciones en forma directa e inmediata, y son comunes a todos los habitantes y regiones del territorio del Estado.

La descentralización política nace ante la imposibilidad de atender convenientemente las diferentes necesidades de los diversos grupos en todo el territorio de un país, desde el centro. También, para promover y permitir el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, su participación en los asuntos de gobierno y el sentimiento de responsabilidad política, consecuencia de lo anterior. Así como la necesidad de una legislación y administración adecuada y con conocimiento de los intereses locales.



El importante papel que desempeña la descentralización -nos explica el publicista Argentino Legón- se comprende al conocer la lucha contra el absolutismo, - para limitar la gran fuerza estatal y preservar las libertades individuales. Por esta razón, goza de prestigio como elemento decisivo de la política democrático-liberal.

También Maurice Hauriou, la entiende como exigencia ineludible del sistema democrático, y sostiene que las razones que la fortalecen son de índole política - y no administrativa; nos dice: "Si no se tratara más que del punto de vista administrativo, la centralización aseguraría al país una administración más hábil, más imparcial, más íntegra y más económica que la descentralización. Pero un país no tiene necesidad solamente de una buena administración, tiene necesidad también de libertad política. Pero, la libertad política está ligada a la descentralización política de gobierno, y ésta, a su vez, a la descentralización administrativa"....

..."La organización descentralizada reclama el establecimiento de corporaciones regionales elegidas por el sufragio de la población, y es, especialmente, en el ámbito de estas elecciones locales, que los ciudadanos adquieren clara conciencia y hacen efectivo -- ejercicio de su participación en el poder soberano"...  
(21)

Se ha dicho que es difícil la delimitación de las formas de descentralización politizada respecto del Estado Federal. Sin embargo, podemos apuntar la esencial diferencia que encontró García Pelayo, para entenderlo con precisión; escuchémoslo: "El Estado miembro de la organización federal es cabalmente "autónomo", desde -- que dentro del ámbito de la Constitución nacional dicta y reforma su propia ley fundamental, mientras que la -- unidad regional debe someter su ordenamiento básico a -- la sanción o, al menos, a la aprobación de la autoridad central, por lo que inviste el carácter de una ley de -- esta autoridad". (22)

(21) Faustino Legón. Ob. Cit. Pág. 610.

(22) Faustino Legón. Ob. Cit. Pág. 621.

b) Federal ó Compuesto.

Esta institución, es también conocida como Estado Complejo ó Estado de Estados.

Surge como la organización política que permitirá realizar las siguientes aspiraciones de beneficio común: Defensa efectiva y poderosa ante una situación exterior amenazante. Ventajas y desarrollo conjunto - en el aspecto económico.

Así es como, mediante el régimen de autonomía, - una mejor organización estatal acentúa la división de poderes tendiente a garantizar la libertad de los individuos.

Se justifica la intervención y acción del poder federal ante situaciones cuya magnitud y características requieren actitudes, soluciones y medidas de carácter general, que rebasan las fuerzas y capacidad particulares de los Estados; tales como crisis económicas, la complejidad en la prestación de servicios públicos de categoría nacional, la vigilancia de gran

des organizaciones de financieras privadas, y muchas otras, que precisan de la intervención de una institución política poderosa, apta técnica, jurídica y económicamente para afrontar tales situaciones.

Por ello, se ha dicho que el Estado Federal es un sistema de derecho dirigido a la organización nacional del poder con miras a la promoción y garantía de las libertades personales.

La proliferación de esta forma de estado, ha sido posible en países que tienen cohesión sociológica, esto es, aspectos étnicos, históricos, religiosos, etc., que han venido a fortalecer y enriquecer la institución, que nació sin estos supuestos.

El Estado Federal presenta las siguientes características y elementos:

1) Un territorio propio constituido por la unión del de los estados miembros, considerados unitariamente.

2) Población sujeta a su ordenamiento de carácter federal y también al de la entidad que corresponda, de orden local.

3) Una sola soberanía propia y originaria, que se ejercita en nombre de la entidad única -Federación- y no en representación de los estados federados, tanto en el ámbito internacional como en el interno; en ocasiones a través de órganos federales, otras de órganos locales.

Los estados miembros, también soberanos, ejercen y participan del poder, pero sólo en el ámbito, espacio y materia que el pacto federal les atribuya.

Para terminar, y aclarar la unicidad de la soberanía y su ejercicio, transcribimos el siguiente párrafo, que lo expresa con precisión: "Se ha afirmado que, en tratándose de un Estado Federal, existen dos soberanías: la de los estados y la de la Federación. Sin embargo, la soberanía es sólo una, ya que su titular, el pueblo, integra una unidad. Lo que ocurre es que este

titular la ejerce por medio de dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos: nacional e internacionalmente, a través de los poderes federales, y en la esfera local, por conducto de los poderes de los respectivos estados, que actúan dentro de sus correspondientes territorios". (23)

4) Personalidad única en el ámbito internacional, ya que los estados miembros, aunque la tienen, no en este orden, sólo en el interno.

5) La existencia de un pacto federal ó Constitución que contenga el reparto de atribuciones ó jurisdicciones.

Cualquiera que sea el origen histórico de la federación, ya un pacto de estados preexistentes ó la adopción de la forma federal de un Estado primitivamente -- centralizado, el pacto federal se realiza de la siguiente manera:

(23) Mexicano: Esta es tu Constitución.- Pág. 158.

En el primer caso, normalmente, los estados contratantes otorgan al poder federal determinadas facultades -expresas- y se reservan las no contenidas en el pacto; y en el segundo, viceversa, el poder federal -- concede a los estados facultades enumeradas y se reserva el resto.

La Constitución Mexicana adoptó el primer sistema, al contener en su artículo 124. "Las facultades - que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

6) Poder Legislativo integrado por dos Cámaras. Una popular, integrada por diputados elegidos por cada determinado número de habitantes; otra Alta cuyo - número de representantes es fijo por cada Estado miembro, independientemente del número de habitantes que tenga. Esta medida busca el equilibrio de los esta--dos miembros, y sus intereses, que se pueden ver per-judicados por tener reducido número de habitantes, y por ello pocos representantes en la Cámara Popular.

5.- FORMAS DE GOBIERNO.

a) Parlamentario:- En esta forma de gobierno, la actividad del jefe del poder ejecutivo está subordinada a la dirección del Poder Legislativo ó Parlamento; de ahí su denominación.

Algunos autores la clasifican, en cuanto a la división de poderes: en elástica, atenuada y de colaboración de poderes; en oposición: rígida ó tajante que -- consideran al régimen presidencial. "Pero estas denominaciones se fijan demasiado en las relaciones jurídicas entre el Parlamento y el Gobierno: Ignoran demasiado -- las realidades políticas y especialmente el papel de -- los partidos". (24)

Pretende este sistema, que la voluntad popular se manifieste también, en los actos del Ejecutivo, mediante la coparticipación y control del cuerpo legislativo representante fidedigno del pueblo.

(24) Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Maurice Duverger, Ediciones Ariel.- Barcelona, España.- 1970.- 5a. Edición.- Pg. 197.



En esta organización gubernamental se da una dualidad del Poder Ejecutivo, ya que encontramos un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno; el último encabeza el gabinete, integrado por ministros de las distintas ramas de gobierno.

El Jefe del Estado Parlamentario tiene un papel esencialmente honorífico; representa a la Nación, promulga las leyes, firma los decretos, ratifica los tratados, extiende los nombramientos de Primer Ministro y Ministros del Gabinete, todo esto sometido a la aprobación y dirección del Parlamento. En caso de que el Parlamento esté formado por dos Cámaras, estas funciones corresponden a la que está integrada popularmente, por sufragio universal directo.

La única atribución real del poder del Jefe de Estado es la de pronunciar la disolución del Parlamento, única válvula de escape a la preeminencia de la Asamblea.

La responsabilidad política de los miembros del Gabinete, consiste en que el Parlamento puede obligar

a uno o varios miembros de aquel, a dimitir mediante un voto de desconfianza de la Asamblea; a continuación del cual, está obligado aquel ministro a renunciar. Es frecuente que suceda lo mismo cuando la mayoría del Parlamento integrada por un partido, la integra otro de diferente plataforma política en virtud de elecciones, pues, lógicamente se renueva la mayor parte o todo el Gabinete.

Al Jefe de Estado en nada afectan los vaivenes políticos y cambios en el Parlamento, es inmutable. En el sistema parlamentario clásico, el Jefe de Estado es un monarca hereditario, un presidente elegido por el Parlamento o en elecciones indirectas; ocupa el cargo por término razonablemente largo.

Esta forma de gobierno ha podido conciliar a monárquicos y republicanos, conservadores y liberales; lo ha logrado porque ha privado a la monarquía de su esencia reduciéndola solo a la formalidad.

Es por ello, que la responsabilidad política del ejecutivo frente al órgano legislativo, corresponde a -

los miembros del gabinete y no al Jefe de Estado, merced a su poca intervención en la designación del propio gabinete.

De darse un enfrentamiento fuerte e irreductible entre el Jefe de Estado y el Parlamento, la única alternativa para el primero, es convocar a elecciones para integrarlo nuevamente, y disolver el anterior; en estas elecciones el pueblo dará su apoyo a uno u otros. Este arbitraje del pueblo es la piedra angular del régimen parlamentario.

El refrendo de los ministros en las leyes y decretos que competen al ramo de su ministerio, es el acto formal de la firma, de aquellos y estos, que los responsabiliza políticamente ante el Parlamento.

El Gabinete es un órgano colectivo, cuyas decisiones se toman en Consejos de Gabinete, que encabeza el Jefe del Gobierno (sea Primer Ministro -Presidente del Consejo- ó Canciller); a él corresponde escoger a los demás miembros del gabinete, normalmente miembros

del Parlamento, que presenta para consentimiento (si bien formal) del Jefe de Estado, y desde luego con la aprobación o acuerdo previo del Parlamento, también, él es quien habla ante el Parlamento en nombre de todo el Gabinete.

El Consejo de Ministros es el mismo órgano colectivo que delibera y decide, en casos poco frecuentes y muy particulares, en presencia del Jefe del Estado.

b) Presidencial.- Este régimen se distingue del parlamentario por tres características esenciales:

1.- Es unitario el poder ejecutivo, no se da en diferente persona la jefatura de Estado y de Gobierno, el Presidente es el Jefe del Estado y de Gobierno, con el ejercicio libre y efectivo de los poderes que le otorga el Ordenamiento Jurídico.

Los Secretarios de Estado, carecen de autoridad y responsabilidad política propias, son representantes

del Presidente, funcionarios administrativos encargados de los ramos del Ejecutivo, colaboradores y consejeros del Presidente, que éste puede remover libremente.

Los Secretarios en conjunto no forman un órgano colectivo, los Consejos de Secretarios o Ministros en esta forma de gobierno, los reúne el Presidente para conocer su parecer, y en todo caso, responsabilizarlos moralmente de alguna decisión trascendental para el País, pero la decisión solo corresponde a él.

2.- El Jefe de Estado y de Gobierno, es elegido por sufragios de toda la nación. Si esta elección es mediante sufragio universal directo, tiene el Presidente mayor vigor en su autoridad y fuerza política.

3.- En el aspecto existencial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, son independientes, entre sí, toda vez que la Asamblea no puede derribar al Presidente y a su Gobierno mediante votos de desconfianza, ni el Presidente tiene facultad de disolver el Congreso.

Tocante a ello, Duverger. nos dice: "Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno presidencial una estabilidad segura". (25)

Si bien son independientes existencialmente, las relaciones entre ambos son de colaboración, de control, contrapesos, temperamentos, etc.

Cabe aquí señalar las principales características del gobierno republicano: Se llega a su jefatura mediante la elección de la masa popular, es de renovación periódica, jamás vitalicio; ésta es sin duda la característica esencial y lo que permite distinguir al sistema republicano, de otros. Los demás poderes -Legislativo y Judicial, pueden tener distintos matices en cuanto a su forma de designación y duración en el cargo, lo determinante para apreciar un gobierno republicano, es como se dijo, la elección por sufragio universal y la periodicidad del cargo del Jefe de Estado y Gobierno, ó Presidente de la República.

(25) Op. Cit. Pg. 211.-

Vale la pena conocer en relación a este punto, el siguiente concepto del constitucionalista Felipe Tena Ramírez: "La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del estado". (26)

Apuntado lo anterior, podemos afirmar que el sistema presidencialista mexicano tiene ciertos matices parlamentarios, perceptibles en las relaciones entre ambos poderes, (el Ejecutivo y el Legislativo); estos puntos serán tratados en el Capítulo Cuarto de este trabajo.

(26) Derecho Constitucional Mexicano.- Editora Porrúa.- México, 1964.- Pág. 92.

CAPITULO SEGUNDO  
EL PODER LEGISLATIVO  
EN MEXICO

Antecedentes Históricos

En esta parte, con la limitación que impone el caso, reseñaremos, como mera referencia histórica, algunas de las disposiciones que respecto al Poder Legislativo han contenido las Cartas Fundamentales de nuestro País.

1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN.- 22 DE OCTUBRE  
DE 1814.

Fué elaborada en los inicios de la guerra de Independencia, época de zozobra, disidencia y hambre, que sin embargo no abatió el espíritu de su promotor, José Ma. Morelos y Pavón, a cuya iniciativa se reunió el Congreso de Chilpancingo.

Antes, en los "Sentimientos de la Nación" de 14 de septiembre de 1813, Morelos apunta y deseamos



resaltar: la Teoría de la Soberanía, la división de los poderes, el beneficio a los mexicanos más desposeídos, la generalidad de la ley; y en cuanto a la formación de las leyes, señala: es facultad del Congreso, donde han de discutirse y aprobarse o nó, por mayoría de votos.

Conozcamos los puntos que contienen estos principios:

- 5o.- La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.
  
- 12o.- Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres,

aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13o.- Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo sean en cuanto el uso de su ministerio.

14o.- Que para dictar una ley se discuta en el -- Congreso, y decida a pluralidad de votos.

Volviendo al Documento de Apatzingán, cuyo nombre correcto es Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en el capítulo segundo señala que la facultad de dictar leyes es uno de los principales aspectos de la soberanía.

Establece claramente la división de poderes y el principio de que "no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación".

Designa al Congreso como "el cuerpo legislativo de la soberanía" "Supremo Congreso Mexicano".

Establece la elección popular para la integración del Congreso, constituido éste, de Diputados en número de uno por cada provincia, que en esa época eran 17 según lo dispuesto por el artículo 42 de la misma Constitución.

Funcionaría con un Presidente y un Vice Presidente, elegidos por suerte cada tres meses; dos secretarios nombrados por pluralidad absoluta de votos, y duraban en el cargo seis meses; éstos no podían ser reelectos para el semestre inmediato.

El artículo 52 señala los requisitos para ser diputado: ser ciudadano con ejercicio en sus derechos; edad de 30 años; de buena reputación; de patriotismo acreditado con servicios positivos y tener "lucres no vulgares".

Establece la prohibición de que los parientes hasta de segundo grado, no pueden ser simultáneamente diputados.

El artículo 59 determina la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones, y señala que pueden ser juzgados por delitos de herejía, apostasía, de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos.

La elección de los diputados era indirecta, a través de las juntas electorales de parroquia -las juntas electorales de partido- y -juntas electorales de provincia- la duración en el cargo de diputado era de dos años y no podía ser reelecto en el período inmediato.

El capítulo octavo señala las atribuciones del supremo Congreso.

Para que ejerciera sus funciones, se requería cuando menos la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes.

Determina que la votación de leyes se hará a pluralidad absoluta de votos.

Una vez aprobadas las leyes por el Congreso, debían ser turnadas al Supremo Gobierno, el que podría formular objeciones en un término de 20 días; una vez vuelto a estudiar el caso por el Congreso, la resolución tendrá efectos de Ley.

Una de las más importantes facultades del Supremo Congreso, era la de nombrar el triunvirato que integrara el supremo gobierno.

## 2.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

En ella la Nación mexicana se constituye en República representativa, popular, federal y deposita el supremo poder de la federación dividido en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Crea el sistema bicamarista y deposita el poder Legislativo en el Congreso general formado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

Respecto a los Diputados, determina que serán -

elegidos por los ciudadanos de los Estados y cada Legislatura Estatal determinará las cualidades de los electores. Establece que habrá un diputado por cada ochenta mil habitantes o fracción que exceda de cuarenta mil; por cada tres diputados propietarios se elegía un diputado suplente, los Estados que tuvieran menos de tres diputados propietarios, debían nombrar un diputado suplente. Señala que los Territorios que tuviesen más de cuarenta mil habitantes, les daba derecho a tener un diputado propietario y un diputado suplente con voz y voto para la elaboración de leyes. Los territorios que no tuvieran ese mínimo de cuarenta mil habitantes, nombraban un diputado propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

Son electos en votación directa y duran en su cargo dos años.

Como requisitos para ser diputado se determinan: tener 25 años cumplidos, dos años de vecindad y ser oriundos del Estado; para los no nacidos en territorio

mexicano, establece además estas condiciones: 8 años de vecindad y riqueza mayor de ocho mil pesos. Declara impedidos para ser diputados a quienes ocupen puestos públicos federales de alta jerarquía, a menos que dejen su puesto seis meses antes del día de la elección.

Cámara de Senadores.- Dispone se integre por dos senadores de cada Estado, nombrados por las Legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos, y serían renovados por mitad de dos en dos años.

Los requisitos e impedimentos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, salvo la edad, pues deberían tener treinta años el día de la elección.

Tanto Diputados como Senadores deben ajustarse al reglamento que debía elaborar el Congreso en ejercicio.

Otorga a cada Cámara la facultad de la elección de sus miembros. Para abrir su período de sesiones, se requiere la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

Cualquiera de las dos Cámaras puede erigirse en calidad de Gran Jurado en las acusaciones contra presidente, vicepresidente, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores y demás funcionarios. -- Las acusaciones contra los legisladores se hacen ante la Cámara de la que no forman parte. Establece la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones.

Da al Congreso General facultades para legislar para el Distrito y Territorios Federales.

En cuando a la formación de las leyes, dispone - que deben ser aprobadas por mayoría tanto en la Cámara de origen como en la Cámara revisora y promulgadas por el Presidente; en caso de veto, para tener fuerza de ley, debe ser superada por dos terceras partes de cada una de las Cámaras. Si una iniciativa de ley es rechazada por la revisora para tener fuerza de ley, debe ser nuevamente aprobada por dos terceras partes de los individuos de la Cámara de origen y no ser rechazada por dos terceras partes de la revisora. Si una iniciativa es desechada por la Cámara de origen, no podrá ser presen-



tada otra vez en el mismo período de sesiones hasta el siguiente.

Las leyes o decretos pueden iniciarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, excepción hecha de las que se refieran a impuestos o contribuciones.

Establece que el período de sesiones ordinario será del primero de Enero al 15 de Abril, prorrogable por 30 días más.

Instituye el Informe de Gobierno del Ejecutivo, que se rendirá al iniciarse los períodos de sesiones.

Dispone que la propia Constitución no podrá ser reformada hasta después de 1930, en que el Congreso - en funciones haga consideraciones si es o no procedente la reforma; en caso afirmativo, es el siguiente -- Congreso a quien corresponde determinar.

### 3.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Al entrar en vigor las 7 leyes, rompen toda la es

estructura constitucional del Gobierno Republicano Representativo Popular Federal, creación del Supremo Poder Conservador, que tiene facultades omnímodas en muchos aspectos, eminentemente centralista.

La ley Tercera es la que se ocupa del Poder Legislativo, deposita el Congreso General de la Nación en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores, aunque esta última ya no tenía la representación de los Estados toda vez que habían desaparecido.

Cámara de Diputados: Se elige un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción que exceda de ochenta mil. Los departamentos que no lleguen a esa cantidad de todos modos eligen un diputado. Por cada diputado propietario debe haber un suplente, quienes durarán en su encargo 4 años, debiendo ser renovada la Cámara por mitad cada bienio. El sistema de elección es directo, y las elecciones son calificadas por el Senado. Los requisitos para ser diputado son: ser mexicano por nacimiento o natural de la América si en 1810 se encontraba en territorio nacional; ciudadano mexicano en

ejercicio de sus derechos; tener 30 años cumplidos el día de la elección, tener ingresos anuales por ----- \$ 1,500.00; a los altos funcionarios les prohíbe ser diputados si no renuncian según el cargo que desempeñen, un año o 6 meses antes de la elección.

Cámara de Senadores: Compuesta por 24 Senadores que son elegidos; por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el supremo poder conservador. Es renovada por dos terceras partes cada dos años, o sea que la duración normal de un ejercicio es de seis años y las vacantes se suplen por nueva elección.

Los requisitos para ser senador son los mismos -- que para diputado salvo que se aumenta la edad necesaria a 35 años y los ingresos anuales a \$ 2,500.00.

Respecto a las sesiones establecen que habrá dos períodos, el primero del día 10. de julio hasta concluir los asuntos relativos a los presupuestos de Cuenta y la Cuenta del Ministerio de Hacienda. Las causas de

prórroga de los períodos deben ser aprobadas y publicadas por el Ejecutivo. Para celebrarse las sesiones, es necesaria la presencia de más de la mitad de los individuos de las Cámaras, y las decisiones se toman por mayoría de los individuos presentes; además dispone que estarán regidas por el Reglamento que el propio Congreso formulará.

En cuanto a la formación de las leyes determina que es exclusiva facultad de la Cámara de Diputados la iniciativa de las mismas, y la Cámara de Senadores solo se limitará a darles trámite de aprobada o desaprobada; en caso de desaprobación del Senado, la de Diputados para insistir sobre el mismo asunto lo debe aprobar por más de las dos terceras partes y sólo podrá ser rechazada por la Cámara de Senadores si las dos terceras partes se oponen a dicho proyecto.

Las reformas a la Constitución las debe revisar y aprobarlas en su caso, el Supremo Poder Conservador que tiene también del derecho de veto. Para ser superado éste se requiere la mayoría de las juntas departamenta-

les insista, que la Cámara haya sido renovada en su mitad, y la votación de las dos terceras partes de ambas Cámaras.

Esta Tercera Ley, también consagra el juicio político a los altos funcionarios del gobierno, y la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus cargos.

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se destaca la de inspeccionar la Contaduría Mayor y oficinas generales de Hacienda, la de nombrar jefes y empleados de la Contaduría Mayor y confirmar los nombramientos que el gobierno haga de los jefes de oficinas generales de Hacienda. Así como conocer las acusaciones a funcionarios por la comisión de delitos oficiales o comunes, que cometieren durante el desempeño de su cargo. De estimar procedente la acusación, la presentará al Senado que se limita a destituir del cargo al acusado, y, en su caso dar competencia a tribunales comunes.

De la Cámara de Senadores, el prestar su consentimiento "para dar el pase u ordenar los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios que tengan -- disposiciones generales o trascendentales a la nación"; así como aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores militares, conoce las acusaciones contra diputados.

Instituye también, el funcionamiento de una diputación permanente que debe funcionar en los recesos, - compuesta por 4 diputados y 3 senadores cuyas funciones principales son la de convocar al Congreso para sesiones especiales, o para la reanudación de su período, así como licencias a los miembros del Congreso, y velar contra las infracciones a la Constitución.

#### 4.- BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 15 DE JUNIO DE 1843.

Señala que la forma de Gobierno de la Nación Mexicana es "República Representativa Popular"; la división

de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el principio de que no se pueden reunir en una persona o corporación dos de ellos, así como la prohibición de depositar en una sola persona las funciones del Poder Legislativo. La forma de estado que adopta es centralista.

El artículo noveno contiene los derechos fundamentales de los habitantes de la República, en sus catorce fracciones.

El Poder Legislativo lo ejerce un "Congreso Nacional" dividido en dos Cámaras, de Diputados y de Senadores; el Presidente de la República participa en lo relacionado a la sanción y publicación de las Leyes que --- aquéllas elaboren.

Cámara de Diputados.- Los Diputados, son elegidos por los Departamentos en proporción de uno por cada setenta mil habitantes o fracción que exceda de treinta y cinco mil, los Departamentos que no alcancen esa cifra tienen derecho a nombrar un diputado; por cada dipu

tado propietario habrá un suplente.

La elección de los Diputados es indirecta, a través de electores primarios (uno por cada quinientos habitantes), electores secundarios (uno por cada veinte electores primarios) quienes integran el Colegio Electoral, que elige a los diputados.

Para ser diputado se requiere: ser natural -- del Departamento que lo elige, con residencia de tres años; estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; tener treinta años el día de la elección; y una renta anual de mil doscientos pesos. Se impide serlo a los altos funcionarios, militares y a funcionarios o representantes del clero.

El cargo de diputado dura cuatro años, debiendo se renovar la Cámara, cada dos años por mitad. Los departamentos que sólo tienen un diputado, lo deben renovar cada dos años.



Cámara de Senadores.- Está compuesta de sesenta y tres individuos, dos tercios de los cuales son elegidos por las Asambleas Departamentales en elección indirecta y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Tienen preferencia en la elección personas que se hayan distinguido en actividades civiles, actividades militares, dentro del gobierno y aún en actividades, - eclesiásticas.

La Cámara se debe renovar cada dos años por un tercio, y el cargo de Senador dura seis años.

Los requisitos para ser senador son: ser mexicano por nacimiento, o sin serlo residir en la República desde 1821; en ejercicio de sus derechos; tener un ingreso anual mayor de dos mil pesos, y algunos una propiedad raiz superior a cuarenta mil pesos.

De los cuarenta y dos senadores que corresponde elegir a las Asambleas Departamentales, deben nombrar cinco senadores Agricultores, igual número de mineros,

fabricantes y propietarios o comerciantes, o sea 20.- Los demás, veintidos, deben haber ocupado los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador de Estado o Departamento, Senador al Congreso General, dos veces diputado, Obispo, General de División o Consejero de Gobierno.

No hay senadores suplentes, y a la falta de alguno, será elegido otro nuevo por quien corresponda, -- bien a las Asambleas Departamentales, o a la Cámara de Diputados con el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; el nuevo elegido, sólo termina el período del que sustituye.

Señala al Congreso dos períodos ordinarios de sesiones, de tres meses cada uno, el primero empieza el primero de enero, y el segundo el primero de julio. Esos períodos pueden prorrogarse, y en caso necesario se puede convocar a períodos extraordinarios.

El quórum necesario en ambas Cámaras es la "mitad de sus miembros más uno".

Las iniciativas de ley, deben presentarse precisamente en la Cámara de Diputados. Tienen derecho a hacerlo: el Presidente de la República, las Asambleas departamentales y los Diputados. La Suprema Corte de Justicia sólo presentará iniciativas en lo relativo a la administración de su ramo. La aprobación de las leyes, requiere "mayoría absoluta" de votos de los presentes. Si es rechazada alguna iniciativa en la Cámara de Senadores, es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados para insistir en la iniciativa, de ser así, no se considerará rechazada si la reprueba la Cámara de Senadores por menos de las dos terceras partes de sus integrantes.

Una vez aprobado, en primera o segunda revisión, un proyecto de ley, pasará al Ejecutivo para su publicación, quien en treinta días podrá ejercer el derecho de veto. El veto del Ejecutivo, puede ser superado -- por votación de las dos terceras partes de ambas Cámaras.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputada

dos, solamente son: vigilar por medio de una comisión, el desempeño de la Contaduría Mayor; y nombrar los Jefes y empleados de la Contaduría Mayor.

De la Cámara de Senadores, aprobar los nombramientos de Ministros Plenipotenciarios, agentes diplomáticos, cónsules y los grados militares, desde el de coronel, en sentido ascendente.

Ambas Cámaras, sin intervención de la otra resuelven sobre la calificación de sus miembros, y las dudas que ocurran sobre ellas; así como los asuntos económicos.

Tanto los diputados, como los senadores, son responsables por las opiniones expresadas en el desempeño de su función.

Cualquiera de las dos Cámaras puede conocer acusaciones en contra de sus miembros, de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento, en -

calidad de Gran Jurado. En caso de acusación contra el Presidente, todo el ministerio o toda la Suprema Corte de Justicia, las dos Cámaras reunidas, formarán el Gran Jurado.

La Diputación Permanente, está integrada por cinco diputados y cuatro senadores; tiene facultades para convocar a períodos extraordinarios cuando lo determine el Gobierno.

Las reformas constitucionales, requieren de la aprobación de las dos terceras partes de ambas Cámaras.

#### 5.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

En virtud de ésta, se restablece y reforma la Constitución Federal de 1824, en seguida anotamos algunas reformas relativas al Poder Legislativo; reformas que sin duda se deben a Mariano Otero, quien expresó en su voto particular, eran de urgente adopción por la situación política que privaba en el --

País, y sería insuficiente sólo restablecer el Pacto Federal de 1824.

Establece la elección directa para los miembros del Congreso, con excepción de un tercio de los individuos de la Cámara de Senadores.

Determina que por cada cincuenta mil "almas" ó fracción mayor a veinticinco mil, se elige un diputado al Congreso General.

Para ser diputado, reduce la edad necesaria a veinticinco años, y llenar los mismos requisitos y excepciones señaladas por la Constitución.

En cuanto a la Cámara de Senadores, dispone que además de dos Senadores por cada estado, electos en votación directa, habrá uno más por cada estado, que serán propuestos por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores.

Para ser Senador se requieren todos los requisitos que para ser Diputado, salvo que se debe tener --

treinta años, y haber ocupado puestos de alta investidura.

El Senado debe renovarse cada dos años por un tercio.

En cuanto al juicio político a altos funcionarios, establece que la Cámara de Diputados fungirá como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia.

En este aspecto la decisión de la Cámara de Diputados se tomará por simple mayoría, y la decisión del Senado por tres quintas partes. Si es delito del Orden Común, y el Senado considera que si hay motivos para formar causa, pasa el expediente a la Suprema Corte de Justicia; si el delito es de oficio, determinará si es culpable o no, y en su caso, la Suprema Corte de Justicia impondrá la pena.

El Congreso tiene facultad para declarar nulas las Leyes de los Estados que contraríen a la Constitución o a las Leyes Generales.

Las Leyes del Congreso que fueran reclamadas ante la Suprema Corte de Justicia, dentro del mes después de publicadas, como anticonstitucionales, por el Presidente y su Ministerio, diez diputados, seis senadores ó tres legislaturas estatales, serían consultadas todas las legislaturas estatales para determinar, por mayoría, si se anula o no la ley de que se trate.

Las reformas constitucionales, requieren ser -- aprobadas por las dos terceras partes de los indivi-- duos de ambas Cámaras, o la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Aquellos que limiten los poderes de los estados, requieren además, de la aprobación de la mayoría de las lègislaturas. Y en todo caso mediarán seis meses entre el dictamen de la reforma y la discusión en la Cámara de origen.

#### 6.- CONSTITUCION DE 1857.

El Pacto Federal de 1857, es consecuencia del movimiento iniciado en Ayutla en contra la dictadura centralista de Santa Anna. Es Ignacio Comonfort, Presi--



dente sustituto de la República, quien la auspicia y promulga el 11 de marzo de ese año. Antes, el 5 de febrero, fué jurada por el Congreso Constituyente y el propio Comonfort, quien al año siguiente declara que su observancia era imposible y su impopularidad era un hecho palpable, porque al crear el gobierno congresional dejaba desarmado al Ejecutivo frente al Congreso, y porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general.

Por virtud del Plan de Tacubaya, se desconoce la Constitución; presiden la República Comonfort, - Zuloaga, Manuel Robles Pezuela y Don Benito Juárez, quien reivindica este Código Fundamental.

En sus primeros veintinueve artículos consagra las garantías individuales.

Declara que la soberanía nacional radica original y esencialmente en el pueblo, y la ejerce a través de los Poderes de la Unión.

La Nación Mexicana, se constituye en república

representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos para todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidas en una federación -- que establece la propia Constitución.

El Supremo Poder de la Federación, lo divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no permite que se reúnan dos ó más de ellos, y prohíbe que el Legislativo lo ejerza un solo individuo.

Deposita el Poder Legislativo en una Asamblea denominada Congreso de la Unión. Integrada únicamente por diputados que se eligen en proporción de uno -- por cada cuarenta mil habitantes o fracción que exceda de veinte mil, pudiendo los territorios elegir un diputado aunque no lleguen a dicha cantidad. Por cada diputado propietario, habrá un suplente, ambos serán elegidos por elecciones indirectas en primer grado.

Los requisitos para ser diputado son: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, de veinticinco años de edad el día de la apertura de sesiones, vecino' del estado o territorio que hace la elección --

y no pertenecer al estado eclesiástico.

El cargo de Diputado es incompatible con cualquier otro de la Unión en que se disfrute sueldo, salvo licencia concedida por el propio Congreso.

Establece la inviolabilidad de los diputados -- por las opiniones manifestadas en el ejercicio del -- cargo.

Determina que el Congreso calificará la elección de sus miembros.

El Congreso tiene dos períodos ordinarios de sesiones, el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable por treinta días; el segundo, improrrogable, del 10. de abril al 31 de mayo. Para iniciar las sesiones, precisa la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

A la apertura de sesiones, asistirá el Presidente de la República, en la que debe pronunciar un dis--

curso, en que manifieste el estado que guarda el País.

Tienen iniciativa, el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y los Diputados.

Para ser aprobada una ley, precisa la votación de la mayoría absoluta de los presentes, y sujetándose a los trámites señalados en la propia Constitución. Hay algo sobresaliente en dicho trámite; en seguida se anota:

Cualquier proyecto o iniciativa de ley una vez dictaminado, se discute en el Congreso y pasa al Ejecutivo para que emita su opinión, si ésta no contradice el dictamen, regresa al Congreso para su votación, si es contraria, se supera con la votación de la mayoría absoluta de los presentes.

El artículo 72 contiene las facultades del Congreso, de las que señalamos las siguientes, por estar relacionadas con el tema de esta investigación: aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que el Ejecutivo presentará anualmente, y señalar las contribuciones

necesarias para cubrirlo. Dar bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, empleados superiores de Hacienda, los grados militares a coroneles u oficiales superiores y, los convenios y tratados internacionales que haga y celebre el Ejecutivo.

Establece la Diputación Permanente integrada por un diputado de cada Estado, a la que le otorga entre otras las siguientes atribuciones: Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules hechos por el Ejecutivo, y prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional .

Los legisladores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Gobernadores de los Estados son responsables de los delitos del Orden Común que cometan durante el ejercicio de su cargo, para su castigo se les acusa ante el Congreso, que en mayoría absoluta de votos determinará si hay causa o nó a seguir al acusado;

en caso afirmativo, queda separado del cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes. En caso de faltas ó delitos oficiales conoce el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de Sentencia.

Para ser reformada esta Carta Fundamental, es necesario que las reformas ó adiciones sean aprobadas por dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso, y aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y la declaratoria respectiva que hace el propio Congreso.

#### 7.- REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1857.

En seguida se anotan algunas de las reformas que se introdujeron a esta Constitución en 1874.

Se vuelve al bicameralismo, al depositar el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, de Diputados y Senadores.

La Cámara de Senadores, en adelante, estará integrada por dos senadores por cada estado, y dos por

el Distrito Federal, elegidos por sistema indirecto - en primer grado. Se debe renovar por mitad cada dos años, el cargo dura 4 años. Las Legislaturas de los Estados declaran electo al que hubiere ganado la elección, y cada Cámara califica la elección de sus miembros.

Para ser senador, se necesita llenar los mismos requisitos que para ser diputado, excepto la edad, -- que es de treinta años, para el día en que se inicien las sesiones.

Los períodos de sesiones serán el primero, prorrogable por 30 días, del 16 de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, prorrogable por 15 días hábiles, del 10. de abril al 31 de mayo.

Desde luego se otorga iniciativa a los senadores, además del Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y los diputados. También, se otorga inmunidad a los senadores.

Se establece que indistintamente las dos Cámaras podrán ser de origen o revisoras, excepto los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para que las iniciativas de ley o decreto, tengan obligatoriedad, deben ser aprobadas por mayoría absoluta en ambas Cámaras. Enseguida, se enviarán al Ejecutivo para su publicación; quien dispone de diez días para hacer observaciones al respecto, una vez hechas, si las hay, será salvado, con la sola ratificación de la votación de ambas cámaras, o sea por mayoría absoluta; por lo que se puede afirmar que era un "veto" débil, pues no obliga a una votación mayor.

Determina las facultades exclusivas a cada Cámara:

A la Cámara de Diputados las siguientes: Erigirse en Colegio Electoral de las elecciones de Presidente de la República, de magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de los Senadores por el Distrito Federal. Conocer de la renuncia y licencias del Presidente de la República, de renunciaciones de los magistrados de la Supre-



ma Corte de Justicia. Vigilar el buen desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar sus jefes y empleados. Erigirse en Jurado de acusación para los altos funcionarios de la Federación. Examinar la Cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que anualmente deben decretarse.

A la Cámara de Senadores: Aprobar los tratados y convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo; ratificar los nombramientos que haga de Ministros, Agentes diplomáticos, Cónsules, empleados superiores de Hacienda y los grados militares que otorgue a coroneles y demás oficiales superiores. Autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales, el paso o estación de tropas extranjeras. Declarar cuándo han desaparecido los poderes Constitucionales de un Estado, y aprobar el nombramiento del Ejecutivo de Gobernador Interino. Resolver los problemas políticos entre los Poderes de un Estado; y erigirse en Gran Jurado de Sentencia.

Se determina que durante los recesos funcionará una Comisión Permanente, compuesta de 15 Diputados y 14

Senadores, que serán nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera del día de la clausura del período de sesiones ordinarias. En esencia, las facultades de esta Comisión Permanente son las mismas que las de la Diputación Permanente.

En cuanto a la comisión de delitos oficiales, la Cámara de Diputados es el jurado de acusación y la de Senadores el jurado de sentencia, conserva el mismo procedimiento; y para los delitos del Orden Común la Cámara de Diputados mantiene sus atribuciones anteriores a la reforma.

En 1882 y 1896, son motivo de reforma los artículos que contienen las normas para cubrir las faltas temporales y absolutas del Presidente de la República, que antes de éstas, cubría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Por virtud de las reformas de 1882, -- era el Presidente o Vicepresidente del Senado, o en su caso de la Comisión Permanente, del mes anterior al en que ocurriere la falta.

Las de 1896, facultan al Congreso, funcionando en una sólo Asamblea, para nombrar Presidente de la Repú--

blica, Interino, Provisional o Sustituto, según corresponda. Sistema muy similar al de la Constitución vigente, excepto que en casos fortuitos, de acuerdo con la de 1857, se hace cargo el Secretario de Relaciones Exteriores o el de Gobernación.

En 1901, se aprueba la reforma constitucional que determina la supresión del sistema electivo de las autoridades Políticas, Municipales y Judiciales del Distrito Federal, y conserva, el Congreso de la Unión facultad para legislar en lo relativo a esta entidad.

En 1904 se crea el cargo de Vicepresidente que se elige en el mismo momento que al Presidente; se derogan las reglas para designar sustituto, interino ó provisional a falta del Presidente de la República, que en todo caso corresponde suplirlo al Vicepresidente. Determina que en caso de falta de ambos funcionarios, se haga cargo el Secretario de Relaciones Exteriores o quien le siga por disposición de la Ley.

En noviembre de 1911, Francisco I. Madero, después de derrocar la Dictadura de Porfirio Díaz, promulga la -

Reforma Constitucional que prohíbe la reelección del Presidente, Vicepresidente y Gobernadores. Esta modificación abraza la inquietud de la frase con que - el mismo Madero, poco más de un año antes, suscribió el Plan de San Luis: "SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION".

### CAPITULO III

#### El Poder Legislativo en la Constitución Vigente.

En nuestra Constitución de 1917, los Diputados Constituyentes convierten en postulados jurídicos, rompiendo los moldes y las teorías del Derecho Constitucional, lo que había sido peleado con las armas, la vida y la sangre del pueblo mexicano, en más de un siglo de continuos y -- violentos cambios en la vida política del país; su inspiración: los ideales y anhelos de Hidalgo, Morelos, Juárez, los Constituyentes de 1857, de Madero, las del propio Varón de Cuatro Ciénegas, Venustiano Carranza; así como las eternas carencias, injusticias y las recientes amargas vividas durante la dictadura de Porfirio Díaz y el gobierno del traidor a Madero, Victoriano Huerta.

La Carta de Querétaro, pone fin a la violencia con que se manifestó nuestra Revolución, abriendo cauces, señalando caminos para dirigir nuestro país al progreso y bienestar social.

"Dije ayer, y hoy debo subrayarlo, que Revolución y Constitución son ideas complementarias. Sin la Constitución, la Revolución hubiese sido solamente un hecho heroico

co y violento. Sin la Revolución, la Constitución una mera especulación de gabinete. Pero el pueblo hizo la Revolución y ustedes, (los Diputados Constituyentes) hicieron la Carta de Querétaro." (1)

El Código Fundamental de 1917, como todas las constituciones democráticas, contiene el régimen y los mecanismos de gobierno; los derechos individuales y libertades fundamentales, es decir, consagró las esferas de autodeterminación individual, llanamente conocidas como garantías individuales, técnicamente, derechos subjetivos públicos; señaló los procedimientos racionales para su reforma y adaptación a las condiciones cambiantes de la vida política, económica y sociocultural del país.

Rompió, como ya dijimos, con la tradición y moldes jurídicos al contener en ella la primera declaración de derechos sociales y consagrar las metas sociales de una colectividad; es por ello que México es padre del dere--

(1) Lic. Luis Echeverría.- Homenaje a los Constituyentes.- 16 Nov. 1969.

cho constitucional moderno.

Además, es considerada la primera constitución - ideológica programática, ya que de su contenido ideológico se desentraña no sólo un "deber ser", sino un "querer ser" del pueblo mexicano. "Se fijaron metas y se trazaron caminos para alcanzarlas, aún a sabiendas, en algunos casos, de que su logro inmediato sería difícil; pero iniciando desde luego la tarea de lograr los objetivos que el pueblo se fijó como obligación ineludible". (2)

"La Constitución de 1917 no es entonces únicamente norma que rige el proceso gubernamental: es síntesis de un proceso histórico, es ideología y aspiración popular, es un programa de acción política que ha ido modelando la estructura de México en el camino ha-

(2) Consejo Editorial.- Pensamiento Político No. 7. Vol. 2  
Pág. 150.- Nov. 1969.

cia la realización de los objetivos de la revolución social que le dió origen". (3)

La Carta Magna Mexicana, sin duda se adelantó -- varios lustros a su tiempo, al elevar a principio cons<sub>titucional</sub> la tutela del sector campesino, ordenando - la redistribución de la tierra en su beneficio en el - Artículo 27; la reivindicación y dignificación del tra<sub>bajador</sub> en el Artículo 123; así como la gratuidad, --- obligatoriedad y laicismo de la Educación en el Artícu<sub>lo</sub> 3o. A estas disposiciones, entre otras, se les ha llamado garantías sociales, (a diferencia de las garan<sub>tías</sub> individuales, esfera de libertades del individuo en que ni el Estado ni su poder deben penetrar, acti<sub>tud</sub> pasiva de respeto; y de vigilancia para que entre los particulares no sean vulneradas); imponen a los -- gobernantes la obligación de asegurar el bienestar, -- de proporcionar una vida digna, de proveer la colecti<sub>vidad</sub> de los medios indispensables para su defensa

(3) Idem



frente a la desigualdad económica. Los forjadores de nuestra Ley Fundamental entendieron que no es comprensible la libertad política sin libertad económica..

En la cátedra, alguna vez escuché esta frase, feliz por cierto: "Afortunadamente nuestra Constitución no la hicieron juristas". Efectivamente, con todo -- respeto para nuestra profesión y para los constituyentes abogados, ello permitió que no se respetasen cartabones, doctrinas, marcos y tradiciones del derecho constitucional.

Los Diputados Constituyentes, los más eran hombres del pueblo, luchadores sociales, obreros y campesinos que entregaron, para ser plasmados en la Carta Magna, sus valiosos, sanos y sinceros ideales. Escuchemos al Diputado Constituyente Heriberto Jara: --- "Señores Diputados: No soy abogado, ni a rábula llego" (4) "Todas las naciones libres, amantes del progreso,

(4) Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- 25 Dic. 1916.- Tomo I. No. 35. Pág. 658

todas aquéllas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquéllos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y nó como bestia de carga, recibirá con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo" ya que "la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución". (5)

"La Constitución de 1917 es un Código vivo de la libertad. Conjuga las dos dimensiones de la existencia humana: ser individual y ser colectivo. Consigna como imperativo, el respeto a los atributos personales, paralelamente a la defensa de las

(5) Mexicano: ésta es tu Constitución.- Pág. 112.- Cámara de Diputados.- 1970.

condiciones generales de vida del mexicano, en esa vi  
sionaria enumeración de las garantías individuales -  
y garantías sociales, que hacen de nuestra Constitu-  
ción un compendio de auténtico humanismo".

"Nuestra Norma Fundamental fué elaborada por las -  
masas mexicanas que rompieron el ancestral tutelaje -  
político y económico. El Constituyente fué fiel re-  
presentante de los intereses que lo llevaron a Queré-  
taro: fué agrarista y fundó las bases de la Reforma -  
Agraria; fué obrerista y estableció las normas equita  
tivas del trabajo; fué profundamente nacionalista en\_  
el sentido de preservar el patrimonio de México para\_  
beneficio colectivo". (6)

La Constitución vigente hizo suyos los ideales sur  
gidos en los momentos trascendentales de la vida polí  
tica del país:

(6) Lic. Octavio Sentíes G.- Homenaje de los tres Poderes  
de la Unión.- 5 de febrero de 1971.

El concepto de soberanía nacional, de la Constitución de Apatzingán de 1814.

La autodeterminación de los pueblos, Morelos, - Apatzingán 1814 y Benito Juárez, su apotegma.

La Proscripción de la Esclavitud, repudio de vasallaje y declaración de derechos fundamentales, de los patricios Morelos e Hidalgo.

El Federalismo, de las Constituciones de 1824 y 1857.

El Juicio de Amparo, de Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero 1847.

La desamortización de los bienes del clero, del Período de la Reforma. (Indudable antecedente de la función social que hoy tiene la propiedad).

De la misma época, la gratuidad, obligatoriedad y laicismo de la Educación, también inspiración de Don Benito Juárez en su Ley Orgánica de la Instrucción Pública, de 2 de diciembre de 1867.

El Voto Directo para todos los puestos de elección popular, de Madero; y muchos otros.

De igual manera, posteriores al 31 de enero de -

1917, la Constitución Mexicana ha hecho suyos, en la paz y respetando las formalidades que ella misma establece, los cambios que la dinámica vida de nuestro país ha requerido. Así, el Poder Constituyente Permanente, que integran el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados de la Federación, ha hecho un buen número de reformas constitucionales, a fin de continuar el progreso político, económico, social y cultural de México. Podemos citar, entre muchas, las siguientes: el carácter absoluto de la no reelección del Ejecutivo y el alterno de la de Diputados y Senadores; el voto de la mujer; la representación minoritaria en el Congreso de la Unión que crea la institución de los Diputados de Partido; la que otorga la ciudadanía a los 18 años, independientemente del estado civil; la que otorga la nacionalidad a los hijos de madres mexicanas; la que permitió la reorganización del Poder Judicial de la Federación; la que autoriza a los Estados para celebrar convenios con la Federación para que los sentenciados cumplan sus penas en lugar distinto de su entidad; las reformas que otorgaron facultades al Congreso de la Unión: para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; para legislar

sobre el uso de la Bandera, Himno y Escudo Nacionales; para legislar del derecho marítimo en tiempo de paz y de guerra. La reforma que otorga nuevas facultades a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que hace más eficaz su función cuando éste se encuentra en receso; y las más recientes, una que otorga facultades al Consejo de Salubridad a tomar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental; y la que otorga facultades a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente para erigirse en Colegio Electoral en relación a las elecciones que se efectúen en los territorios, motivada por el restablecimiento del régimen municipal en el de la Baja California Sur.

Por todo lo anterior, debemos afirmar que tenemos una Constitución viva, actuante, dinámica, reflejo fiel del progreso y realidad de México.

#### 1.- INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO.

Los artículos 49 y 50 Constitucionales, a la letra dicen:

ARTICULO 49.- "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo -- dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

ARTICULO 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".

El sistema bicameral, como ya vimos, surgió en -- nuestro país en la Constitución de 1824, lo conservaron las constituciones centralistas de 1836 y 1843, aunque desvirtuado en lo que respecta al Senado; la Constitución de 1857 suprime la Cámara de Senadores, para re-- doptar el bicameralismo en 1874, en que fué reformada.

El Pacto Federal de 1917, conserva el bicamerismo como esencia misma del sistema federal, que como forma de estado adopta para la República Mexicana:

A).- LA CAMARA DE DIPUTADOS, como lo dispone el artículo 51 vigente, se integra por representantes de la Nación elegidos mediante voto directo, cada tres años, tantos como se determine de la relación proporcional de habitantes que señala el artículo 52, esto es, se elige un diputado propietario y un suplente (artículo 53), por cada doscientos mil habitantes o fracción de más de cien mil;\* pero los Estados y Territorios nunca tendrán menos de dos diputados los primeros, y uno los segundos, aunque no alcancen el número de habitantes señalado.

El artículo 52 ha sido motivo de varias reformas, en virtud del alto crecimiento demográfico del país; el texto original señaló un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción de más de veinte mil; en 1928, se aumentó la relación o índice proporcional a cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes; en 1942, a ciento cincuenta mil o fracción mayor de setenta y cin

\* Ver "Reciente Reforma Constitucional" al final del Capítulo.



co mil; 1951 a ciento setenta mil o fracción mayor de ochenta mil; el texto actual tiene su origen en la reforma constitucional de 1961.

Actualmente, el territorio nacional está subdividido en 178 distritos electorales, por tanto, la Cámara de Diputados puede tener como máximo 178 diputados de mayoría y 60 diputados de partido, (institución -- que analizaremos más adelante), que arroja un total - de 238 diputados.

Por el incremento demográfico que arrojó el último censo nacional, 50 millones de habitantes aproximadamente, para la integración de la próxima Legislatura de la Cámara de Diputados, que será en 1973, o -- bien se retabula la división territorial en distritos electorales, que nos dá un número de 250 y mismo número de posibles diputados de mayoría; o bien se reforma el mencionado artículo 52 de la Constitución Política aumentando el índice proporcional a 250 o 270mil habitantes para la elección de un diputado.\*

Por la dinámica política del país, que se refleja en la reciente atribución de ciudadanía a los mexici

\* Ver "Reciente Reforma Electoral" al final del Capítulo.

canos mayores de 18 años, independientemente de su estado civil y por la capacidad de participación en el gobierno de nuestra población, evidentemente joven, nos parece factible y nos inclinamos a pensar que se aumentará el número de circunscripciones electorales, y, en forma racional, el índice de proporción aludidos.

Consideramos pertinente hacer hincapié en las recientes reformas de la Ley Federal Electoral, entre las que se implantó el sistema de elección por fórmula para diputados y senadores.

Esta reforma estableció la emisión de un solo voto, simultáneo para la elección de los candidatos propietarios y suplentes, tanto para diputados como para senadores. Físicamente, al tachar un círculo se hace la elección tanto del candidato propietario, como del suplente, ambos integran la "fórmula". Simplifica, sin alterar su esencia, la emisión del voto. Antes se requería un voto para el candidato propietario, y otro para el suplente. Al mismo tiempo, agiliza su emisión en las casillas electorales, facilita notablemente el cómputo, reduce el número de representantes de los candidatos en las casillas.

Motivó estas reformas la búsqueda de un sistema que permitiese la expresión más fiel de la voluntad del cuerpo electoral, ya que alto porcentaje de votos era anulado por su errónea emisión; así como una mecánica más práctica y funcional. En primer lugar, el elector se enfrentaba a boletas electorales complicadas por el número de círculos. (Frente al nombre de cada candidato aparece el emblema de su partido en un círculo, el voto se emite cruzándolo). En la boleta de elección de diputados el votante tenía que escoger teniendo a la vista ocho círculos: cuatro círculos para candidatos a diputado propietario, uno para cada uno de los partidos nacionales, y cuatro para sus respectivos suplentes. La elección de senadores era aún más compleja al presentar cada partido dos candidatos a propietario y dos a suplente, el número de círculos ascendía a dieciseis.

....."El carácter práctico de la medida es ostensible en cualquier sistema electoral y con mayor claridad en un país que cuenta aún con una población

culturalmente heterogénea". (7)

DIPUTADOS DE PARTIDO.

Nace esta Institución en 1962, a iniciativa del Lic. Adolfo López Mateos, Presidente de México en ese año, con el notorio deseo de perfeccionar y dinamizar la democracia viva del país, lograr mayor participación del cuerpo electoral en la vida política, y propalar la participación de las minorías en el poder público; estimular el incipiente pluripartidismo, logrando al mismo tiempo su corresponsabilidad en las decisiones legislativas de la Federación, en sí trascendentes.

El artículo 54 de la Constitución Política dice:

ARTICULO 54.\*- "La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52,

(7) Manuel Bartlett.- El Nuevo Sistema de Elección por Fórmula para Diputados y Senadores.- Pensamiento Político No. 10, Vol. III Pág. 223 y 224.- Feb. 1970.

\* Ver "Reciente Reforma Electoral" al final del Capítulo 10.

y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III.- Estos serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;

IV.- Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este Artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el Artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El sistema electoral que da vida a esta institución, ha sido calificado, como es; de original, práctico, pro-democrático, sencillo y claro. El Maestro Tena Ramírez dice: "Hasta donde alcanzan nuestros conocimientos, el sistema adoptado por la reforma de 62 carece de precedente entre los numerosos sistemas inventados para otorgar representación a las minorías dentro del cuerpo legislativo. Su originalidad, empero, no lo convierte en fórmula impracticable por esotérica; antes bien, instituye un procedimiento electoral sencillo, claro y que resiste el asedio de la crítica..... El éxito de la reforma - a todas luces incomprensible - su comportamiento en la práctica, dependerá sobre todo

del uso leal del sistema, cuyo acierto no consiste en tratar definitivamente, de una vez por todas, los problemas de la democracia mexicana, sino ensayar el tránsito hacia un mecanismo electoral que permita a los -- partidos en minoría alcanzar la representación en la - Cámara, no como dádiva o merced que se les conceda -- simbólicamente en homenaje a la democracia, sino como derecho propio de las minorías". (8)

Las normas de integración de la Cámara de Diputados, configuran un "Régimen mixto o yuxtapuesto: -- Representación mayoritaria y representación proporcional de las minorías: respeta y mantiene la representación mayoritaria y la elección de diputados por --- distritos electorales y se complementa con la repre--sentación proporcional de las minorías, yuxtapuesta, que otorga, a los representantes que resulten electos

(8) Derecho Constitucional Mexicano.- Felipe Tena Ramírez  
Pág. 267.- Edit. Porrúa.- 7a. Ed.- 1964.- México.

en virtud de esta nueva figura electoral, los mismos derechos y obligaciones de los que resulten electos de los distritos electorales, por mayoría.

Con la adopción de este sistema, sigue siendo - válido el tradicional principio político que determina que las mayorías deben tomar las decisiones, y permite que las minorías tengan representación y sean escuchadas en el órgano legislativo.

El novedoso sistema que contiene el artículo 54 Constitucional, establece la regulación automática -- del mismo, es decir, excluye del beneficio de la institución a los partidos mayoritarios que obtengan más de veinte representantes por mayoría; exige un mínimo del porcentaje de la votación nacional (2.5%) a los - partidos políticos minoritarios, registrados cuando - ~~menos un año antes de la elección, en virtud del cual~~ tendrán derecho a cinco diputados de partido, y uno - más por cada quinta parte (.5%) de ese porcentaje inicial, pudiendo llegar hasta veinte, contando los que hubiese obtenido por mayoría.

También señala en qué orden se deben acreditar



los diputados de partido a que tenga derecho un partido político minoritario, esto es, los que mayor número de votos hayan obtenido con relación a los candidatos de su mismo partido. Si bien la fracción III del artículo 54 dice: ..... "serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado con relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país"; luego tiene mayor porcentaje de la votación total obtenida por un partido político en todo el país, el candidato de ese partido que mayor número de votos obtenga.

Cabe hacer mención al "Triple Valor del Voto" y al "Cociente electoral en el régimen mexicano". que destaca el Lic. Mario Moya Palencia en su obra "La Reforma Electoral", Ediciones Plataforma, México 1964.

El mencionado autor estima, atinadamente, que cada voto tiene tres efectos, a saber:

- 1) Determina, o cuenta para determinar cuál de los candidatos obtiene el triunfo por mayoría.

2).- Independientemente de a favor de qué candidato se emita el voto, cuenta para establecer la proporción que hay entre los partidos políticos en la votación total del país, y en virtud de esta proporción, el mayor o menor número de diputados de partido.

3).- Cuenta para fijar en qué orden y quienes habrán de acreditarse como diputados de partido, "...con gran sabiduría, se dejó a la voluntad de los electores y no a la de los partidos este señalamiento".

"Nunca, pues, ha valido más el voto ciudadano por un candidato a diputado federal. No tan sólo elegirá - diputados por mayoría, sino señalará cuántos diputados de partido ingresan a la Cámara y qué candidatos de los partidos minoritarios deberán acreditarse con este carácter". (9)

Para desentrañar las bases o motivos que el redactor de la Iniciativa tuvo para fijar el cociente elec-

(9) "La Reforma Electoral".- Lic. Mario Moya Palencia.- Ediciones Plataforma.- Pág. 116.- México 1964.

toral, el autor hace un estudio acucioso del que con -  
cluye lo siguiente:

a).- La disposición constitucional contiene  
ne un cociente electoral simple de .5% de la votación total  
total nacional para cada diputado de partido, con la -  
limitación de obtener un porcentaje mínimo del 2.5% --  
(cociente quintuplicado, principal o inicial); y acre-  
ditar por este medio hasta veinte contando los obteni-  
dos por mayoría.

b).- Se pregunta si fué arbitrario el co-  
ciente señalado o se usó algún sistema para obtenerlo.

Al contestarse, considera que se tomó como base -  
estadística el resultado de la elección para diputa-  
dos federales de 1961, en que privaban los mismos ele-  
mentos políticos para la justa electoral que se aveci-  
naba en la fecha de la Reforma, es decir, el cuerpo --  
electoral que determinó el censo demográfico de 1960, la  
subdivisión en 178 distritos electorales y el índi-  
ce proporcional que señala el artículo 52 Constitucional  
nal de un diputado por cada doscientos mil habitantes o  
o fracción mayor de cien mil.

A las estadísticas oficiales de dichas elecciones, aplica el sistema de Hare-Andrae para obtener el cociente electoral simple, de la siguiente manera:

La votación total en ese año fue de 6,845,826 - votos, y se eligieron 178 diputados. Se divide el total de votos entre el número de diputados, resulta: 38,460. Este número de votos representa o vale cada diputación. Esta cantidad es el .56% de la votación total del país en ese año, al multiplicarlo por 5 para obtener el cociente principal 6 inicial, se obtiene 2.8%. Guarismos de complicado manejo, por lo que había que redondearlos; si se elevaba a 3%, se sobrevaloriza cada curul haciendo más difícil para los -- partidos políticos minoritarios alcanzar el cociente, y debía utilizarse la proporción de .6% como cociente simple para las subsecuentes diputaciones a que se tuviera derecho, cifra de no fácil manejo, por lo -- que, en su opinión, se redondeó hacia abajo o sea -- 2.5% cociente inicial y .5% para las curules subsiguientes; facilitando así a los partidos políticos -- minoritarios la obtención de dicho cociente, que es el espíritu y la finalidad del sistema.

En la misma obra se advierte que el cociente fué fijado con base en la realidad nacional inmediata y -- que su funcionalidad no es afectada en una votación co piosa o en una raquílica, sin perder la relación pro porcional que le dió origen.

También destaca otra innovación del derecho cons titucional mexicano, en cuanto el cociente electoral - proporcional tiene la característica de ser predetermi nado; ya que en las legislaciones extranjeras que se - conocen, dichos cocientes se establecen a posteriori, en el momento del cómputo y calificación de las elec- ciones; en el que se puede estar sujeto, a presiones o manipulaciones que tergiversarían los resultados de la elección.

En la época de la reforma del Artículo 54 de la Carta Fundamental, la gran mayoría, doctos y legos, - loaron el nuevo sistema, pero muchos inquirieron sobre su efectividad y resultados que consideraban imposi--- bles de pronosticar. Sobre el particular, el mismo -- Lic. Moya Palencia escribió un minucioso artículo titu lado "Comportamiento del Nuevo Sistema Electoral". (10)

(10) Pensamiento Político No. 1 Vol. I Pág. 69 y sigs., mayo 1969.

en el que analiza los efectos que ha tenido con relación a:

- 1) Los partidos políticos.
- 2) Composición de la Cámara de Diputados.
- 3) Otras estructuras políticas y sociales.

1) Coincide con los propósitos expresados en la exposición de motivos de la Iniciativa, ya que estimuló la -- participación de las minorías a través de los partidos políticos también minoritarios, fortaleciendo a éstos -- últimos. Afirma que, asimismo, incrementó el cuerpo -- sufragista del partido en el poder. La aseveración anterior la desentraña de los datos estadísticos de las -- elecciones para diputados federales efectuadas en 1961, 1964 y 1967, que se observa en los cuadros estadísticos -- que enseguida se transcriben:

1 9 6 1

VOTACION TOTAL:	6.845,826	100.00 %
P.R.I.	6.178,434	90.02 %
P.A.N.	518,652	7.05 %
P.P.S.	65,143	0.95 %
P.A.R.M.	33,671	0.49 %
PARTIDO NACIONALISTA DE MEXICO	19,022	0.27 %
NO REGISTRADOS:	20,904	0.45 %

1 9 6 4

VOTACION TOTAL:	9,051,524	100.00 %
P.R.I.	7.807,912	86.03 %
P.A.N.	1.042,396	11.05 %
P.P.S.	123,837	1.04 %
P.A.R.M.	64,409	0.71 %
NO REGISTRADOS:	12.970	0.14 %

1 9 6 7

VOTACION TOTAL:	9.938,814	100.00 %
P.R.I.	8,342.114	83.09 %

1 9 6 7

P.A.N.	1.223,926	12.04 %
P.P.S.	215.087.	2.02 %
P.A.R.M.	138,799	1.42 %
NO REGISTRADOS:	18,888	0.19 %

\* Datos del Registro Nacional de Electores. (11).

En efecto, de la simple observación de los cuadros anteriores, se aprecia el incremento, tanto en las cifras absolutas como en las relativas, de los partidos minoritarios en la votación total del país, en virtud de que antes de la reforma, dichos partidos registraban menor número de candidatos respecto del total de circunscripciones electorales. V. gr. El Partido Acción Nacional, en 1961, registró candidatos en menos de la mitad de los 178 distritos electorales, en que hasta la fecha está subdividido en territorio nacional; en 1964, registró 174 candidatos, y en 1967, 176; es decir, en casi la totalidad de las

(11) Ob. Cit. Págs. 73 y 74



circunscripciones aludidas; así, por pocos votos que haya obtenido cada candidato, el gran total de todos éstos aumenta los sufragios obtenidos por este partido; cumpliéndose de este modo el espíritu de la democrática reforma.

También se analiza, con agudo criterio, el incremento de la votación para el partido de las mayorías, Este se obtuvo del elector no comprometido o "flotante", del sector apático y de las nuevas generaciones que adquirirían, en razón de haber cumplido - en esas fechas - 21 años de edad, la ciudadanía.

Conozcamos las cifras en que se basa esa afirmación: entre los comicios de 1961 y los de 1964, hubo un aumento total de la votación de 2.205,698 votos, de los cuales el Partido Revolucionario obtuvo - - - 1.629,478, que es el 75 % en números redondos; y del incremento entre 1964 y 1967, que fué de 887,290 votos, el mismo Partido hizo suyos 534,202, lo que nos confirma que sigue siendo el Partido que recluta a -- las mayorías.

2) Composición de la Cámara de Diputados.

Hasta la fecha del ensayo que comentamos, se habían integrado dos legislaturas de la Cámara de Diputados, a las que correspondieron los números XLVI y XLVII, al Congreso de la Unión.

En la primera se acreditaron 32 diputados de partido, que correspondieron 18 al P.A.N.; 9 al P.P.S. y 5 al P.A.R.M. Por mayoría, los partidos minoritarios, ganaron en tres distritos electorales, dos el P.A.N. y uno el P.P.S.

En la segunda de ellas, se totalizaron 34 diputados de partido, de los que 19 fueron del P.A.N.; 10 del P.P.S. y 5 del P.A.R.M. El P.A.N. ganó por mayoría, en el distrito electoral que el P.R.I. no postuló candidato a diputado propietario; y el P.A.R.M. ganó otro.

Se observa, que desde un punto de vista estrictamente numérico, solamente el P.A.N. obtuvo el cociente electoral para acreditar diputados de partido que señala el Artículo 52 del Pacto Federal; sin embargo, se reconocieron, en ambos casos, al P.P.S. y al P.A.R.M. un número de diputados de partido proporcional a su fuerza.

"Los estupendos dictámenes en que se basaron estas resoluciones, y que fueron profusamente difundidos, explicaron las hondas motivaciones sociológicas y políticas que motivaron el uso de esa hermenéutica. Puede ser que esto pueda molestar a algunos juristas amantes de aplicar las leyes más por la letra que por el espíritu, pero no es de dudarse que fueron ambas, unas decisiones sabias, tendientes a estimular la oposición responsable, el pluripartidismo y, por ende, la presencia de varias corrientes de opinión, distintas a la que representa la Revolución Mexicana, en el seno de la Cámara de Diputados. Por eso, causa risa que los críticos del P.R.I. hablen de que es un "Partido único", -- cuando en realidad es el que más ha hecho por estimular a los demás y está deseoso de una mayor oposición política y parlamentaria". (12)

3) En las estructuras políticas y sociales.

El tratadista, aprecia, con sensibilidad y suti-

(12) Ob. Cit Págs. 79 y 80

leza, que esta Institución ha encendido el "espíritu de libre controversia respecto de la cosa pública, - que ha penetrado en la sociedad mexicana, poco a poco, a través de los medios de difusión, y que ha caído hondo en las universidades o institutos de cultura superior" (13); que incita a todas las corrientes de opinión para que participen e intervengan a través de partidos políticos, ya que considera que en una sociedad organizada no se justifica la existencia de grupos de presión, evitando con ello, que se conviertan en poderes marginados y su participación sea efectiva y provechosa, decimos positiva para la vida política y democrática del país.

Analizaremos ahora, por cuenta propia, la --- elección y composición de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, o sea la que actualmente está en funciones. Lo hacemos aparte, ya que variaron los elementos de juicio, merced a la reforma del Artículo 34 Constitucional, que modifica el cuerpo ---

(13) Ob. Cit. Pág. 88

sufragista no sólo en cuanto a número, sino también a la calidad, digámoslo así, en que participaron los mexicanos mayores de 18 años, independientemente de su estado civil.

V O T A C I O N \*

1 9 7 0

VOTACION TOTAL:	13,163,052	100.00 %
P.R.I.	11,007,936	83.00 %
P.A.N.	1,843,781	14.00 %
P.P.S.	182,764	1,05 %
P.A.R.M.	109,338	0,83 %
NO REGISTRADOS	21,233	0.17 %

Se aprecia en la votación total del país, entre 1967 y 1970, un incremento de 3,224,238 votos para Diputados Federales. Este incremento responde al número de "nuevos ciudadanos", entre los dieciocho y los veintiún años, que la reforma del artículo 34 Constitucional incorporó al cuerpo sufragista del país.

\*Datos obtenidos en el Departamento de Archivo de la Cámara de Diputados.

Del total de dicho incremento de 3.224,238 votos, el Partido en el Poder recibió 2.665,882, o sea el 83%. El resto, el 17 %, fueron emitidos en favor del Partido Acción Nacional; ya que los Partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana no tuvieron incremento en la votación total del país, por sus candidatos, sino al contrario, disminuyó la votación para ellos.

Esto quiere decir, que más de las cuatro quintas partes de los "nuevos ciudadanos" encontraron en los candidatos a diputados federales del Partido Revolucionario Institucional, identificación con las inquietudes e ideales, comprensión en las inquietudes propias y adhesión a sus innovadores planes de trabajo. Esta proporción fué mayor en el caso del candidato a Presidente de la República del mismo Partido, cinco sextas partes aproximadamente. Asimismo, es una llamada de atención para los Partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, para reforzar sus cuadros juveniles.

La Cámara de Diputados de la XLVIII Legislatura al Congreso de la Unión, quedó integrada de la siguiente

te manera:

178 Diputados de Mayoría, que en su totalidad ganaron los candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

35 Diputados de Partido, que se acreditaron a los Partidos minoritarios de la siguiente manera:

PARTIDO ACCION NACIONAL:	20 Diputados de Partido.
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA:	10 Diputados de Partido.
PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA:	5 Diputados de Partido.

De las tres Legislaturas integradas con la Institución de Diputados de Partido, esta última es la que mayor número ha tenido. Como vimos, la XLVI de - - - 1964-1967 tuvo 32 y la XLVII 1967-1970, 34.

Tampoco en esta ocasión los Partidos Auténticos de la Revolución Mexicana y Popular Socialista obtuvieron el Cociente electoral necesario para acreditar -- Diputados de Partido, señalado por el Artículo 54 Constitucional. Sin embargo, la Tercera Comisión Dictami-

nadora de las Juntas Preparatorias de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, al acreditarlos, expuso en los considerandos de su dictamen, las razones que para ello tuvieron; que enseguida transcribimos - por considerarlo documento valioso de la doctrina e historia política del Derecho Constitucional Mexicano, en la aplicación del original sistema de representación proporcional minoritaria que contiene la Constitución Política:

"Honorable Asamblea:

Por acuerdo de vuestra soberanía y de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5o. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, se turnaron a esta Comisión los expedientes electorales que corresponden a las elecciones Constitucionales de Diputados celebradas en el País el día cinco de julio próximo pasado, para su estudio y la elaboración del dictamen que indica el artículo 6o. del propio ordenamiento, a fin de acreditar a los diversos Partidos Políticos Nacionales que participaron en dichos actos electorales los diputados de partido a los que tienen derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Me



xicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, ratifica el sufragio universal como derecho y deber cívico de los ciudadanos y establece la obligatoriedad del desempeño de todo cargo de elección popular; la adopción categórica del sistema de elección directa de diputados, senadores y Presidente de la República; la determinación de que los diputados son representantes del pueblo y por ende de la Nación y el principio de la no reelección absoluta para el cargo de Presidente de la República.

Consagra nuestra Carta Magna los principios del régimen federal democrático y representativo como elementos esenciales de la organización del pueblo mexicano cuya voluntad es constituirse en República. Y establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

La Constitución de 1917 ha sufrido subsecuentes reformas, tendientes a perfeccionar el sistema democrático, que como se ha visto, ha sido el anhelo del pueblo mexicano; el derecho de sufragio, que estaba limitado únicamente a los varones, se amplía al conce

derse el voto a las mujeres, según la reforma al artículo 34 de la Constitución, por decreto del Congreso, publicado el 17 de octubre de 1953, la base democrática del sufragio sufre una nueva ampliación con la reforma - cuya iniciativa presentó el C. Presidente de la República, Lic. Gustavo Díaz Ordáz, el 20 de diciembre del año de 1968 para otorgar el derecho de voto a la juventud, por la que se reconoce la ciudadanía a los jóvenes, varones y mujeres, a partir de los 18 años independientemente de su estado civil, fortaleciéndose aún más la base popular del poder representativo. .

En un sistema democrático, que el pueblo ha tendido a perfeccionar en el transcurso de su historia, no resulta suficiente el que los sectores más numerosos de la población elijan a sus representantes por medio del voto mayoritario, si nó que es necesario que aquellas - minorías de población que disienten, puedan a su vez tener representantes que expresen fielmente sus opiniones y que éstos, conjuntamente con los representantes de la mayoría, puedan opinar y decidir sobre todos los asuntos públicos de interés nacional. Ningún sitio mejor, constitucionalmente, que la Cámara de Diputados, expresión fiel de la representación popular, para que mayorías --

y minorías concurren a participar en el gobierno del  
país.

Precisamente con el deseo de que todas las co---  
rrientes de la opinión pública pudieran expresarse en  
la Cámara de Diputados se llevaron a feliz término en  
el año de 1963, las reformas a los artículos 54 y 63\_  
de la Constitución que establecieron un sistema elec-  
toral mixto para la elección de diputados federales,\_  
la cual combina nuestro tradicional régimen de elec-  
ción distrital por mayoría, con otro, ubicado en el -  
plano nacional, que facilita el que los partidos mino-  
ritarios, entendiéndose por éstos los que hubiesen obte-  
nido 20 o menos triunfos por mayoría, puedan accredi-  
tar hasta ese número de diputados de partido mediante  
el cumplimiento de los requisitos que las propias nor-  
mas jurídicas señalan.

Con esta trascendental reforma se inicia, cierta-  
mente una nueva etapa en nuestros procedimientos demo-  
cráticos, pues el nuevo sistema significa la apertura  
de nuestro regimen legal a todas las corrientes de --  
opinión y el estímulo para el advenimiento del pluri-  
partidismo en México.

Los orígenes del pluripartidismo tienen hondas y antiguas raíces en nuestro medio. Históricamente, a falta de partidos políticos claramente definidos, actúan, en la sociedad mexicana, desde la consumación de la Independencia, dos corrientes políticas llamadas, en términos generales, la corriente liberal y la conservadora, y no es sino hasta 1847 cuando como resultado de alternativos ascensos y descensos de los grupos conservadores y liberales al Poder, que Mariano Otero, ilustre liberal, apunta la necesidad de estabilizar el régimen con la coexistencia de liberales y conservadores en el seno del Congreso, ya que la presencia de unos en el Poder solía traer la insurrección de los otros. A mayor abundamiento, el destacado legislador y político apunta la posibilidad de que otras corrientes minoritarias puedan llegar a formar parte del Gobierno, cuando en una de sus múltiples intervenciones habla de "La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados", y agrega, que este hecho, constituye "...una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías".

Otero, adelantándose a su tiempo, afirmaba que: -  
"...el sistema representativo es mejor en proporción -  
que el cuerpo de representantes se parezca más a la Na  
ción representada", y que "La teoría de la representa  
ción de las minorías no es más que una consecuencia --  
del sufragio universal: porque nada importa que ningun  
no quede excluido del derecho de votar, si muchos que  
dan sin la representación, que es el objeto del sufra  
gio".

La Revolución Mexicana respondiendo a su origen -  
democrático retoma este principio. El Presidente Plu  
tarco Elías Calles en el mensaje del primero de sep -  
tiembre de 1928, afirmó ante el Congreso de la Unión:-  
"Quiero decir, entre otras cosas, que este triunfo de\_  
la Ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor -  
~~las necesidades nacionales~~, cuando estén en esos esca  
ños representadas todas las tendencias y todos los in  
tereses legítimos, cuando logremos, como está en gran\_  
parte en vuestras manos conseguirlo por el respeto al  
voto, que reales, indiscutibles representativos del --  
trabajador del campo y de la ciudad, de las clases me  
dias y submedias, e intelectuales de buena fe, y hom  
bres de todos los credos y matices políticos de Méxi  
co, ocupen lugares en la representación nacional - --

en proporción a la fuerza que cada organización o cada grupo social haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia pública". Y más adelante agrega: --- "Más peligroso resulta ahora para las conquistas revolucionarias la intolerancia política llevada al extremo...que la aceptación de todo género de minorías, -- que la lucha de ideas en este Parlamento..."

La realidad política mexicana hasta antes de --- 1963, mostraba el predominio del gran partido mayoritario originado por la Revolución, que no tan sólo ha -- conquistado legítimamente el Poder Público, sino que -- mantenía una abrumadora mayoría representativa en la -- Cámara de Diputados. A ello contribuía, además, la rigidez del sistema electoral, muchas veces criticada, cuya naturaleza dificultaba la expresión de las corrientes políticas minoritarias, hecho más patente en la -- medida que el desarrollo económico del país propiciaba su crecimiento demográfico y la concentración de más grandes núcleos humanos, tanto en las zonas urbanas -- como en las rurales.

Atento a esos fenómenos, el Ejecutivo Federal --- promovió la reforma a la que hemos hecho referencia en

este dictamen, que creó la institución de los Diputados de Partido, con el objetivo central de consolidar la estabilidad política y orgánica de que México disfruta, mediante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, y en particular de las minoritarias agrupadas en partidos políticos nacionales.

El sistema mixto creado en 1963 tuvo entre otras la gran virtud de respetar la tradición mexicana de -- elección por distrito facilitando al mismo tiempo la adjudicación de diputados de partido a las organizaciones políticas que no obtuviesen suficientes triunfos - distritales.

Con ello conservaba el principio democrático de que mayorías y minorías deben opinar y debatir, pero - de que sólo las mayorías tienen el supremo derecho de decidir los destinos nacionales.

Ubicado en el contexto de su época nuestro sistema electoral mixto busca aprovechar el valor de todos los votos ciudadanos, sin que ninguno se desperdicie, - de tal manera que no solamente aquéllos expresados en favor del partido mayoritario conduzcan a la obten--- ción de una representación política, sino también los

otorgados en pro de las organizaciones minoritarias, -  
en la debida proporción a su fuerza electoral.

Al integrarse un sistema SUI GENERIS de represen-  
tación, nuestro derecho no se limitó a garantizarla a\_  
las corrientes menores de opinión sino que, mirando --  
hacia el porvenir, buscó el estímulo y fortalecimiento  
de esas propias corrientes políticas asegurándoles que  
sus ideas y sus pronunciamientos serían escuchados en\_  
la Cámara Popular.

Como consecuencia de las elecciones federales de\_  
1964 y 1967 la XLVI y XLVII Legislaturas de la Cámara\_  
de Diputados, fueron integradas con un sentido pluri--  
partidista, con diputados no sólo del partido mayorita\_  
rio, el Partido Revolucionario Institucional, sino de\_  
otras tres respetables corrientes de opinión ciudada--  
na: las canalizadas a través de los partidos Acción Na\_  
cional, Popular Socialista y Auténtico de la Revolu- -  
ción Mexicana.

Para ello, las normas jurídicas producto de la re\_  
forma fueron aplicadas ciñéndose a la interpretación -  
del método histórico-político y no sólo a la interpre-  
tación literal del método jurídico puro, estimando que



como partes de nuestro Derecho Constitucional tenían -- una misión eminentemente social que cumplir y no podían desvincularse de los fenómenos históricos, económicos y políticos que las habían motivado.

Así, la representación popular conjugada en la Cámara de Diputados no quedó constreñida a su ya de por sí importante dimensión política, sino, como lo avizoraba Mariano Otero, lo preveía Plutarco Elías Calles y lo señalaba claramente el espíritu de la reforma constitucional, con una plena dimensión sociológica.

La representación entendida en esos términos, no designa solamente una relación de derecho o de opinión entre electores y elegidos, entre mandantes y mandatarios, sino la coincidencia entre la integración de las fuerzas políticas y sociales del país y la composición de la Cámara Popular.

Quedó integrado de esta manera el proceso entre la Ley como expresión normativa de la realidad, como consecuencia de la norma y al mismo tiempo como conformadora de derecho. A tal grado, que para esta Tercera Comisión las resoluciones de los Honorables Colegios Electo

rales que dieron vida a las dos Legislaturas inmediatas anteriores constituyen ya fecundos y valederos precedentes.

El régimen de libertad pública que hemos construído en el transcurso de un largo proceso histórico, garantiza plenamente el derecho de todos a opinar en el foro público, a vigorizar las diversas corrientes ideológicas y a disentir dentro de los marcos de la Ley. El resultado del nuevo sistema electoral que tutela esas libertades ha sido a todas luces loable y fructífero. La presencia en esta Cámara de Diputados de Partido, representantes de organizaciones políticas minoritarias, ha renovado la vida democrática al desarrollar y mantener cauces pacíficos y libres a la expresión de las distintas opiniones públicas.

Los limpios y ordenados comicios celebrados el 5 de julio del corriente año, constituyen por sí mismos un nuevo y sólido avance en el camino del pueblo mexicano hacia su plena superación democrática. Por la organización que tuvieron, por el respeto a las leyes electorales que los distinguió, por la forma masiva, pacífica y libre con que los ciudadanos mexicanos se,

expresaron a través de ellos, y por el alto nivel cívico que campeó en su preparación y desarrollo, fueron -- una auténtica consulta popular y reflejan sin lugar a -- duda la voluntad democrática de la Nación. Traducen, -- además, el predominio de las corrientes políticas mayo- ritarias y la gradual expresión de aquéllas otras que, apoyadas por minorías, contribuyen también, en términos electorales, a la configuración del ser nacional. En -- estas ejemplares elecciones los ciudadanos sufragaron -- en favor de los cuatro partidos políticos nacionales re- gistrados, y, en consecuencia, `sentaron` los presupues- tos para que respetando su voluntad la Cámara de Diputa- dos se integre con representantes surgidos de estos mis- mos partidos políticos.

Para resolver los derechos de los partidos políti- cos contendientes o acreditar diputados de partido en -- esta representación nacional, la Comisión estima que no debemos detenernos en un simple examen del resultado nu- mérico de la votación general, toda vez que no bastan -- las escuetas operaciones aritméticas derivadas de los -- escrutinios, para estar ciertos de una interpretación -- correcta del espíritu de los preceptos de nuestra Ley -- Fundamental, pues como hemos sostenido, más allá de su

propia literalidad deben valorarse la génesis de los principios que contienen, la exigencia histórica que los motivó, el factor político presente para individualizar su contenido, la antigüedad e importancia de los partidos políticos nacionales, y la orientación del país hacia un porvenir democrático verdaderamente integrado, con base en las esencias de nuestra tradición histórica y en los anhelos de constante superación de nuestro pueblo..." (14)

B) LA CAMARA DE SENADORES. Se integra por dos representantes de cada Estado miembro de la Federación, y dos del Distrito Federal. Dos senadores, representantes de las entidades federativas en que fueron elegidos, además de serlo de la nación, tienen, de acuerdo con la doctrina del federalismo una doble función de equilibrio respecto de la cámara colegisladora; la primera, relativa a la probable desproporción del número de diputados de un Estado con escasa población y otro sobrepoblado, y la influencia de la diputación de éste, en perjuicio del Estado con menor cantidad de representantes populares en alguna decisión legislativa; la segunda, en el ejercicio de sus funciones que deben estar caracterizadas por la serenidad y madurez polí-

(14) Diario de los Debates de 29 de agosto de 1970.-

tica. De ahí el origen de la palabra senador, de sénex viejo. Asimismo, por la facultad de discernimiento sereno propio de la asamblea poco numerosas y cuyos integrantes tienen un mínimo de edad que supone antepondrán el sereno raciocinio a las pasiones, en el estudio de cualquier asunto que sea del conocimiento de la corporación, para asegurar la buena marcha de la Federación.

#### REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR.

La Carta Magna determina que deberán satisfacer los mismos requisitos los aspirantes a ser representantes en cualquiera de las Cámaras, a excepción hecha de la edad, que para la Cámara de Diputados señala un mínimo de 25 años cumplidos al día de la elección, y de 35 para la de Senadores. (Artículos 55 y 58).\*

Ser ciudadano mexicano en el completo ejercicio de sus derechos políticos, (fracción I Artículo 55) -- como para ejercer cualquier función pública, y por lo mismo tiene el derecho de desempeñar éstas, como lo consagra el Artículo 35 de la propia Constitución Política. Además, la nacionalidad debe haberse adquirido por nacimiento, toda vez que se conocerá de asuntos de interés -

\* Ver "Reciente Reforma Constitucional" al final del Capítulo.

nacional en los que pueden coincidir intereses opuestos a países extranjeros.

Ser originario del lugar de la elección, o vecino de él, con residencia efectiva por más de seis meses anteriores a la fecha de la elección (fracción III Artículo 55). Dos razones fortalecen esta disposición: una, el conocimiento personal entre el candidato que tendrá la representación y la población electoral, facilitando ello la decisión selectiva entre varios candidatos; la otra, siendo una de las funciones de los representantes la gestión de cuestiones de interés general de los electores, imprescindible es que conozca sus necesidades.

Los requisitos señalados en las fracciones IV y V del Artículo 55, garantizan la imparcialidad de la elección, al prohibir que los miembros del ejército, jefes de policía del lugar, Secretarios o Subsecretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores de la Entidad, Secretarios de Gobierno del Estado, Magistrados o Jueces, ya sean federales o locales que tengan jurisdicción en el lugar de la elección, a menos que se separen del cargo noventa días antes de que se efectúen los comicios.

La fracción VI inhabilita para ocupar estos cargos, en cualquier tiempo, a los ministros de cualquier religión, ya que entre el Estado y la iglesia debe haber, y la hay, absoluta separación.

El Artículo a que nos venimos refiriendo, en su fracción VII hace un reenvío al Artículo 59 del mismo Ordenamiento, que ordena la imposibilidad de reelección para el período inmediato, para los diputados y senadores propietarios y los suplentes que hubiesen entrado en ejercicio, así como para los propietarios participar con el carácter de suplentes.

Para ser diputado o senador suplente, deben satisfacer los mismos requisitos que los propietarios. Esto se debe a que por un sinnúmero de causas (muerte, separación, inasistencia, opción, licencia, etc.), puede ser necesaria la inmediata presencia y ejercicio del cargo del suplente. Razón misma que asiste a la prohibición para que un legislador propietario pueda ser suplente en el período inmediato; figura que tocamos en el párrafo anterior.

Para que el ejercicio de las funciones de los legisladores de la Federación, no se vean perturbadas u obstruidas, y se ejerzan con absoluta libertad, la Ley -

les otorga, respecto del fuero penal, sea común o federal, irresponsabilidad (Artículo 61) e inmunidad (Artículo 108). Irresponsabilidad, de las opiniones emitidas y las ideas expresadas en el cumplimiento de su cargo, "aún cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito, difamación, calumnia, etc." (15); luego, no incurren en responsabilidad y no pueden ser perseguidos por estos hechos, aún después de concluido el período para el que fueron electos. Inmunidad o fuero constitucional, porque en el lapso de su cargo no están sometidos al fuero común, en tanto sea motivo para ser privados de la libertad, a menos que, tratándose de delitos del Orden Común previamente sean desáforados por la Cámara de Diputados, o tratándose de delitos oficiales los juzgue culpables el Senado de la República, habiendo sido acusados por la Cámara Popular; de las faltas oficiales y delitos; si son responsables y pueden ser perseguidos al finalizar su encargo.

Por la misma razón, sanciona la dependencia econó-

(15) Comentarios al Art. 61.- Mexicano esta es tu Constitución.



mica de los legisladores por el desempeño de empleos o comisiones de la Federación ó de los Estados; la inobservancia de esta disposición es motivo para perder el carácter de representante. Se puede obtener licencia de la Cámara que corresponda y desde luego cesa en sus funciones de representante. (Art. 62)

Otras sanciones que pueden aplicarse a los representantes, están contenidas en los artículos 63 y 64 de la Carta Fundamental, y son:

Si no asisten a tomar posesión de su cargo a los treinta días del en que debió iniciarse, se entiende que no aceptan el cargo; en el caso del propietario, se llama al suplente, y si el suplente tampoco concurre se convoca a nuevas elecciones.

---

Si el representante no asiste a diez sesiones consecutivas, se entiende renuncia a asistir hasta el período inmediato, y se llama al suplente para el ejercicio de las funciones en el período de que se trata.

El legislador que no asista a una sesión no tiene derecho a la percepción - dieta - correspondiente al día de la falta, salvo que medie causa justificada o permiso

del Presidente de la Cámara respectiva.

El propio artículo 63 dispone que incurren en responsabilidad, quienes habiendo resultado electos, diputados o senadores, no se presenten a su Cámara respectiva, califica ésta, si hay causa justificada o nó; y los Partidos Políticos Nacionales serán acreedores a sanciones e incurrirán en responsabilidad si acordaran que sus candidatos que resultaran electos, no se presenten a desempeñar sus funciones en las Cámaras Legisladoras. Esta - enérgica sanción encuentra su fundamentación en que, si bien se llega a ocupar un cargo de elección popular en - virtud del ejercicio de un derecho ciudadano, una vez al canzado, es obligación constitucional desempeñar las funciones inherentes al mismo y, de no cumplir con esa obligación, se burla la voluntad popular expresada por medio del sufragio.

Las anteriores sanciones y las medidas de apremio para el cumplimiento de la función legislativa, tienden a evitar el entorpecimiento de la labor de estos órga--nos, fundamental en la vida del Estado.

C) COLEGIO ELECTORAL.

El Artículo 60 del Pacto Federal, dice: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será -- definitiva e inatacable".

La integración del Congreso de la Unión, está precedida de una serie de actos eminentemente políticos, -- desde la selección de candidatos en cada partido, la campaña electoral y el sufragio; adecuado es que culmine con su calificación, confiada también, a un órgano político, -- las mismas Cámaras.

La calificación de las elecciones, podríamos decir, tiene dos instancias: en el caso de los senadores, la primera cuando la Legislatura de cada Estado declara electos a los que hubieran tenido mayor número de votos, como dis pone el Artículo 56 Constitucional; y la segunda, en la propia Cámara a que califica dicha declaratoria y resuelve las dudas del procedimiento de elección. Como vemos, los órganos que intervienen en la calificación de las elecciones, son eminentemente políticos. De igual manera, en el caso de los diputados, primeramente la Comisión Federal Electoral verifica el cómputo de la votación y re gistra, en su caso, constancia de mayoría de votos, a - -

quien la hubiese obtenido. Esta Comisión está integrada por los representantes de los Partidos Políticos contendientes, un representante de cada una de las Cámaras al Congreso de la Unión, un Secretario, que debe ser Notario Público del Distrito Federal y tener 10 años de antigüedad, y la preside el Encargado del Despacho de la Secretaría de Gobernación.

La función del Colegio Electoral la desempeña cada una de las Cámaras en las Juntas Preparatorias que deben celebrar; normadas estas últimas por las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso -- General de los Estados Unidos Mexicanos.

El mencionado Ordenamiento prescribe que cada Cámara, antes de concluir su último Período Ordinario, designe una comisión de cinco de sus miembros que se denomina "Comisión Instaladora", y le señala las siguientes atribuciones:

- 1). Extender y firmar las tarjetas de acceso a -- los presuntos diputados o senadores para las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral. Dichas tarjetas las reciben los diputados que han entregado la ---

constancia de mayoría de votos debidamente registrada por la Comisión Federal Electoral; y los senadores a quienes el Congreso de su Estado los haya declarado electos para el cargo.

2). Instalar la Primera Junta Preparatoria, o, en su caso, integrar la Mesa Directiva de la Junta Previa; se integra esta última, en el caso de no estar presentes más de la mitad de los presuntos diputados o las dos terceras partes de los presuntos senadores (quorum), su función se limita a señalar nueva fecha y hora para la celebración de la Junta Preparatoria y convocar a los que no asistieron a hacerlo. (Arts. 2o. y 3o.)

La Primera Junta Preparatoria debe celebrarse el 15 de agosto, en la que, si hay quorum, se debe elegir Mesa Directiva, integrada por cuatro de sus miembros que desempeñarán las funciones de Presidente, Vicepresidente y Secretarios. En la misma, se nombran las Comisiones Dictaminadoras de los expedientes electorales, de la siguiente manera:

a).- En la Cámara de Diputados funcio--

nan tres Comisiones Dictaminadoras: la primera formada por quince presuntos Diputados, divididos en cinco secciones, quienes dictaminan sobre la legitimidad de las elecciones del resto de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, compuesta por tres individuos, que dictaminan sobre la legitimidad de los comicios correspondientes a los distritos electorales de los presuntos diputados de la Primera Comisión; y la tercera, que conoce y dictamina de la votación total del país y la elección de los diputados de Partido, integrada por tres miembros.

b).- En la Cámara de Senadores se nombran dos Comisiones Dictaminadoras: la primera formada por cinco presuntos senadores y la segunda, por tres, que tienen las atribuciones otorgadas a las dos primeras Comisiones de la Cámara de Diputados.

---

Es pertinente apuntar que previamente, como lo manda la Ley Electoral Federal, los funcionarios de los Comités Distritales de todo el país, envían a la Cámara de Diputados, y los de las Comisiones Electorales de cada Estado a la Cámara de Senadores, los expedientes electorales que contienen las Actas de Cómputo, de protestas,

de instalación, etc., en fin, los hechos y actos acaecidos el día de la elección, acompañados de todas las boletas electorales, las computadas, las nulificadas y -- las inutilizadas, que sirven a las Comisiones Dictaminadoras para ilustrar su criterio y aclarar cualquier duda al calificar dichos expedientes.

A los tres días de efectuada la Primera Junta Preparatoria, se celebrará la Segunda, dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en que las primeras dos Comisiones presentarán ya algunos dictámenes, dando preferencia a los que estimen no ameritan discusión; debiéndose verificar sesiones diarias para el conocimiento de los dictámenes subsecuentes.

Estos deben ser unitarios, tratándose de senadores y diputados de mayoría y referirse por Partidos Políticos para acreditar diputados de Partido.

En la discusión de los dictámenes pueden participar cualquiera de los presuntos diputados o senadores, sean o no miembros de la Comisión que emitió el dictamen y los candidatos contrincantes del que el punto resolutivo considera legítimamente electo. La Comisión Dictaminadora está facultada, si estima que la discu---

sión proporcionó nuevos elementos de juicio desconocidos antes de ella a modificar el sentido del dictamen; también lo modificará si la Asamblea lo rechaza en los términos que fué presentado.

Una vez discutidos cada uno de los dictámenes, el Presidente del Colegio Electoral, que es el de las Juntas Preparatorias, hace la formal declaratoria de ser válidas las elecciones a que se refiera el dictamen y de ser diputado o senador al Congreso de la Unión, el triunfador de los comicios.

La Tercera Comisión de la Cámara de Diputados inicia su función al conocerse los dictámenes de las otras Comisiones, y al conocer la solución de todos los casos anteriores y de la votación total del país, dictaminará sobre los partidos políticos con derecho a acreditar diputados de Partido.

El caso de los senadores por el Distrito Federal, reviste ciertas peculiaridades y procedimiento distinto. El artículo 56 Constitucional dice en su segundo párrafo: "La Legislatura de cada Estado declarará electo al (senador) que hubiese obtenido la mayoría de votos emi-



tidos"; es bien sabido que las funciones de Congreso local del Distrito y Territorios Federales, las asume el Congreso de la Unión por mandato del artículo 73 de la Norma Fundamental en su fracción VI; sin embargo, para los efectos del segundo párrafo del artículo 56, es la Cámara de Diputados, legítimamente instalada, a quien -- corresponde hacer la declaratoria correspondiente, como lo manda la Ley Electoral Federal, en sus artículos 18 - fracción X, y 110, fracción III.

Como es sabido, las elecciones para Diputados Federales y Senadores al Congreso de la Unión, se celebran simultáneamente cada seis años, el primer domingo del mes de julio; en esta época del año, normalmente, la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, a menos de -- dos meses de concluir su período, se encuentra en receso constitucional, y la integración de la próxima está en proceso, y las funciones como tal se inician el día primero de septiembre del año de la elección.

¿A cuál de las Cámaras de Diputados, la entrante o la saliente, corresponde declarar electos a los Senadores del Distrito Federal?

Tanto la Ley Electoral Federal como la Constitu--

ción Política, no contienen disposición expresa; ha sido\_  
costumbre, sin embargo, que sea la Cámara entrante la que  
dictamina y declara sobre las elecciones de Senadores del  
Distrito Federal.

Al respecto, consideramos que puede conocer de las  
elecciones de que se trata, tanto la Cámara de Diputados  
que concluye su período, como la que lo inicia. En caso  
de que sea la Cámara saliente, habría de convocarse a un  
Período Extraordinario de Sesiones, para conocer y dicta  
minar sobre el particular.

## 2). ATRIBUCIONES.

Es conveniente, antes de ocuparnos de las atribu--  
ciones y facultades del Congreso y de cada una de las --  
Cámaras, conocer algunas disposiciones generales que re-  
gulan su funcionamiento.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congre  
so General dispone que en la última Junta Preparatoria -  
los legisladores deben prestar la protesta de Ley, y ele  
gir un Presidente y dos Vicepresidentes, que duran un --  
mes en el ejercicio de sus funciones durante el Período\_

de Sesiones en que fueren elegidos; y cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, que desempeñan ese cargo en las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio. El Presidente y los Vicepresidentes no pueden -- ser reelectos para esos cargos en las sesiones de un año; y los Secretarios y Prosecretarios no pueden, en el Pe-- ríodo Constitucional, volver a desempeñar las mismas fun-- ciones.

Para que las Cámaras puedan actuar es indispensa-- ble que se integre el "quórum", que es la mínima asisten-- cia de sus integrantes; para la Cámara de Senadores es -- de las dos terceras partes de sus integrantes, y para la de Diputados es de más de la mitad de sus miembros, y -- sus resoluciones se adoptan por mayoría de votos de los presentes, como regla general; es la propia Constitución Política la que señala algunas excepciones en las que la integración del quórum y la votación para tomar ciertas decisiones, siguen normas especiales.

El único caso en que se exige la integración de -- quórum diferente, que señala el artículo 84 Constitucio-- nal; es cuando el Congreso General se reúne y erige en -- Colegio Electoral para subsanar la falta absoluta de Pre-- sidente de la República, en que deberán estar presentes

las dos terceras partes del total de sus miembros.

Es oportuno apuntar que las Cámaras siempre funcionan separadas, para el conocimiento de cualquier asunto de su competencia, a excepción hecha de la situación conocida en el párrafo anterior, así como a la apertura y --- clausura de sus períodos ya ordinarios, ya extraordina--- rios, y para tomar la Protesta del Presidente de la República, sea Constitucional, Interino o Substituto.

Al mismo Artículo 63 Constitucional, que contiene - las reglas generales de la integración de quorum, autoriza a las Cámaras para actuar aún sin haberlo, pero exclusivamente para compeler a los ausentes para que se presenten, llamar a los suplentes si no se presentan los propietarios y convocar a nuevas elecciones si no lo hicieren - ni unos ni otros.

Ahora nos ocuparemos de las decisiones de las Cámaras, en que se requiere votación especial:

Para réformar la Constitución política, ella misma dispone en el Artículo 135, se requiere el voto de las - dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras.

Es precisa la misma proporción de votos de cada una de las Cámaras: para superar el veto del Ejecutivo, Artículo 72 - Inciso "c"; también para que el Congreso determine la erección de un nuevo Estado de la Federación, Artículo 73 Fracción III Inciso 5o, igual mayoría, para que la Comisión Permanente convoque a un Período Extraordinario de Sesiones, Artículo 79 - Fracción IV; igual votación es necesaria, para que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente nombre de entre la terna que envíe el Presidente de la República, Gobernador del Estado en que hubiesen desaparecido todos los Poderes, Artículo 76 - Fracción V.

La Cámara de Diputados para desaforar a alguno de los funcionarios que menciona el Artículo 108 Constitucional, quienes gozan de fuero constitucional durante el desempeño del cargo, es precisa la mayoría absoluta de votos del total de sus integrantes, estén o no presentes.

De igual manera, la Cámara de Senadores erigida en Gran Jurado, precisa la votación de las dos terceras partes del total de sus miembros para declarar culpable al funcionario que previamente haya acusado la de Diputados, de la comisión de algún delito oficial.

Se aprecia que la razón del constituyente para exigir especial regulación en los casos anteriores, es que dichos actos tienen honda trascendencia en la vida política del país y los miembros del Congreso pueden ser motivo de presiones e intereses en la votación de estos asuntos.

Para el estudio de las atribuciones del Congreso, es conveniente distinguirlas entre Facultades del Congreso, Facultades exclusivas de cada Cámara, autónomas o comunes y de la Comisión Permanente.

Las Facultades del Congreso son las que se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras; el desahogo de estos asuntos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras como regla general, excepto las que se traten de contribuciones, empréstitos y movilización de tropas, así como la destitución de autoridades judiciales que solicite el Presidente de la República. (Artículo 72, Inciso h) y 111, 6° párrafo) que deberán tener como Cámara de origen la de Diputados.

Estas facultades, están reunidas en su mayor parte en el artículo 73 de la Constitución Federal, que a continuación se transcribe, y en otros preceptos constitucionales, antes apuntamos los casos en que ambas Cámaras funcionan conjuntamente, que son verdaderos casos de excepción.

ARTICULO 73.- "El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal;

II.- Para erigir los Territorios en Estados --- cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre -- ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales;

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y -

mandar pagar la Deuda Nacional;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 de la Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organi--



zar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos Reglamentos;

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

1o.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII.- ~~Para establecer casas de moneda, fijar las~~ condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos.

XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII.- Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias, a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya --

conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral, y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle al Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior.

20.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27.

30.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de Seguros.

40.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

50.- Especiales sobre:

- a). Energía eléctrica.
- b). Producción y consumo de tabacos labrados.
- c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d). Cerillos y fósforos.
- e). Aguamiel y productos de su fermentación.
- ~~f). Explotación forestal, y~~
- g). Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, y

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Exclusivas de cada Cámara.- Estas facultades se ejercitan separadamente y concluído su estudio y resolución en la Cámara que corresponda, no pasa a conocimiento de la otra; están contenidas en los artículos 74 y 76 Constitucionales.

ARTICULO 74.- "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República. Dicha facultad se ejercerá también respecto de las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar substitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas;

II.- Vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos, -----

discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República.

VII.- Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la parte final del Artículo 111, y

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

ARTICULO 76.- "Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplo-

máticas que celebre el Presidente de la República, con las potencias extranjeras;

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y -- Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga;

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites 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;

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

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. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras -

partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. -- El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso;

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.

La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII.- Erigirse en Gran Jurado para conocer de -- los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;

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 somete el Presidente de la República;



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, y

X.- Las demás que la misma Constitución le -- atribuye".

Las facultades comunes o autónomas, son iguales - para ambas Cámaras, y las ejercen separadamente y sin intervención de la otra, y están contenidas en el Artículo - 77 Constitucional:

ARTICULO 77.- "Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II.- Comunicarse con la Cámara Colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus res

pectivos miembros"

La Comisión Permanente, integrada por individuos de ambas Cámaras -15 Diputados y 14 Senadores dispone el Artículo 78 Constitucional -, funciona en los recesos del Congreso de la Unión. Representa al Poder Legislativo, - mantiene viva la institucionalidad de los tres Poderes, la organización constitucional del país, la buena y continua marcha de los asuntos públicos y la ininterpción de la acción legislativa. Sus funciones las desempeña normalmente de enero a agosto de cada año, ya que si convoca a un Período Extraordinario de Sesiones al Congreso o a alguna de las Cámaras, éstas sólo se ocuparán del o los asuntos para que hayan sido convocadas, y la Comisión Permanente continúa con el despacho de los asuntos de su competencia; expresamente contenidos en el Artículo 79.

---

ARTICULO 79.- "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el Artículo 76, Fracción IV;

II.- Recibir, en su caso, la protesta del -  
Presidente de la República, de los Miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados --  
del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos fun  
cionarios se encontraren en la ciudad de México;

III.- Resolver los asuntos de su competen---  
cia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión,  
las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las -  
Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de -  
la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se des-  
pachen en el inmediato período de sesiones.

IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecu  
tivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara,  
a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos --  
casos el voto de las dos terceras partes de los indivi--  
duos presentes. La convocatoria señalará el objeto u ob  
~~jetos de las sesiones extraordinarias;~~

V.- Otorgar o negar su aprobación a los --  
nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magis--  
trados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito --  
Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes  
de licencia de los Ministros de la Corte, que le someta\_  
el Presidente de la República;

VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al -  
Presidente de la República y nombrar el interino que su  
pla esa falta;

VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente  
de la República haga de ministros, agentes diplomáticos,  
cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, -  
coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada  
y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley -  
disponga, y

VIII.- Suspender provisionalmente a los miembros de  
los Ayuntamientos de los Territorios y designar substi-  
tutos o juntas municipales, en su caso, en los términos  
de las leyes respectivas y

IX.- Erigirse en Colegio Electoral, durante los re  
cesos de la Cámara de Diputados, para calificar las ---  
elecciones municipales extraordinarias que se celebren  
en los Territorios.

--- Como apuntamos en el Capítulo Primero, todos los -  
actos de las Cámaras y de su Comisión Permanente, son -  
formalmente legislativos, ya que emanan del Poder Legis-  
lativo. Sin embargo, ejecuta también actos materialmen-  
te administrativos, materialmente jurisdiccionales y, -  
la mayor parte, materialmente legislativos.

A manera de ejemplo citamos algunas facultades, --  
que entrañan la ejecución de actos materialmente distin-  
tos.

La fracción VI del artículo 73, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales; su ejecución entraña un acto formal y materialmente legislativo.

Las fracciones XXVI y XXVII del mismo artículo, - dá facultades al Congreso para conceder licencia, aceptar la renuncia y nombrar Presidente de la República; en este caso, el acto es formalmente legislativo y materialmente administrativo.

La fracción V del artículo 74, faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para conocer de las acusaciones a funcionarios de la comisión de delitos oficiales y en su caso, sostener la acusación ante la Cámara de Senadores, y, para erigirse en Gran Jurado; y conocer de las acusaciones de delitos del orden común o funcionarios que gocen de fuero constitucional, y decidir si ha lugar o no de proceder en su contra, en el primer caso desahorando al funcionario de que se trate; se trata de actos materialmente jurisdiccionales, en virtud de que se conoce de hechos presuntamente ilegales y su decisión tiene consecuencias jurídicas. Inicia un procedimiento judicial como parte acusadora ante el Senado en la primera hipótesis, y en la segunda, resuelve respecto del fuero, del funcionario relacionado con los hechos; luego son actos materialmente jurisdiccionales.

Dentro de las facultades del Congreso hay algunas que le es obligatorio ejercitar anualmente; están contenidas en el Artículo 65 de la Constitución Política y son: 1). Revisar la Cuenta Pública del año anterior, - que debe presentar el Ejecutivo de la Unión, a la Cámara de Diputados antes de transcurridos diez días de la iniciación del Período Ordinario de Sesiones.- 2). Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto Fiscal del año siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. El Presupuesto comprende tanto los ingresos como los egresos que habrá de tener y cubrir la Federación, en el período de que se trate.- 3). Estudiar, -- discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten y resolver los asuntos que le competen, conforme a la Constitución.

---

Es comprensible que el desahogo de estos asuntos, sea obligatorio para el Congreso, ya que de no hacerlo, paralizaría la marcha de todos los asuntos públicos del país, en los dos casos primeramente apuntados; y no cumpliría con sus esenciales atribuciones y obligaciones, en el caso último.

Como en todo Estado de Derecho, el Mexicano rige su actividad por facultades expresas, tanto el Poder

Ejecutivo, el Judicial, como el Legislativo. Sin embargo, éste último, tiene además las facultades que le otorga la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, al señalar: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión"; llamadas facultades IMPLICITAS.

En virtud de éstas, el Poder Legislativo puede conceder a los otros Poderes Federales y al propio Congreso, mediante leyes y decretos, los medios indispensables para el ejercicio adecuado de alguna de sus facultades expresas.

Para el legítimo ejercicio de las facultades implícitas, es preciso exista una facultad expresa que por sí sola no pueda ejercitarse adecuadamente, y sea indispensable el otorgamiento de los medios necesarios para su cabal cumplimiento.

El Poder Legislativo es el único que puede hacer uso de las facultades implícitas, ya para sí, ya para otorgar a los otros Poderes de la Unión, los medios indispensables para el cumplimiento de sus facultades expresas.

### 3.- RESOLUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO.

En primer término, nos ocuparemos de las resoluciones del Congreso de la Unión, en la formación de leyes y decretos que le competen; más específicamente del proceso legislativo de las mismas.

Toda resolución del Congreso, sea ley o decreto, nace por el ejercicio del Derecho de Iniciativa de alguno de sus titulares. Tienen este derecho, con base en el artículo 71 Constitucional, el Presidente de la República, los Diputados Federales y Senadores, y las Legislaturas de los Estados. El mismo precepto señala tramitación privilegiada a las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y las diputaciones de los mismos, al ordenar que de inmediato se turnen a la Comisión correspondiente para su estudio, y sujeta las iniciativas de diputados o senadores a los trámites que indique el Reglamento de Debates. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su artículo 56 dispone que las Iniciativas del Presidente de la República, de las Legislaturas de los Estados y de uno o varios miembros de cualquiera de las Cámaras, pasen desde luego a Comisión; esta norma iguala a todos los titulares del Derecho de Iniciativa para la tramitación de sus iniciativas de ley o Decreto.



Este derecho sólo lo tienen las personas y legislaturas mencionadas; sin embargo, el propio Reglamento en su artículo 61 establece que cuando las personas o corporaciones que no tienen derecho de iniciativa y eleven peticiones, solicitudes y proposiciones, el Presidente de la Cámara respectiva mandará éstas directamente a las Comisiones que corresponda, y determinen si son o nó de tomarse en cuenta. En caso afirmativo, las Comisiones deben hacer suya dicha iniciativa o proyecto de decreto, para poder iniciar el proceso legislativo.

El proceso que deben seguir estas resoluciones del Congreso está normado, en primer término por lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política, y en cuanto a su secuela interna en cada Cámara, esto es, su estudio, dictamen, discusión, votación, documentación y tránsito entre las Cámaras, por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Estas resoluciones deben estudiarse, discutirse y aprobarse, en su caso, sucesivamente en ambas Cámaras. Este proceso puede iniciarse indistintamente en cualquiera de ambas, a excepción hecha de los proyectos cuya materia sea de empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas que debe conocer primero la Cámara de --

Diputados (Inciso h) Artículo 72 Constitucional.

A la Cámara legisladora que conoce primero de un asunto se le denomina Cámara de Origen, y a la otra, Cámara Revisora. Todo proyecto o iniciativa debe estudiarse y discutirse en la Cámara de Origen, pero si en el transcurso de un mes la Comisión Dictaminadora que corresponda no ha emitido dictamen, puede presentarse, estudiarse y discutirse en la otra. (Inciso i).

Una vez iniciado el proceso, pueden surgir diversas situaciones respecto de una ley o decreto, -- que contempla y regula el Artículo 72 de la Carta Magna.

El proyecto de ley o decreto, una vez aprobado por la Cámara de Origen, es turnado para su estudio a la Colegisladora; en caso de ser aprobado por -- ella en sus términos; dicho proyecto pasa al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacerle lo -- mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación.

El ejercicio del Derecho de Veto del Ejecu-

tivo, para hacer observaciones y proponer modificaciones a algún proyecto de ley o decreto, debe ejercerse durante los diez días siguientes al en que le fué remitido, - devolviendo dicho proyecto a la Cámara de Origen; en caso de que ésta se encuentre en receso, debe enviarlo el primer día útil del Período Ordinario de Sesiones inmediato, de no hacerlo así, dentro de este término, se reputa aprobado el proyecto de que se trata.

El proyecto que haya sido vetado, pasará --- nuevamente a la Cámara de Origen para su estudio, dictamen y discusión; si ésta y la Cámara Revisora, sucesivamente, confirman el proyecto, por votación de las dos -- terceras partes de sus miembros o más, el proyecto será ley o decreto, y pasa al Ejecutivo para su publicación, (Inc. c). El mismo Inciso determina que las votaciones ~~en la Cámara relativas a una ley o un decreto, deben ser~~ nominales.

Cuando la Cámara Revisora desecha totalmente un proyecto de ley o decreto, vuelve a la Cámara de Origen, para su estudio; de insistir ésta en su criterio, - nuevamente pasa a la Revisora, de aprobarlo, es enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación, -----

en su caso; si lo desecha por segunda vez la Cámara Revisora, el proyecto de que se trata no puede volver a tratarse en el mismo Período Ordinario o Extraordinario de Sesiones.

Si un proyecto es desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, vuelve a la de Origen y su estudio y discusión sólo versará sobre la parte impugnada, reformada o adicionada; si la Cámara de Origen aprueba las modificaciones introducidas al proyecto por la Revisora, es enviado al Ejecutivo para su publicación. En caso de que la Cámara de Origen insista en el texto que envió por primera vez a la Revisora, el proyecto pasa nuevamente a ésta última, que en caso de aprobar el criterio de la Cámara de Origen, lo manda al Ejecutivo para su trámite correspondiente. Pero si la ~~Cámara Revisora insiste en sus modificaciones~~, el proyecto no puede ser presentado hasta el próximo período de sesiones; a menos que ambas Cámaras acuerden mandar al Ejecutivo lo aprobado por las dos y reservar los artículos impugnados, adicionados o reformados para su examen y discusión en sesiones futuras.

El proyecto que fuere desechado totalmente -

en la Cámara de su origen, no puede volver a ser presentado en el Período de Sesiones ni en ésta, ni en la Colegisladora.

El Derecho de Veto del Ejecutivo, no puede ser interpuesto a las resoluciones del Congreso, cuando ejerza funciones de Colegio Electoral, de Jurado, respecto del desafuero de algún funcionario, de la acusación a funcionarios, por delitos o faltas oficiales, y a la Convocatoria a un Período Extraordinario de Sesiones.

Mencionamos en seguida, algunas de las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en relación al estudio, dictamen, discusión y votación de los proyectos de ley o decreto, en el seno de cada una de las Cámaras.

Para el estudio y despacho de los asuntos de las Cámaras se nombran en la primera sesión, después de la apertura del Congreso, las Comisiones Permanentes de Trabajo. El Reglamento señala cuarenta y siete Comisiones Permanentes y tres especiales, estas últimas, duran únicamente un año en su encargo, son la de Administración, la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacien

da y de Presupuestos y Cuenta, que se eligen por todos los miembros de la Cámara en escrutinio secreto por cédula.

El mismo Ordenamiento autoriza a las Cámaras para aumentar y disminuir o subdividir estas Comisiones, y crear las especiales que estime convenientes, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. Recientemente, en octubre del año próximo pasado, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados hizo una proposición, para actualizar las Comisiones de Trabajo; proposición que fué aprobada por la Asamblea, y responde a la necesidad y deseo de agilizar y modernizar los sistemas de trabajo en su actividad. De esta manera, la Cámara Popular, se incorpora entusiasta a la reforma administrativa y dinámica de desarrollo que tanto necesita el México de nuestros días.

La Gran Comisión de cada Cámara tiene la facultad de proponer a su Asamblea la integración de las Comisiones de Trabajo a que nos hemos referido, a excepción hecha de las que son elegidas en votación por cédula por todos los miembros.

En la Cámara de Diputados, la Gran Comisión está integrada por un representante de cada una de las diputaciones de los Estados, Territorios y Distrito Federales, elegidos por mayoría de la respectiva diputación.

En la de Senadores, los representantes de la Gran Comisión se obtienen por sorteo de entre los dos de cada Estado y Distrito Federal.

Compete a la Gran Comisión, proponer y remover todo el personal administrativo de su Cámara Correspondiente: sus decisiones son adoptadas por mayoría de votos de sus miembros, quienes eligen un Presidente y un Secretario para su eficaz funcionamiento.

Corresponde también a la Gran Comisión estudiar y proponer a la Asamblea de su Cámara, los acuerdos más trascendentes de la vida política de su Institución, así como los programas de acción y trabajo de índole social y cultural; la representación patronal, el otorgamiento de prestaciones sociales, económicas, deportivas y culturales a los trabajadores de cada Cámara; entre -- otras muchas.

~~Las Comisiones a que haya sido turnado algún~~ asunto para su despacho, señala el Artículo 87 del Reglamento, deben presentar su dictamen al respecto dentro de los cinco días siguientes al en que les fue turnado; dicho plazo puede ser ampliado, si se trata de un asunto de complicado y largo estudio, pero en todo caso, se debe informar al Presidente de la Cámara. Los dictámenes de

ben ser suscritos por la mayoría de sus miembros, quienes de no estar conformes, pueden presentar antes de la discusión del mismo, un voto particular.

A los dictámenes que contengan proyecto de ley o decreto, debe dárseles primera lectura antes del día en que deban discutirse. (Artículo 30); puede discutirse en la misma fecha de ésta, si la Asamblea, en votación económica de las dos terceras partes de los miembros presentes, lo considera de urgente o de obvia resolución. (Artículos 59 y 159).

Para cualquier asunto de la competencia de las Cámaras, antes de su resolución, debe turnarse a alguna de las Comisiones de Estudio, y al conocerse su dictamen, en su caso, se discute; sin embargo, la Asamblea puede dispensar todos los trámites, si al conocer el asunto lo considera de urgente o de obvia determinación, y discutirlo de inmediato. (Artículo 60).

~~Todo proyecto de ley, o decreto con varios~~ artículos, debe discutirse primero en lo general; al concluir la discusión en tal sentido, se recoge la votación nominal en lo general y de ser aprobatoria, pasa a discusión en lo particular; de ser reprobatoria, la Asamblea determina, en votación económica, si regresa a Comisión para su nuevo estudio, o se da por desechado el proyecto.



En la discusión en lo particular, se discuten uno a uno los Artículos reservados, impugnados o modificados, y, también individualmente, se toma su votación nominal; en caso de que un Artículo después de discutido no se someta a votación por acuerdo de la Cámara, volverá a la Comisión Dictaminadora, para su estudio en particular.

Los Artículos no impugnados del proyecto - deben ser votados conjuntamente, salvo acuerdo en contrario de la Asamblea.

Los miembros de la Cámara pueden hablar -- respecto de un mismo asunto sólo dos veces, excepto -- los miembros de la Comisión Dictaminadora y el autor - del proyecto o proposición, quienes pueden hablar en - más ocasiones.

Los legisladores que han hablado de un mismo asunto dos veces, y los nó inscritos para intervenir en la discusión, sólo podrán hacer uso de la palabra por cinco minutos; para contestar alusiones personales, ratificar hechos de los expuestos por otro orador y para hacer alguna moción de orden, si se estuviere violando alguna de las disposiciones del Reglamento o fuere indispensable la lectura de algún documento --

para ilustración sobre el tema, lectura que efectúa alguno de los Secretarios.

La moción de orden es la única causa por la que se puede interrumpir a un orador, y previo el permiso del Presidente de Debates y del propio orador.

La suspensión de la discusión de algún asunto en el seno de las Cámaras, sólo podrá verificarse por Acuerdo mayoritario de los presentes, o por falta de quorum a la Asamblea.

Cualquier intervención o discurso de los legisladores en la Cámara, no puede durar más de treinta minutos, salvo permiso expreso de los miembros.

Si ningún miembro de alguna de las Cámaras, pide la palabra en contra de un dictamen puesto a discusión, uno de los integrantes de la Comisión que dictamina, hará uso de ella para informar los motivos y consideraciones que hubo para dictaminar en tal sentido.

La votación de un proyecto de ley o decreto de varios Artículos y cuyo dictamen no haya sido impugnado, podrá tomarse en conjunto.

Una vez aprobado algún proyecto de ley, antes de enviarse al Ejecutivo o a la Cámara Revisora, pasa a la Comisión Correctora de Estilo, para que formule la minuta de lo aprobado, y se envíe a donde corresponda, en la brevedad posible.

Los expedientes que envía una Cámara al Ejecutivo, o a la Colegisladora, deben contener los antecedentes que sirvieron de base para emitir el proyecto, así como un extracto de la discusión que haya habido. Las minutas del Congreso que se envían al Ejecutivo, deben firmar las los Presidentes y un Secretario de cada Cámara; si -- son minutas de una de las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, o se envía para su revisión a la otra, -- las firman el Presidente y dos Secretarios.

Si en virtud de tratarse de un asunto de urgente y obvia resolución, y ~~no hay tiempo~~ de redactar el extracto de la discusión para la Colegisladora, el Presidente de la Cámara debe nombrar una Comisión que informe de los motivos por los que se consideró con tal carácter el asunto, y los principales puntos de la discusión, si la hubiere. Igual procedimiento se seguirá si hubo dispensa de trámites y no se emitió el dictamen respectivo; preside esta Comisión el autor del proyecto --

que motivó la dispensa de trámites, si es miembro de la Cámara.

Los Artículos 64 y 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y el Inciso f del 72 de la Constitución Política, ordenan para la interpretación, reforma, derogación y el estudio de las observaciones que en ejercicio del derecho de veto haga el Ejecutivo, o hiciere la Cámara Revisora, sobre proyectos de ley o decreto, se sigan idénticos trámites a los brevemente reseñados en este Inciso.

OTRAS RESOLUCIONES:

Mencionamos ahora las resoluciones de las Cámaras que tienen reglas distintas de procedimiento, por tratarse ya de facultades exclusivas de cada una de ellas, o de las comunes o autónomas, en que sólo una de ellas tiene conocimiento del asunto de que se trate.

Para el despacho de estos asuntos, las Comisiones Permanentes y Especiales de Trabajo, tienen las mismas facultades y obligaciones que apuntamos en la formación de leyes y decretos en que participan ambas Cámaras sucesivamente.

Los legisladores que presenten a su Cámara una proposición que no sea iniciativa de ley, y éstos no formen mayoría de diputación, la deben hacer por escrito; en la misma sesión, la Asamblea decide si la acepta o nó a discusión; en caso afirmativo, se turna a comisión la proposición de que se trata; al respecto, sólo podrán hablar dos individuos, uno en pro y uno en contra.

Los dictámenes que concluyan con acuerdos, puntos de acuerdo, puntos resolutivos, proposiciones o declaraciones, se dá una sola lectura y se discuten de inmediato. La votación de estos negocios se emite de manera económica.

El ejercicio de facultades exclusivas de las --  
Cámaras, en las que se ejerza un acto de colaboración  
o de control en la actividad de los Poderes de La ---  
Unión, será analizado en el siguiente Capítulo.

RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL.- INTEGRACION.-

Después de la elaboración de este capítulo, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de Reformas a nuestra Carta Fundamental en los artículos 52, 54 fracciones I, II y III; 55 fracción II, y 58.

Estas reformas, modifican algunos aspectos determinantes para la integración del Poder Legislativo, de que antes nos ocupamos en este mismo capítulo.

La iniciativa de que se trata, motivó la solicitud de comparecencia del Secretario de Gobernación, para abundar en los motivos y los alcances del proyecto de reformas, tanto a la Cámara de Diputados como la de Senadores, a las que asistió en cumplimiento del mandato contenido en el Artículo 93 de la Constitución Política y con la autorización del Presidente de la República.

El proceso que determina el artículo 135 de la Constitución, para las reformas de la misma, ha sido

satisfecho con la aprobación del Congreso de la Unión y la totalidad de los Congresos de los Estados; la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión celebrada el 8 de febrero del presente año, verificó el cómputo de los votos de los Congresos estatales e hizo la declaratoria correspondiente; las reformas -- aparecen publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1972.

#### REFORMA AL ARTICULO 52

Modifica, aumentándola, la base numérica de habitantes para la elección de cada diputado.

De acuerdo con los datos arrojados por el último Censo General de Población, manteniendo la relación numérica de 200 mil habitantes, o fracción mayor de 100 mil, para elegir un representante popular, se obtendrían 241 distritos electorales, que sumados a las posibles diputaciones de partido de los Partidos minoritarios, se integraría una Cámara Popular muy numerosa de cerca de 300 representantes, ó más.

La base numérica que se adopta es de 250 mil habitantes ó fracción que pase de 125 mil para la elección de un diputado. El número de habitantes del país y esta base arrojará, se estima, un total de 194 diputaciones de mayoría; hay un incremento de 16, esto significa un aumento del menos del 10% a las 178 que había antes de la reforma.

Esta disposición constitucional ha sido materia de diversas reformas, coincidentes cronológicamente a los Censos de Población, para asegurar la eficiencia en el funcionamiento de la Cámara de Diputados y la fidelidad de la representación popular.

"El Poder Legislativo se ha ganado la confianza y el respeto nacional no por el número de sus integrantes, sino por la elevada forma en que ha sabido responder a la representación que en él se ha depositado. En el Congreso tiene el pueblo a un fiel vocero de sus inquietudes y sus esperanzas. La dignidad de esta Asamblea y el respeto que le profesa la Nación derivan esencialmente de su estricto acatamiento a los designios de la voluntad colectiva". (16)

(16) Comparecencia del Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación.- Diario de los Debates.- 25 de Noviembre 1971.



REFORMAS AL ARTICULO 54, Fracciones I, II y III.

Cambian, facilitándola, la manera de acreditar re  
presentantes a las corrientes políticas minoritarias, -  
mediante la sui géneris institución de Diputados de Par  
tido.

Como vimos, la Institución funciona con dos presu-  
puestos esenciales: un porcentaje mínimo de la votación  
nacional para poder acreditar Diputados de Partido; y un  
límite máximo para los Partidos minoritarios para obte--  
ner diputaciones mediante este sistema, contando los ob-  
tenidos por mayoría.

Recordemos que aquel partido que rebasa ese límite  
por diputaciones obtenidas por mayoría, no tiene derecho  
a acogerse a este sistema, sólo se aplica a las minorías.

Bien, las reformas a las fracciones I y II, dismi-  
nuyen el porcentaje mínimo para tener derecho a los cin-  
co primeros Diputados de Partido, del 2.5% anterior, a -  
1.5% de la votación nacional; y aumenta el límite máximo  
a 25 diputados acreditados mediante este sistema. Se --

mantiene el cociente de medio por ciento para tener derecho a un diputado más, hasta el límite indicado.

---

Estas modificaciones fueron motivadas, primordialmente, según lo expresado en la Exposición de Motivos - de la Iniciativa -las Comparecencias del Secretario de Gobernación- y -los Dictámenes de las Cámaras Federales-, entre otras, entendemos por las siguientes consideraciones:

Si bien el mecanismo de elección mayoritaria y representación minoritaria ha tenido notable efecto positivo para los Partidos Políticos existentes, ya que todos han observado incremento considerable de votos en las últimas justas electorales; para algunos partidos, no obstante lo anterior, les era muy difícil alcanzar el cocociente inicial de 2.5% de la votación nacional.

Esta reducción del cociente inicial a 1.5%, no abre las puertas a una representación anárquica e irresponsable, ni a grupúsculos con cierta tendencia o ideología política, pues aunque se disminuye la expresión numérica relativa, en números absolutos significa una cantidad de voto

tantes digna de tener representación en la Cámara Popular; a la vez, estimula el desarrollo de la conciencia cívica del cuerpo sufragista, fortalece a los partidos políticos existentes y a los que estén en vías de formación, o puedan formarse.

---

Por un claro concepto y sentido de equidad, en beneficio del régimen democrático que vivimos, al aumentar el número de diputaciones que han de obtenerse por mayoría de votos, se pensó que también habría de permitirlo a las minorías que tuvieran la suficiente votación para ello.

Ahora bien, como ya dijimos, el aumento de circunscripciones distritales -diputaciones de mayoría- será de 178 a 194, o sean 16 que representan menos del 10% de incremento; el límite máximo a las diputaciones de partido, aumenta en 5, de 20 a 25, que significa el 25%.

---

A pesar de la claridad de las motivaciones y significación para mejorar nuestro sistema democrático, se han criticado estas reformas, por lo que estimamos pertinente transcribir el siguiente párrafo del Dictamen de la Cámara de Diputados:

"Para quienes desearían la eliminación del tope máximo, es preciso recordar que todos los partidos tienen las mismas oportunidades de lograr triunfos mayoritarios en cada uno de los Distritos Electorales; que -- mientras los candidatos del Partido de mayoría tienen sólo una oportunidad, representada por el triunfo en su distrito, para llegar a la Cámara de Diputados, los can-  
didatos de los partidos minoritarios poseen dos alterna-  
tivas: el triunfo mayoritario en sus respectivos Dis-  
tritos o el derecho a ser diputado de partido por el nú-  
mero de votos obtenidos en la elección de que se trate.

Es clara pues la facilitación con que estas refor-  
mas obtienen las minorías organizadas para hacer oír su voz en la Cámara de Diputados. No sólo conservan la do-  
ble oportunidad sino aumentarán, si logran conquistar -  
el voto popular, el porcentaje de diputados con respec-  
to a la totalidad de miembros de la Cámara.

Es oportuno recordar que el sistema que hoy se pue-  
de prestar a críticas por algunos grupos minoritarios, -  
es el que les ha permitido la posibilidad de disentir --  
desde la Tribuna de la Cámara de Diputados; y que ha si-

do precisamente el régimen de la Revolución Mexicana el principal promotor del desarrollo político del país. - Estas reformas no le han sido impuestas a la Revolución por los grupos que de ella pudieran apartarse, sino que su propia dinámica ha perfeccionado las instituciones - que ella ha creado mediante una cada vez más amplia --- apertura democrática". (17)

La fracción III de este artículo, es motivo de -- una modificación que no altera su esencia, sino, simple<sup>mente</sup> aclara su espíritu, para su correcta aplicación - en el momento de determinar qué candidatos de un mismo partido tienen derecho, y en qué orden se acreditan como Diputados de Partido. (Punto que también analizamos en la primera parte de este Capítulo).

REFORMAS A LOS ARTICULOS 55 FRACCION II y 58. \_\_\_\_\_

Se refieren al requisito de la edad para ser dipu<sup>ta</sup>do y senador al Congreso de la Unión, disminuyéndola a 21 y 30 años respectivamente.

(17) Diario de los Debates.- Diciembre 15 de 1971.

Estas reformas tienen estrecha vinculación con la que otorgó la atribución de ciudadanía a los nacionales a la edad de 18 años, independientemente de su estado civil. Importante sector del cuerpo sufragista de nuestro país, que ya concurrió a la justa electoral de 1970, en que hubieron de elegirse todos los representantes federales de elección Popular -Presidente de la República, Diputados y Senadores-.

A juicio del autor de la Iniciativa, fue positiva y responsablemente ejercido el derecho al voto activo por los "nuevos ciudadanos". Expresó: "Proponemos ahora que se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación en el ejercicio del poder político". (18)

~~El Secretario de Gobernación, al comparecer a la~~ Cámara de Diputados, abundó: "...se trata de una modificación cualitativa que propiciará la incorporación al cuerpo legislativo de sus ideas, sus inquietudes, y su

(18) Exposición de motivos de la Iniciativa.

ánimo honesto de renovación, crítica y superación". (19)

Disminuir la edad a 21 años para ser diputado, ya fue inquietud y deseo de algunos Constituyentes del 17; la de 30 años para ser senador la fijaron ya las -Constituciones de 1824 y de 1857- reformada en 1874 en que restablece la Cámara de Senadores.

También se dijo, que además de lograr una mayor representación política, se daría en las Cámaras una más -fiel representación social, tomando en cuenta que más -- del 50% de nuestros compatriotas son menores de 21 años, y más del 70% menores de 30.

Por considerarlo de valor documental, en seguida se transcribe el texto definitivo de los artículos reformados:

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman y adicionan los artículos 52, 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y

(19) Diario de los Debates, XLVIII Legislatura, Tomo II.- -- NÚm. 26.- 25 de noviembre de 1971.

58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me  
xicanos, para quedar como sigue:

---

Artículo 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario.

Artículo 54...

I.- Todo Partido Político Nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;



II.- Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean acreditados diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veinticinco diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

III.- Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

IV...

V....

Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I...

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III...

IV....

---

V.....

VI....

VII...

Artículo 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

---

## CAPITULO IV

### LOS ACTOS DE CONTROL EN LA ACTIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO.

---

#### SU NATURALEZA.

Una vez anotados los antecedentes teóricos e históricos, así como las características del Poder Legislativo en México, con las limitaciones del tipo de trabajo, en este último capítulo trataremos de determinar:

- 1o.- ¿Qué entendemos como actos de Control?
- 2o.- Los principales actos de control que encontramos en nuestro Ordenamiento Jurídico Fundamental y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en la interrelación de los tres poderes; y
- 3o.- Su naturaleza.

Para abordar el primer punto, debemos recordar que para el Estado de Derecho es incompatible con su esencia la existencia de una autoridad cuyos actos no

estén respaldados por facultades expresas que le otorgue la Ley, y también que aquellos actos estén exentos de revisión.

---

Diversos autores denominan a los actos de control de distintas formas: como de colaboración, temperamentos, de equilibrio, etc.

El famoso publicista francés Maurice Duverger, en su estupenda obra "Instituciones Políticas y Derecho -- Constitucional", (1) al analizar los poderes del Parlamento, expone que son ejercidos a través de tres funciones principales: de delimitación, de control y de impulso.

En el poder de delimitación se incluye como alguno de sus aspectos el de la facultad de legislar, toda vez que con ello determina las normas que debe observar el Gobierno en su actuación, acorde con el principio de legalidad. También el poder presupuestario, mediante el cual fija la cantidad de gastos anuales del Estado, y la

(1) 5a. Edición.- Ediciones Ariel. Barcelona, España.

manera de hacer frente a esos gastos a través de los impuestos. Asimismo, considera dentro de esta función la facultad de ratificar los tratados internacionales que celebra el Presidente de la República, fijando así, los límites de la actividad diplomática del Gobierno con los gobiernos de otros países.

El Poder de Control, se ejerce también de diversas formas. En el aspecto presupuestario funciona a la inversa del poder de delimitación: analiza si los egresos coinciden con el presupuesto aprobado, critica esta cuenta y la aprueba o desaprueba; en nuestra legislación se conoce como la Revisión de la Cuenta Pública del año anterior. Estas facultades son de ejercicio obligatorio anual, para el Congreso de la Unión.

El mismo autor, señala otros procedimientos técnicos para el ejercicio de este control: las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de encuesta, el "ombusman".

Los dos primeros son "clásicos" del sistema parlamentario. En el sistema presidencial mexicano, tenemos

una figura que da cierto matiz parlamentario a nuestro Congreso; el artículo 93 de la Constitución faculta a las Cámaras de Diputados y de Senadores para "citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una Ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

Las comisiones de encuesta ó de control están integradas por individuos del Congreso que hacen investigaciones sobre la Administración; pueden ser regulares ó especiales para un asunto particular. El "Ombusman" recibe todas las quejas contra los abusos ó negligencias de la Administración, e interviene en el Congreso para tratar de remediarlas.

La facultad de investigación no tiene más límite que la relación guardada entre la materia o motivo de ella y alguna tarea legítima del Congreso, que el Ordenamiento Jurídico le atribuya de manera expresa ó implícita. Se aprecia entonces que la amplitud de esta facultad es prácticamente indeterminable.

Los últimos procedimientos cobran vida en nues--

tro país en diversas comisiones: Vgr. la Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Comisión Receptora de Quejas.

---

Es frecuente que las comisiones hagan uso de ciertas atribuciones judiciales, principalmente la de citar testigos, quienes están obligados a comparecer y responder; en caso de incumplimiento de algún individuo, estas comisiones tienen facultad para ordenar su presentación y su arresto en caso de contumacia.

La tribuna misma del Congreso, fiel reflejo de las inquietudes, carencias, injusticias y demandas del pueblo, expresadas a través de sus representantes, entraña poder de control y a la vez, de estímulo del Congreso al Gobierno.

Por nuestra parte pensamos que las leyes que emanan del Congreso, además de ser delimitadoras de la actividad gubernamental, cumplen función de impulso, al obligar al cumplimiento de sus supuestos para alcanzar o permitir el desarrollo económico y social de la comunidad, finalidad de los gobiernos democráticos. Asimismo de --

hacer corresponder la legislación, en general, con las relaciones que se establecen entre los hombres, mismas que cambian constantemente con el desarrollo social.

---

A su vez, Bernard Schwartz, tratadista estadounidense de Derecho Constitucional, citando a Woodrow Wilson expone, refiriéndose al Congreso: ..... "tan importante como la legislación es la vigilante observación del gobierno; y aún más importante que la legislación es la instrucción y guía en asuntos políticos que el -- pueblo podría recibir en un cuerpo que mantiene todos -- los asuntos nacionales bajo la plena luz del día de la discusión". (2)

Es de apreciarse la importancia que se dá, y tiene en realidad, el control efectivo del Congreso sobre la administración. El mismo Schwartz encuentra la base jurídica de esta función en el siguiente razonamiento: -- todo ejercicio de autoridad de la administración federal tiene su fuente en una ley del Congreso, así, los -- funcionarios y las dependencias del poder Ejecutivo de-

(2) "Los Poderes de Gobierno" Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos.- Tomo I.- Poderes Federales y Estatales, Pg. 121.- Facultad de Derecho, U.N.A.M.- México, 1966. 1a. Ed.



ben su autoridad y su misma existencia a la delegación de poder hecha por el Congreso. Y agrega: "No puede negarse que el control del Congreso sobre las delegaciones de autoridad y las asignaciones de fondos, así como el poder de investigar, son instrumentos importantes para la responsabilidad de la legislatura de supervisar la administración". (3)

Otra facultad que sin duda permite al Poder Legislativo cumplir la función controladora, es el poder de acusación y destitución de funcionarios del Poder Judicial o del Ejecutivo, y del mismo Legislativo, que no cumplan -- con sus atribuciones, o en el ejercicio de ellas cometan algún ilícito penal o civil, o bien algún delito del orden común en cuyo caso proceda el desafuero.

La participación del Congreso en el nombramiento de algunos funcionarios por su jerarquía, función o representación de un país en el extranjero, así como de los jefes superiores de las fuerzas armadas, es otro acto de control que pretende garantizar que la persona seleccionada

(3) Ob. Cit. Pg. 146.-

para ocupar tales cargos o asumir dichas funciones ten  
ga los merecimientos y la idoneidad para desempeñarlos.

---

Ahora bien, no sólo los representantes de los po  
deres Judicial y Ejecutivo en el ejercicio de sus fun  
ciones están sometidos a la supervisión y control del  
Poder Legislativo, también éste se ve limitado o super  
visado por los otros dos poderes, principalmente a tra  
vés del "veto" del Ejecutivo y el control jurisdiccio  
nal de sus actos por el Poder Judicial, que deben res  
petar el marco legal dispuesto por la Norma Fundamen  
tal.

También encontraremos actos de control internos,  
en el funcionamiento del Poder Legislativo.

Expuesto lo anterior, podemos decir que ya hemos  
captado el concepto de "acto de control", sin preten  
der definirla exhaustivamente por parecernos poco prác  
tico para los fines de este estudio, y poco ó nada ---  
útil.

Analizaremos los dos últimos puntos de esta investigación ~~simultáneamente; es decir, al apuntar los actos~~ de control se señalará su naturaleza. Para conocer este último aspecto habremos de indicar el carácter de estos actos por la naturaleza orgánica o subjetiva del autor de dichos actos; así, son formalmente actos legislativos todos los del Poder Legislativo, formalmente administrativos los del Ejecutivo y formalmente jurisdiccionales los del Poder Judicial; también por la naturaleza intrínseca, objetiva, material del acto de que se trate, independientemente del órgano del que provenga: son materialmente legislativos, administrativos ó jurisdiccionales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica les atribuye a cada uno de ellos, tema que tocamos en el Capítulo Primero.

De igual manera se determinará si tienen alguna función política específica ó meramente administrativa. Y por el ámbito en el que se producen, si son internos ó externos.

## SUSPENSION GARANTIAS.

El primer acto de control del que tratamos, es el contenido en el artículo 29 del Código Fundamental, que prevé situaciones irregulares o de peligro para la integridad de la Nación, y que autoriza al Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros con aprobación del Congreso de la Unión, y en sus recesos, de la Comisión Permanente, para suspender temporalmente las garantías individuales en todo el País, o un lugar determinado del mismo, para hacer frente a la situación con la celeridad necesaria.

En primer término, hemos de hacer notar que ésta es la única disposición del Máximo Ordenamiento Mexicano que se refiere al "Consejo de Ministros". Organismo que como tal jamás se encuentra en el sistema presidencial; y consideramos la expresión como una copia o reminiscencia de algún texto constitucional del sistema parlamentario, pues los Secretarios de Estado no integran un Consejo de Ministros que se pueda oponer al Jefe del Ejecutivo, ya que no tienen respecto de éste la inamovilidad que tienen los ministros en el sistema parlamentario.

Sin embargo por lo delicado y trascendente que significa el hecho de suspender las garantías individuales ~~en parte o la totalidad del País, requiere el acuerdo de~~ los Secretarios de Estado como respaldo moral a su autoridad para la justificación de tal hecho. Por esta circunstancia puede considerarse como un auto-control del Poder Ejecutivo que le impone la Constitución.

El requisito, de ser aprobada la suspensión de garantías por el Congreso de la Unión, implica la oportunidad que tiene el pueblo, destinatario de aquella suspensión, ejercitada por medio de sus representantes, de manifestar su opinión al respecto, y aprobar o no tal medida. Por ello, en caso de estar en receso el Congreso, la Comisión Permanente puede dar su aprobación o negarla preventivamente, y convocar de inmediato a un período extraordinario al Congreso para ese efecto.

Este acto de control del Congreso, como todos los que ejecuta, es formalmente legislativo; materialmente, su aprobación es administrativa. La función que cumple, como se ha anotado, es de alto índice político. Por el ámbito en que se produce, es externo.

## FACULTADES HACENDARIAS.

El artículo 65 constitucional dispone que el Congreso debe iniciar el período de sesiones ordinarias el primero de septiembre de cada año y le impone la obligación de despachar -anualmente- los siguientes asuntos:

- 1o.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior;
- 2o.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto Fiscal del año siguiente, que comprende tanto los impuestos que ha de cubrir el pueblo, es decir la Ley de Ingresos y las nuevas leyes impositivas o reformas a éstas, y la forma en que tales ingresos habrán de gastarse, éste es el Presupuesto de Egresos; y
- 3o.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y los demás asuntos que se presenten y le competa su desahogo.

Los dos primeros puntos -como se dijo antes- contienen facultades cuyo ejercicio es obligatorio. -- Son sin duda los actos de control de más importancia y

sensible trascendencia en la vida económica, política y social del País. También se refieren a estas facultades otras disposiciones constitucionales: El artículo 72 inciso h) determina, para la formación de las leyes, que puede ser Cámara de origen cualquiera de ellas; en los proyectos que se refieran a empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas, debe conocer en primer término la Cámara de Diputados; el artículo 73 de la Constitución enlista las facultades expresas del Congreso; la última fracción contiene las facultades implícitas.

Las fracciones VII y XXIX, se refieren a la potestad de elaborar la Ley de Ingresos y de determinar los impuestos necesarios; la fracción XXVIII, a la de examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo del ejercicio fiscal anterior. Cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir gastos públicos excepcionales, el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, en cuyo caso es indispensable que el Congreso señale las bases de éstos y posteriormente los apruebe. (Fracción VIII Art. 73)

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados está la de aprobar el presupuesto de egresos -- tanto de la Federación, como del Distrito y Territorios

Federales; vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, es facultad de la Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda, integrada por algunos de sus miembros; es también el organismo técnico que tiene a su cargo el examen, revisión y glosa de la Cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y de las oficinas que manejan fondos y valores de la Federación.

Todos estos actos del Congreso o de la Cámara de Diputados son formalmente legislativos. En cuanto a su naturaleza material, hay de diversas clases: la facultad para elaborar la Ley de Ingresos de cada año, como la de establecer y determinar los impuestos, son actos materialmente legislativos. El acto de revisión de la Cuenta Pública del año anterior y la aprobación en su caso, el de determinación del presupuesto de gastos para el ejercicio fiscal siguiente y el de dar bases para empréstitos y al de aprobarlos, son materialmente administrativos.

La importante función que cumplen estas atribuciones de las Cámaras, como actos de control, es Político-Administrativa; son el principal medio para lograr el equilibrio de poderes; permite a los representantes po



pulares verificar el adecuado manejo de los fondos públicos y participar determinadamente en la política y los fines de la actividad gubernamental. Evidentemente, estos actos son externos.

---

#### INFORMES-COMPARECENCIAS.

El Informe de Gobierno que está obligado a presentar por escrito al Presidente de la República cada año al iniciarse el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, (Art. 69 Constitucional) entraña las siguientes manifestaciones de honda significación para la vida democrática del País:

1o.- Da cuenta a los representantes populares y a la Nación, de lo realizado en el período a que se refiere, por las dependencias del Ejecutivo a su cargo.

---

2o.- Plantea y analiza cuestiones de interés nacional y problemas que afronta el País y los lineamientos para resolverlos; así como la situación de las relaciones internacionales del País.

3o.- Asume la responsabilidad política ante el Congreso de las labores que reseña, pues si bien por los medios de divulgación de la época se puede estar al tanto

de las actividades gubernamentales, mediante este acto formal se conoce la información oficial y queda sujeta al análisis, crítica y aprobación o desaprobación de los representantes del pueblo.

---

Estrechamente vinculada con esta obligación del Presidente, se encuentra la que impone el artículo 93 de la Constitución a los Secretarios del Despacho para dar cuenta al Congreso, en tanto éste empiece a sesionar, con un informe del estado que guardan sus Secretarías. La misma disposición autoriza a las Cámaras para llamar a los Secretarios de Estado -y obliga a estos, si son llamados- a comparecer cuando se estudie una ley o se discuta algún asunto que sea de la competencia de su ramo. Esta figura pertenece al sistema de gobierno parlamentario; sin embargo en el sistema presidencial mexicano ha funcionado con particular eficacia, y ha dado vigor a la interrelación y colaboración de poderes.

---

Se trata de actos del Ejecutivo que a todas luces tienen naturaleza formal y material administrativa, cuyos destinatarios y efectos caen dentro de la esfera de actividad del Poder Legislativo; cuya reacción, ya sea de análisis, crítica, aprobación o desaprobación constituye un medio de control que cumple destacada función político-administrativa de singular importancia. Son también actos externos.

DECLARATORIA DE GUERRA.

La fracción VIII del artículo 89 de la Carta Magna señala dentro de las facultades y obligaciones del Jefe del Ejecutivo: "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; previa Ley del Congreso de la Unión". Al respecto, la fracción XII del 73, entre las facultades del Congreso señala: "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo"; encontramos en estas dos fracciones un error gramatical y por otro lado una redundancia que podría confundirnos. A todas luces es perceptible el error de considerar --- "Ley del Congreso" a la declaratoria de guerra, se trata de un decreto del Congreso.

Ambas disposiciones contienen el verbo declarar. - Nos preguntamos ¿A quién corresponde declarar la guerra? Corresponde al Presidente de la República, único con -- personalidad y con tales facultades en el ámbito internacional, sin embargo, requiere del acuerdo del Congreso de la Unión, que debe otorgar mediante un decreto. La Iniciativa de éste, está reservada exclusivamente al Jefe del Ejecutivo.

Es un acto de control del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, por ello, externo, su naturaleza formal, legislativa; materialmente, administrativa, cuya función es política. Comparten así, el Presidente de la República y el Congreso la responsabilidad en las delicadas y trascendentes consecuencias de este hecho.

#### TRATADOS INTERNACIONALES.

Al Jefe del Ejecutivo corresponde representar al País en las relaciones internacionales, por ende, celebrar tratados de esta clase (art. 89. Fracc. X).

En virtud de que la misma Constitución señala en su artículo 133, que las disposiciones contenidas en ella, las leyes que de ella emanen, así como los tratados internacionales son la Ley Suprema del País, es necesaria y se justifica, la participación del Organismo Legislativo. Corresponde al Senado esta atribución, en atención a que está integrado por igual número de representantes de todos los estados miembros de la Federación, y ser una de sus funciones específicas vigilar no sea invadida la soberanía de los Estados por actos del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión, ni de otro Estado.

Es facultad exclusiva del Senado de la República - (art. 76 fracc. I y III Const) aprobar los tratados que el Jefe del Ejecutivo celebre con potencias extranjeras y autorizarlo para permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, la salida de tropas nacionales al exterior, y la permanencia de escuadras de otros países en aguas mexicanas por más de un mes.

Apreciamos en este acto de control formalmente legislativo, una naturaleza material variable, sujeta al contenido de los tratados internacionales, pues si éstos crean un orden jurídico o modifican el ya existente, es un acto materialmente legislativo, si no es así, es materialmente administrativo. La autorización para la estadía, salida y paso de escuadras siempre es un acto materialmente administrativo.

La función política del Senado en estos actos de control, lo hacen corresponsable del contenido de los tratados y autorizaciones; especialmente en cuanto al respeto de la soberanía de los Estados miembros de la Federación.

NOMBRAMIENTOS-GRADOS MILITARES.

De conformidad con las disposiciones constitucionales, corresponde al Presidente de la República nombrar, sujetos a la ratificación o aprobación del Senado, a: - ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados Superiores de Hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.

También sujetos a la aprobación de la Cámara de Diputados, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales y del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Requiere de la misma aprobación, para conceder licencias a Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por más de un mes, y a los Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito y Territorios Federales por más de tres meses, de la Cámara de Senadores y de Diputados, respectivamente.

En los rcesos del Congreso, todas estas atribuciones las tiene y ejercita la Comisión Permanente.

---

La participación del Cuerpo Legislativo en estos - nombramientos --como esbozamos al inicio de este capítulo-- al eliminar la dependencia absoluta del nombramiento de un sólo individuo, tiende a garantizar la capacidad, competencia y conveniencia de las personas que reciben dichos nombramientos o grados y asegurar su autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Estimamos que estos actos son formalmente legislativos, materialmente administrativos y externos. Su -- función política quedó bosquejada en el párrafo anterior.

LICENCIA-RENUNCIA-FALTA-PERMISO      PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

---

Teniendo como principio político de existencia de un estado, el que siempre debe haber un titular del Poder Ejecutivo, nuestro Código Fundamental dispone las - reglas que han de observarse a fin de cumplir dicho --- principio.

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.

El Organismo a quien el Pacto Federal autoriza para conceder licencia y para ese lapso nombrar interino, co  
nocer de la renuncia y suplir la falta absoluta del Pre  
sidente de la República, es el Congreso de la Unión, --  
que es otro Poder que emana directa e inmediatamente de  
la voluntad popular expresada a través del sufragio, el  
que por su heterogénea composición y número de integran  
tes es el más idóneo portavoz del querer de la nación;  
y por lo mismo, está menos sujeto a apresiones y ambicio  
nes.

A este respecto, en los recesos del H. Congreso de  
la Unión, la Comisión Permanente sólo tiene facultad  
para conceder licencia al Presidente de la Repúbli-  
ca por un período no mayor de treinta días y nombrar al  
interino que supla la falta por ese lapso, y en caso de  
ocurrir falta absoluta del funcionario, nombrar Presi-  
dente provisional, en tanto se reúne el Congreso, que -  
sin mediar convocatoria, se erige en Colegio Electoral  
con ese objeto; elige un Presidente Sustituto para que  
concluya el período presidencial, si la falta ocurre --  
después de dos años de iniciado; o un Presidente Interi  
no, quien está obligado a expedir convocatoria para ---  
elecciones de Presidente de la República que concluya -  
el período de que se trata, en caso de ocurrir la falta  
absoluta en los dos primeros años de gestión.



El pacto de Querétaro, también impone al Jefe del Ejecutivo la necesidad de obtener permiso del Congreso de la Unión, y en sus recesos de la Comisión Permanente, para poder ausentarse del territorio nacional.

---

Se justifica la participación y determinación del Congreso en las faltas "voluntarias" -llamémoslas así- del Presidente de la República por licencia, renuncia y permiso para salir del País, por considerar estos acontecimientos de interés nacional supremo, y las decisiones sobre éstos no deben quedar al arbitrio de un sólo individuo en un Estado que observa y practica el sistema de equilibrio y colaboración de Poderes.

En la suplencia de las faltas absolutas del Primer Mandatario, la lógica política nos asiste al afirmar -- que el Congreso es el único órgano que emana directa e inmediatamente de la voluntad popular, idóneo portavoz del querer de la Nación que con mayor celeridad puede hacer frente a esta situación de sí delicada. El único Cuerpo que haría mejor esta tarea sería el Cuerpo Electoral, pero carece de la cohesión en el espacio para actuar con la diligencia necesaria en el caso de que se trata.

Estos actos, formalmente legislativos, son de naturaleza diversa en el aspecto material; conceder licencia y nombrar interino que supla la ausencia del titular del Ejecutivo, o permiso para ausentarse del País, y conocer; así como dictaminar de la renuncia, son actos evidentemente administrativos en cuanto a su naturaleza material. Sin embargo, el cubrir la falta absoluta del Presidente sea por incapacidad, nulidad, muerte o renuncia, entraña un acto que no cabe en la clasificación que enunciamos al inicio de este capítulo respecto a su naturaleza intrínseca, pues es un acto evidente y totalmente político, es el sufragio de todos los representantes políticos,-- unidos en una sólo Asamblea, para elegir a la primera autoridad política del País; este último no lo consideramos como acto de control, sino como atribución política muy importante, del Congreso.

La función política de manifiesta trascendencia es fácilmente comprensible, Actos con toda seguridad, externos.

#### SOLUCION CONFLICTOS POLITICOS

Compete al Senado de la República, exclusivamente, declarar cuándo hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado y cuando ésto acontece, nombrar un Gobernador Provisional; quien debe convocar, de acuerdo -

con las normas contenidas en la Constitución del Estado de que se trate, a elecciones. El Gobernador Provisional es nombrado por el Senado de entre la terna que proponga el Presidente de la República, por votos de los dos terceras partes de los individuos presentes. Esta atribución es ejercida por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso.

También de manera exclusiva, corresponde al Senado resolver las controversias políticas entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos solicita a la Cámara Alta su intervención con ese fin, y cuando por ese motivo se vea suspendido el orden constitucional por un conflicto armado.

La Cámara de Diputados entre sus facultades exclusivas tiene la de destituir a los Ayuntamientos de los Territorios Federales, y nombrar sustitutos o formar juntas municipales, de acuerdo con las leyes orgánicas respectivas.

Estas atribuciones exclusivas de cada una de las Cámaras, formalmente legislativas, tienen en el aspecto material varias etapas diversas. Así, cuando declaran la desaparición de poderes en un Estado, la Cámara de Senadores; o la de Diputados destituye un Ayuntamiento, así como el caso en que la primera arbitra en los con-

flictos entre los poderes de un Estado, son actividades cuya naturaleza material es jurisdiccional.

Por otro lado la designación de Ayuntamientos sustitutos o ~~juntas municipales~~, por la Cámara de Diputados y de Gobernador Provisional de un Estado, por el Senado, son actos de estricta índole política. En estos casos, el Cuerpo Legislativo, asume funciones político-jurisdiccionales, que pretenden garantizar el desarrollo armonioso de la Federación.

Lo mismo podemos afirmar en relación con la facultad del Congreso para establecer los límites de los Estados, si surgieran diferencias entre ellos en la demarcación de sus territorios; siempre y cuando estas diferencias no tengan el carácter de contencioso.

#### DESTITUCION    FUNCIONARIOS JUDICIALES.

El penúltimo párrafo del artículo 111 de la Carta Magna, autoriza al Presidente de la República a solicitar del Congreso, por medio de la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y demás funcionarios judiciales federales y del orden común del Distrito y Territorios Federales.

Cabe aquí mencionar la incongruencia que contienen los artículos 74 y 76 de nuestro Ordenamiento Fundamental al referirse a este procedimiento; el primero contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el segundo las exclusivas del Senado, las fracciones a que nos referimos tienen idéntica redacción (Fracc. VII art. 74 y IX art. 76), a la letra dicen: "Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades que hiciere el Presidente de la República, podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta..... En estos casos, si la Cámara de Diputados primero, y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto....."

No debemos considerar estas facultades como exclusivas de las Cámaras, sino del Congreso, cuyo conocimiento debe ser primero de la Cámara de Diputados; situación a que se refiere el inciso h) del artículo 72 del Propio Ordenamiento.

Hemos conocido un acto de control mancomunado o conjunto, del Jefe del Ejecutivo y del Poder Legislativo: el que afecta a la inamovilidad de los funcionarios judiciales, tanto federales, como del orden común del Distrito y Territorios Federales. Si bien la Constitución no la deja al arbitrio de un sólo individuo, tampo

co la deja inviolable, hasta el grado de verse impotente ante alguna actitud ilícita o denigrante de estos funcionarios. Estos actos son formalmente legislativos, materialmente jurisdiccionales y externos. ~~Ambos tienen función netamente política, formal administrativa del Presidente.~~

#### ACUSACION-DESAFUERO:

Brevemente veremos actos de control con la misma naturaleza y características que los analizados en los párrafos inmediatos anteriores - eminentemente jurisdiccionales - pero con pequeñas diferencias.

Se refieren a acusaciones de que pueden ser objeto los funcionarios del Gobierno. Se puede tratar de faltas oficiales cometidas en el desempeño del cargo, o de delitos del orden común. La Constitución, en ambos casos, ~~concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados cualquiera de estos hechos.~~

En el primer caso -faltas oficiales- es competente para conocer de ellos el Senado, erigido en Gran Jurado, sin embargo no puede iniciar la averiguación, sin previa acusación que haga la Cámara de Diputados, después de haber oído al acusado; si hechas las investigacio

nes del caso, lo considera culpable, éste queda privado de su cargo; y si el acto motivo de esa sanción, fuera punible por la Ley del Fuero Común, quedará a disposición de las autoridades de ese fuero.

---

Cuando el acto que se imputa a algún funcionario que goce de fuero en el desempeño de su cargo, y aquél constituya un ilícito penal del orden común, para poder ser juzgado por las autoridades de ese orden, es preciso haga la declaratoria correspondiente la Cámara de Diputados, fenómeno que conocemos con el nombre de desafuero. Los funcionarios que por disposición de la Ley gozan del fuero constitucional son: el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos - Autónomos, el Procurador General de la República, los Gobernadores y diputados de Estados.

En virtud del principio de igualdad de todos ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, los funcionarios están sometidos a los jueces del orden común, y solamente para proteger la buena marcha de la administración y a los altos funcionarios de continuas molestias y presiones, se ha establecido que para quedar a disposición del juzgador común, debe mediar la declaratoria de la Cámara de Diputados.

Los actos de control descritos, tienen idéntica naturaleza que los que observamos para la destitución de funcionarios judiciales: únicamente varían en que la acción es popular, y por el ámbito en que se producen pueden ser internos, si se trata de un diputado o senador al Congreso de la Unión como acusado.

---

#### VETO

El derecho de veto, es la potestad del Presidente para rechazar, y modificar toda o en parte, alguna ley o resolución del Congreso. Lo puede ejercer en los diez días siguientes al en que le fue enviado el Decreto para su promulgación, está consagrado en las diversas fracciones del art. 72 constitucional.

Este poder del Jefe del Ejecutivo sobre la legislación es un acto que garantiza el equilibrio de poderes, ya que sin él podría darse el caso de quedar gradualmente privado de su autoridad por las leyes emanadas del Congreso, hasta perjudicar la eficiencia de la administración pública.

Se ha planteado la interrogante de, si el ejercicio de este derecho está limitado únicamente para hacer uso de él en caso de leyes inconstitucionales, o también por cualquier consideración del Jefe del Ejecutivo, diversa del contenido del decreto del Congreso. La doctrina ha establecido claramente que los Jefes de Estado tienen facultad para ejercerlo en cualquier caso. Es obvio, que puede hacer modificaciones a una ley -sin ser inconstitucional- que la hagan más eficaz, técnica o progresista.



Al respecto la norma y teoría constitucionales de nuestro País, aceptan este último criterio. Como quedó anotado en el capítulo anterior, para superar el veto del Presidente, es necesario que tanto en la Cámara de origen como en la revisora ~~en ese orden se insista~~ por más de las dos terceras partes de votos de los individuos presentes en cada una de ellas. Esta votación especial que es necesaria para salvar el derecho de veto, nos permite considerarlo como un derecho fuerte, vigoroso; a diferencia de las disposiciones de otras legislaciones que señalan la misma votación que para legislar comunmente, para superar el veto.

La fracción "j" del Artículo 72 de la Constitución hace salvedad expresa de los casos en que el Presidente no tiene derecho de veto; dice: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ~~lo mismo que~~ cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria

a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Sin embargo es pertinente aclarar que el Ejecutivo, en ningún caso tiene derecho de veto en relación a las resoluciones de alguna de las Cámaras en el ejercicio de sus facultades exclusivas, tampoco de las de la Comisión Permanente. La frase "o de alguna de las Cámaras" de la fracción transcrita, nos obliga a apuntar lo anterior. -- La disposición que otorga al Ejecutivo esta prerrogativa, en su primer párrafo dice: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras..."

Este importante factor de equilibrio de poderes es un acto de control formalmente administrativo, materialmente legislativo, y externo.

---

#### JUICIO DE AMPARO.

Hacer un análisis de esta valiosa Institución Jurídico-Política mexicana es motivo de todo un tratado de De

recho Público; nos referiremos muy brevemente a ella.

Sus creadores son el ilustre jurista liberal Manuel Cresencio Rejón, autor de la Constitución Yucateca de 1841, que lo consagra por vez primera, y Mariano Otero, quien es el autor de las Reformas de 1847 -en el ámbito Federal- en las que se integra el Juicio de Amparo.

Ha demostrado, el Juicio de Amparo, ser un eficaz sistema protector de las garantías individuales y de la supremacía de la Constitución, "que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las Autoridades, a fin de asegurar por parte de estas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución ...." (4)

El Amparo protege a los individuos -y controla a las autoridades- de actos de autoridad que pongan en pe

(4) Curso de Amparo.- Dr. Octavio A. Hernández.- Ediciones Botas 1966.- Pág. 14.- México.

ligo su vida y libertad, perjudique sus bienes, posesiones ó derechos; lesionen sus intereses mediante sentencias en juicios de cualquier índole - hecha excepción de cuando alguna de las Cámaras del Organo Legislativo se erigen en Gran Jurado-; y contra leyes del Congreso Federal o de los Estados, que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución, o la contravengan. Es de mencionarse que las leyes no son derogadas por medio de amparo ya que el juicio de garantías sólo protege al ó a los quejosos en particular, de la violación de sus derechos, no debe contener prevenciones generales. La única diferencia que existe cuando alguna ley ha sido declarada inconstitucional por jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que procede la suplencia de la queja por el juzgador. Suplencia que también procede en materia Penal, Agraria y Laboral.

Como acto de control, es material y formalmente jurisdiccional, y externo, cumple una función protectora de garantías individuales y equilibra poderes, por ello política. Puede variar y ser interno, si los actos motivo del juicio son de alguna autoridad judicial federal.

## INTERNOS PODER LEGISLATIVO.

Por último, aludiremos a los actos de control internos del Poder Legislativo, todos ellos formalmente del mismo carácter.

La Comisión Inspectorá de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo vigilar el desempeño de esta Contaduría, debe supervisar el manejo de fondos de ambas Cámaras, y en su caso seguir causa contra quien provoque algún perjuicio en el manejo de los fondos públicos. También debe exigir responsabilidad a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en la revisión y glosa de las Cuentas del Erario Federal incurran en faltas que no permitan conocer algún error o perjuicio pecuniario.

Los actos de esta Comisión, desde este punto de vista, tienen naturaleza material y función puramente administrativa.

El Artículo 62 de la Constitución Política previene que se puede perder el carácter de diputado o senador

si durante el período para el que fueron electos, desempeñan algún empleo o comisión de la Federación ó de los Estados por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia de la Cámara respectiva. Si la Cámara otorga la licencia el interesado cesa en sus funciones representativas.

Los individuos que hayan resultado electos diputado o senador y no se presentaren al inicio del Período Ordinario de Sesiones, sin mediar causa justificada o licencia del Presidente de su Cámara, deben ser compelidos para asistir; al transcurrir los primeros diez días de iniciado el Período, se entiende que han renunciado a concurrir hasta el período inmediato y se llama a los suplentes; si transcurren treinta días, y es el primer período de la legislatura, se entiende que no aceptan el cargo (Art. 63 Const.).

Cuando algún legislador deja de asistir a una sesión, dispone el Artículo 64, sin causa justificada o permiso del Presidente de su Cámara, no tiene derecho a recibir los emolumentos -dieta- correspondientes a esa fecha.

El Artículo 50 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General ordena a los Secretarios -- del Congreso publicar en el Diario Oficial, los nombres de los representantes que falten más de diez días consecutivos, y mantener dicha publicación, si continúa la falta.

Ninguna Cámara puede, sin consentimiento de la -- otra, suspender sus sesiones por más de tres días.

La naturaleza material de estos actos es administrativa, su función, política; que pretende asegurar el ininterrumpido cumplimiento de las importantes actividades de los legisladores y con ello acatar la voluntad popular.

## B I B L I O G R A F I A

- BARTLETT, Manuel. "EL NUEVO SISTEMA DE ELECCION POR FORMULA PARA DIPUTADOS Y SENADORES". Pensamiento Político No. 10.- Vol. III México, Febrero 1970.
- BECERRA, María Dra. "APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL", Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- BIDART CAMPOS, Germán "DOCTRINA DEL ESTADO DEMOCRATICO".- Ediciones Jurídicas, Europa, América. Buenos Aires 1961.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICO México a través de sus Constituciones" 1967.
- CAMARA DE DIPUTADOS. "DIARIO DE LOS DEBATES" México.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVII Legislatura del Congreso de la Unión. "MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION"
- CAMARA DE SENADORES "DIARIO DE LOS DEBATES" México.
- IMPRENTA DEL GOBIERNO FEDERAL, EN EL EX-ARZOBISPADO. 1896 "CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."
- DUVERGER, Maurice. "INSTITUCIONES POLITICAS Y DE RECHO CONSTITUCIONAL." Colección Demos Ediciones Ariel.- 5a. Edición Esplugues de Llobregat, Barcelona
- ESCALANTE DE LA HIDALGA, Luis. "LA REPRESENTACION POLITICA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO" Tesis Facultad de Derecho.- UNAM. 19
- FISCHBACH, Oskar Georg. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO" Ed. Labor.- 4a. Ed. México 1949.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "EL JUICIO DE AMPARO" Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.



- FRAGA, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO"  
8a. Edición.  
México 1960.
- FUENTES DIAZ, Vicente. "LOS PARTIDOS POLITICOS EN  
MEXICO"  
Editorial Altiplano. 1969.
- GARCIA MARQUEZ, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE  
DERECHO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
12a. Ed. México 1964.
- GROPPALI, Alessandro. "DOCTRINA DEL ESTADO"  
Editor Dott. A. Giuffrè.  
Milán, Italia.- 1952.
- HAMILTON. y otros. "EL FEDERALISTA"  
2a. Ed.  
Fondo de Cultura Económica.  
México 1957.
- HERNANDEZ, Octavio A. Dr. "CURSO DE AMPARO"  
1a. Edición  
Ediciones Botas- México 1966.
- LANZ DURET, Miguel "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXI-  
CANO"  
Norges Editores, S. A.  
5a. Ed. México, 1959.
- LEGON, Faustino J. "TRATADO DE DERECHO POLITICO  
GENERAL" Tomo II  
Estructura y Funciones en la  
Teoría del Estado.  
Editorial: Ediar Soc. Anón.  
Buenos Aires, 1961.
- "LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA  
MAYOR DE HACIENDA"  
Diario Oficial  
México 13 Feb. 1937.
- LOCKE, John. "ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO  
CIVIL"  
Ed. Aguilar 3a. Ed.  
México, 1963.

- MONTESQUIEU, Charles Louis. "DEL ESPIRITU DE LAS LEYES"  
Editorial Porrúa, S.A.  
1a. Edición  
México, 1971.
- MOYA PALENCIA, Mario. "COMPORTAMIENTO DEL NUEVO  
SISTEMA ELECTORAL"  
Pensamiento Político No. 1  
Vol. 1 México, Mayo 1969.
- MOYA PALENCIA, MARIO "LA REFORMA ELECTORAL"  
Ediciones Plataforma  
México, 1964.
- "PENSAMIENTO POLITICO."  
Revista de Afirmación Mexicana  
Colección hasta Número 30.
- PINA, Rafael de "DICCIONARIO DE DERECHO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
1a. Edición  
México, 1965
- PORRUA PEREZ, Francisco. "TEORIA DEL ESTADO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1962.
- CAMARA DE DIPUTADOS "REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO  
INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-  
NOS."
- ROMERO FLORES, Jesús. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION  
DE APATZINGAN".  
Departamento de Coordinación  
de Actividades Educativas y  
Culturales del Gobierno de -  
Michoacán, Morelia, 1964.
- SCHMITT, Carl. "TEORIA DE LA CONSTITUCION".  
Ed. Nacional.  
México, 1966.
- SCHWARTZ, Bernard. "LOS PODERES DEL GOBIERNO".  
Comentario sobre la Consti-  
tución de los Estados Unidos  
Vol. I. Poderes Federales y  
Estatales.  
Facultad de Derecho UNAM  
México, 1966.

SCHWARTZ, Bernard.

"LOS PODERES DEL GOBIERNO  
COMENTARIO SOBRE LA CONSTI  
TUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS".  
Vol. II Poderes del Presidente  
Edit. Universidad Nacional de  
México, 1966.

TENA RAMIREZ, Felipe.

"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"  
1808-1964  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1964.

VALLADO BERRON, Fausto E.

"SISTEMATICA CONSTITUCIONAL"  
Editorial Herrero, S. A.  
México, 1965.