

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**PODER LEGISLATIVO.- ANTECEDENTES Y CRITICA
A SU INTEGRACION EN MEXICO.**

SANTO ASTILLAS
1971

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

GUADALUPE MUÑOZ SOTO

MEXICO, D. F.

1971



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.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO I

A) Antecedentes y desarrollo historico del Poder Legislativo.

a) Desenvolvimiento del Parlamento en Inglaterra.

b) Su desarrollo en Francia.

c) El Poder Legislativo en el Constitucionalismo Norteamericano.

B) Bicammarismo y Unicamarismo.

a) Sus antecedentes en Los Estados Unidos.

b) Su desenvolvimiento en México.

(Constitución de Cádiz.- Constitución en Apatzingán.- El Acta Federativa.- La Constitución de 1824.- Las Siete Leyes de --- 1836.- Las Bases Orgánicas de 1843.- El Acta de Reforma de 1847.-- La Constitución de 1857.- Sus reformas.- La Constitución de 1917).

c) Ventajas de cada uno de los sistemas.

CAPITULO II

Integración de Las Cámaras.

CAPITULO III

Los Partidos Políticos.

a) Los partidos políticos en México.

CAPITULO IV

La representación proporcional y otros sistemas de repre- -

I N T R O D U C C I O N .

Como esencia de la naturaleza humana, está en el Hombre, el ser social; y siguiendo el instinto gregario, agruparse con otros seres de su misma especie, no como una multitud amorfa, sino que por el contrario, grupos de tipo especial y distinto como son, familia, Nación, etc. Grupos que entrañan una afinidad indiscutible, la cual tiene influencia en sus ideas, en su comportamiento. Sirve también de aprendizaje mutuo, bien sea espontáneamente o bajo ciertas presiones para el desarrollo de la vida en comunidad.

El hombre observa ciertas limitaciones pero también las facilidades que se derivan de la convivencia, de la afinidad existente entre los diversos grupos. Esto es, algo que siempre está presente y que es lo social, hecho radical en la vida humana. No es un mero accidente sino algo necesario que se da al través de la existencia, en el desarrollo lógico que sigue la vida de los pueblos en la historia.

La convivencia del hombre con sus semejantes obra en relación de ciertas limitaciones y prohibiciones, representadas en forma de normas, creadas por una autoridad delegada, en los países civilizados, y que marcan la pauta a seguir de la conducta; bien siendo como normas sociales que regulan las relaciones entre los miembros; bien como normas morales para alcanzar el perfeccionamiento; bien como normas religiosas para lograr la santificación. Al lado de estas existen otro tipo de normas también reguladoras -

sentación de las minorías.

CAPITULO V

Los diputados de partido.

CAPITULO VI

Posibilidad de diputados con edad mínima de 21 años.

ANEXO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

de la conducta, normas dictadas por una autoridad con poder para -- coaccionar su cumplimiento, se trata de normas jurídicas.

Tanto el nacimiento como la ejecución de éstas normas jurídicas se deben al hombre, que se nos presenta ya de una manera mas especial, como algo más objetivo ya que interviene en la creación de la legislación, de la ley. Esta función no solo pertenece al hombre como jurista sino también al hombre con todo su cúmulo de experiencias; para llevarla a cabo no buscando la mera satisfacción personal sino que el beneficio de la colectividad; debe cumplir con una labor crítica y de orientación, basándose no sólo en la técnica jurídica sino también en una filosofía, sicología, historia, etc. para encontrar una realidad justa de acuerdo con las necesidades sociales del momento.

El hombre ha creado el poder legislativo para que el que habla en nombre de sus representados logre satisfacer sus necesidades con la creación de la ley.

"..... en la persona humana nunca se extingue la capacidad natural de abandonar el error y abrir los ojos al conocimiento de la verdad".

Juan, XXIII

C A P I T U L O I

A) ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo, tal y como hoy podemos concebirlo, -- tiene antecedentes remotos y de los más variados órdenes.

En todos los pueblos de la antigüedad ha existido un momento en que se reúnen varias personas para tomar decisiones en conjunto, aplicables a hechos semejantes en el futuro; o bien se han recogido las ideas de alguien considerándolo con capacidad de legislador, para que sirvan de guía, a la presentación de un caso o situación determinada o a la resolución de una controversia.

Suponemos la existencia de muchos cuerpos con capacidad legislativa aun en las sociedades más remotas, pero, desgraciadamente, no han llegado hasta nosotros pruebas de ellos.

Sin embargo, encontramos algunos antecedentes remotos, de los que haremos una breve referencia, en civilizaciones antiguas, -- para más adelante analizar los orígenes de cuerpos legislativos -- que han llegado hasta nuestros días, alcanzando un mayor grado de perfeccionamiento jurídico.

Así, encontramos el Código de Hammurabi, redactado hace cerca de 4,000 años, que constituye un cuerpo de leyes con el objeto de promover un mayor grado de justicia en los tratos de unos hombres con los otros y mejorar la suerte de aquellos que estuvieran directamente relacionados con la prosperidad del reino.

(Babilonia. Albert Champdor).

"Al desaparecer, en un momento dado la monarquía hereditaria en todas las ciudades fenicias, encontramos ciertas manifestaciones de división de poderes, y por supuesto, cuerpos legislati--

vos; como aparece en Cartago hacia el siglo V, en que existía un -- Senado, formado por trescientos miembros vitalicios".

(Los fenicios. Donald Harden).

En Egipto, donde el rey era a la vez, legislador, juez y eecutivo, y donde el sistema de gobierno se repetía una y otra vez, - debió existir alguna recopilación de todas las decisiones, para demostrar la rectitud de los mandatos divinos, aunque de hecho no --- afectaran a los juicios en casos particulares; por ejemplo, en el - reinado de Tutmés III se recordaban las decisiones de un visir, de quinientos años atrás. También había las "Instrucciones" que escribieron varios reyes para guía de la posteridad y que así mismo constituirían una especie de recordatorio, para no asignarles un papel- más importante.

(Los egipcios. Cyril Aldred).

En Esparta, encontramos un gran legislador en la persona de- Licurgo, quien conociendo que la Constitución política de Laconia - era pésima y pensando darle una mejor, viajó por toda Grecia, el -- Asia Menor, Egipto, India; volviendo con una constitución nueva, en la que había consignado lo mejor de cada país.

En la República de Atenas, encontramos al célebre Solón, --- quien abolió las severas leyes draconianas, dando a su pueblo una - nueva constitución en la que encontramos, en la división de poderes, que el poder legislativo residía en el Senado, la Asamblea Popular, los Arcontes y el Areópago ; componiéndose el Senado de 400 indivi-

duos elegidos por suerte cuya atribución era discutir las leyes, darlas o no darlas a la Asamblea. Esta a su vez se componía de todos -- los atenienses mayores de treinta años, quienes también deberían discutir, aprobar o reprobado las leyes y pasarlas a los arcontes. Estos después de discutir las pasaban al areópago quien las aprobaba o reprobaba definitivamente, siguiendo casi siempre la voluntad del -- pueblo.

(Compendio de la Historia antigua de Grecia por Agustín Rivera).

La unión de tres razas; la latina, la sabina y la etrusca -- agrupados bajo la autoridad de un rey constituyó la Ciudad Romana, -- modelo de organización social y política.

Cuya forma de gobierno, en un principio, fue la monarquía, pero no una monarquía absoluta. El rey, era el jefe de una especie de república aristocrática, donde la soberanía pertenecía a los patricios, que componen las curias. Ellos ejercen su poder en las asambleas o comicios.

El rey está asistido por el Senado, que parece haber sido compuesto por los más viejos entre las familias patricias. Es probable que en su origen hubieron 100 senadores. El Senado forma un Consejo al que el rey debe consultar sobre todas las cuestiones que interesan al Estado.

Esta asamblea constituía entre los romanos la forma más antigua del poder legislativo; sus decisiones se convierten en leyes. -- Procedía a la elección y a la investidura del rey. Estatufía sobre la

paz y la guerra, así como, sobre los actos que interesan a la composición de las familias y a la transmisión de los bienes.

El rey solo tenía el derecho de convocarla y someterle los proyectos sobre los cuales estaban llamados a votar. La ley solo era perfecta cuando había recibido la sanción del Senado.

(Tratado elemental de Derecho Romano.
Eugene Petit).

a) Desenvolvimiento del Parlamento en Inglaterra.-

La institución del Parlamento ocupa un lugar preeminente en la organización política de la Gran Bretaña, pero para llegar hasta su posición actual es necesario hacer mención de las primeras formas de organización política, por así llamarlas, que hubo en Inglaterra.

En sus orígenes este pueblo, estuvo compuesto por distintas razas que al fusionarse conservaron características propias, que dieron base a todas sus instituciones.

Encontramos que, desde las sociedades primitivas, éstas se gobernaban por una pequeña asamblea que era la que tomaba las decisiones relativas al reparto de los campos, a las praderas comunales, al representante oficial de la aldea, la retribución de los pastores, etc. Desde luego que ya en estas aldeas existía casi siempre un jefe que a la vez de ser el principal guerrero del lugar tenía derecho a exigir ciertos tributos que les serían pagados en frutos o en trabajos.

La forma de gobierno es la monarquía, pero el rey se encuentra ya rodeado de un Consejo de Sabios, que constituye el más alto-

tribunal de justicia del País.

Sin embargo la necesidad de la defensa local había dado un gran vigor al régimen local. El rey entregaba la posesión de la tierra a los nobles que se distinguían por sus servicios y estos a la vez que tenían ciertos privilegios (por no decir todos) sobre sus vasallos, estaban obligados a respetar las costumbres del lugar. -- Desde luego que esto en nada aliviaba la miseria y las pésimas condiciones en que se desarrollaba la vida de los villanos.

La posición del rey en esta época era la más importante, era por decirlo así, omnipotente, y hacia el siglo XII se vivía en una situación más o menos estable, pues los reyes tenían el control absoluto.

El documento más importante de esta época fue la Carta Magna, que ha sido considerada por algunos autores como una verdadera ley otorgada como una concesión real, sin embargo es un convenio de la aristocracia feudal con su rey. Contra los abusos del rey Juan, los barones se unieron para forzarlo a aceptar la vieja carta de Enrique I en la que debería respetar los derechos adquiridos por el súbdito inglés en el pasado; así se compromete a "no imponer tributo alguno sin el previo consentimiento de sus vasallos, a que ningún hombre libre sea detenido, encerrado en prisión, desterrado sino con arreglo a las formas habituales prescritas por la justicia y no a la voluntad del rey, es decir, previo juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de la tierra".

El Consejo de Sabios mencionado anteriormente era un grupo -

de ancianos, reunidos para dar consejo al rey en cuestiones de importancia para el Estado, no era en modo alguno representativo ya que solo concurrían a él los señores feudales; existiendo al mismo tiempo, entre éstos diferencias. Había los grandes y pequeños feudatarios, los primeros eran generalmente obispos, abades, condes, altos oficiales de la casa del rey y otros personajes de la nobleza, que se convirtió al pasar el tiempo en la Cámara de los Lores, asamblea no representativa hereditaria y cuyos miembros aún reciben convocatorias para asistir a cada nuevo Parlamento.

El Consejo se reunía tres veces por año y sus miembros concurrían a él porque el derecho feudal señalaba que, quienes poseían tierras del rey asistieran al tribunal del rey en ciertos períodos.

El Parlamento formado por dos Cámaras aparece hasta la época del rey Eduardo I, en la que se hace costumbre consultar en los casos graves no solo a los barones, sino también a representantes de las comunidades; y así se llaman dos caballeros por cada villa y dos burgueses por las ciudades más importantes. De esta manera hay una dualidad en el cuerpo de consulta, por un lado los nobles y el clero y por otro los caballeros y los burgueses.

En un principio la Cámara de los Comunes sesionaba separadamente y sus reuniones eran toleradas pero no legales; es hasta 1265 en que Simón de Montfort, en nombre del rey convoca a las tres clases de la sociedad inglesa: "el clero que reza, los barones que pelean y los comunes que trabajan" y así son llamados a formar el "parlamento Modelo", los dos arzobispos del reino, todos los obispos, los

principales abades, siete condes, cuarenta y un barones, dos caballeros por cada condado, dos burgueses por cada ciudad y otros dos por cada burgo. (1295)

A pesar de la reunión de los nobles y de los comunes en este parlamento, se estaba muy lejos de considerarlos en un plano de igualdad; en realidad eran los lores los que trataban con el rey y los que daban su consejo, los comunes solo podían aceptar y ejecutar las decisiones tomadas por ellos y por el rey, sin embargo, luchando poco a poco por salir de esta situación de subordinación fueron consiguiendo la igualdad, y más aún, la superioridad en las tres funciones más importantes del Parlamento: "decisión y fiscalización de los impuestos, aprobación de las leyes y crítica de las personas encargadas del gobierno del país".

Dada la necesidad constante del rey de obtener fondos y siendo la única manera posible con la imposición de nuevos tributos, cuya carga recaía en su mayor parte en los comunes, recurrió en un principio al consentimiento de las asambleas y más tarde al Parlamento, por lo que en 1407, Enrique IV permitió que su imposición y fijación se votara en la Cámara de los Comunes.

La participación de los Comunes en la formación de las Leyes era bastante pobre, ya que el rey solo tomaba en cuenta la aprobación de los lores y con frecuencia, dichas leyes contrariaban los deseos y necesidades de los comunes; así que en la época de Enrique V solicitaron que; "no se haga ninguna ley que cambie la letra y el espíritu de lo solicitado". Aprobándolo el rey, manifestó; "nada se

estatuya en la petición de los comunes, contrario a su solicitud, - obligándoles así sin su consentimiento". Desde luego, el rey conservaba el derecho de rechazar cualquier petición.

En el siglo XV se promulgó una ley que había sido aprobada - con el consentimiento de los lores y de los comunes y "mediante su-
autoridad"; de esta manera habían adquirido no solo igualdad sino su
perioridad ante los lores.

Hacia el año de 1694 se estipuló que el Parlamento debería - reunirse por lo menos cada tres años, pero ya en el siglo XIX se -- convocaba por lo menos una vez al año. En 1715 se fijó la duración-
máxima del Parlamento en siete años, hasta que en 1911 se redujo a-
cinco años.

Todos los proyectos de ley de cierta importancia, son presentados en la Cámara de los Comunes donde se leen y discuten por tres veces consecutivas y al ser aprobados pasan a la Cámara de los Lo--
res, donde se sigue el mismo procedimiento y una vez aprobados reciben la sanción real que lo convierte inmediatamente en ley.

El poder que a través del tiempo ha ido adquiriendo el Parlalamento y que ha delimitado las facultades del rey y las del Poder Judicial le ha valido al régimen inglés el nombre de Gobierno Parla--
mentario.

Sin embargo la Cámara baja, la parte del Parlamento inglés - elegida por el pueblo ya no desempeña el mismo papel político de hace poco más o menos cien años. La época del dominio parlamentario - absoluto ha pasado ya. Karl Loewenstein lo ha descrito así:

"El cambio de sentido decisivo en el proceso político de la Gran Bretaña estriba en que, en contra del concepto mantenido todavía en la mayor parte de los libros de texto ingleses y ampliamente extendido por el extranjero también, la soberanía del Parlamento o más bien de la Cámara Baja, hoy está esclerotizada en simple dogma y ya no responde a la realidad política. Ha sido reemplazada por el control directo de la Cámara Baja por el Gabinete".

De tal manera es la influencia gubernamental sobre las tareas parlamentarias, que actualmente el gobierno determina ampliamente - el orden del día de las sesiones parlamentarias y de éste modo dirige y controla hasta en los pormenores, el trabajo del Parlamento. - Esto, sucede desde luego en el aspecto legislativo ya que las propuestas legislativas están preparadas y dirigidas por el gobierno.- La razón es que, solamente el gobierno posee hoy el aparato burocrático necesario para calcular y dirigir los efectos de una ley. Como hoy solo tienen perspectivas de pasar al Parlamento y de ser aceptados aquellos proyectos de ley recomendados o apoyados por el gobierno y, para cuya ejecución pone este los medios financieros precisos, la iniciativa en materia de legislación ha pasado al gobierno.

b) Su desarrollo en Francia.-

La sociedad durante la Edad Media, estaba formada por toda - clase de grupos heterogéneos, que se habían ido reuniendo en virtud de tantos desórdenes y confusiones dejados por las guerras. Fueron grupos carentes de vigor propio e incapaces de constituir una fuer-

te sociedad que pudiera encarar por si sola todos los problemas que presentaba la época.

La idea fija era reunirse bajo un señor, esencialmente guerrero, a quien prestaban servidumbre pero el cual defendería las propiedades de los constantes ataques de otros señores. Desde luego que las prestaciones dadas a cambio por los siervos los situaban en un lugar casi de esclavitud, pues el señor era dueño de tierras y vidas. Imperaba el absolutismo; el primer señor era el rey, quien daba en propiedad, a diferencia del rey inglés que solo otorgaba la posesión, tierras que formaron los feudos, con carácter hereditario. Estos feudos podrían considerarse pequeños reinos dentro de los cuales el señor se atribuía todos los derechos y cometía toda clase de arbitrariedades.

La división de clases sociales estaba perfectamente delimitada; los señores feudales eran nobles, caballeros o pertenecientes al alto clero y los demás eran plebeyos, bien que fueran llamados siervos si se desempeñaban como campesinos, o villanos si eran habitantes rurales de las villas o aldeas.

Más tarde con la aparición de los "Burgos", pequeñas comunidades que se agrupaban al pie o en las cercanías del castillo por una concesión del señor dada en forma de una "carta de reconocimiento", se formó otra esfera social, los burgueses, que fue la que con el correr del tiempo alcanzó tremenda fuerza y movió al pueblo a las revoluciones.

Pero en un principio su condición social era semejante a la-

del resto de los plebeyos; no era reconocida para ellos ni la dignidad humana ni la libertad.

La monarquía había llegado al nivel más exagerado del absolutismo y del despotismo, sin que existiera ninguna barrera que frenara los excesos de reyes y señores. La clase privilegiada era la que gozaba de todas las prerrogativas mientras que el pueblo se hundía en la miseria.

Ni siquiera la Iglesia protegía a los débiles, pues sus ministros se encontraban corrompidos también y existía una intolerancia religiosa enorme, pues el Estado ponía sus armas al servicio de la Iglesia para la persecución de todos aquellos que no siguieran el dogma impuesto.

Siguiendo la doctrina del "derecho divino", la iglesia perseguía a los herejes y obligaba al pueblo a considerar al rey como representante divino; estos dos poderes constituían una autoridad sin límite y se daban apoyo mutuamente.

El rey se encontraba rodeado del Parlamento que le daba apoyo, por su carácter aristocrático, en todas sus decisiones; y es -- aquí donde empiezan a gestarse los primeros movimientos de rebeldía en contra del absolutismo monárquico. Y así encontramos la "Fronda" parlamentaria y la "Fronda popular, movimiento revolucionario, desarrollado en Francia, durante la minoridad de Luis XIV dirigido principalmente contra la regencia de la reina Ana de Austria y el gobierno del Cardenal Mazarino; que dió gran importancia a la literatura política, en las obras del Cardenal de Retz.

Esta lucha, verdadera guerra civil, no reportó resultados positivos para el bienestar público, pues fueron muchas las provincias que quedaron casi arruinadas a consecuencia del movimiento revolucionario desarrollado. Pero, respecto a los logros políticos, contemplamos el nacimiento de una doctrina aparentemente revolucionaria. El Parlamento quiere distinguir entre el rey y el reino, entre el soberano y la nación, pero desde luego defendiendo sus derechos e intereses de clase.

Después del fracaso de la "Fronza"; y con la influencia recibida de Inglaterra, país que era considerado en esa época como el más liberal; el que había logrado que hubiera cortapisas al poder absoluto del rey en favor de las mayorías; ideas revolucionarias tuvieron gran desarrollo en la mente y el espíritu de los hombres de Francia.

La diferencia de clases sociales continúa estando marcada; la nobleza y el clero continúan gozando de todos los privilegios mientras que el pueblo se encuentra sumido en la miseria y soportando todas las cargas que el Estado quiera imponerle. Esto gestaba ya un profundo descontento y diversos deseos como eran el de reformar la administración pública, la igualdad en los impuestos, etc. pero otros ya deseaban una constitución, que los llevara a participar en el gobierno y les diera las garantías de las leyes preestablecidas.

Fue en 1788, al exigir el gobierno que los privilegiados pagaran impuestos sobre sus tierras cuando estos, buscando el apoyo del tercer estado, exigieron una constitución hecha por sus repre--

sentantes. Al negarse el rey a esta petición se reunieron y así nació la ASAMBLEA NACIONAL con el apoyo de varios nobles y miembros del clero y así se creó la igualdad y la soberanía del pueblo. La Asamblea Nacional presentó la célebre "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano".

Todo esto había sido el resultado de la influencia de las corrientes filosóficas del siglo XVIII; impregnadas en las obras de los grandes pensadores de la época.

Ya Locke había señalado en el "Tratado acerca del gobierno" que el poder supremo reside en el poder legislativo, lo esencial es hacer las leyes. El poder del ejecutivo es "un poder confiado al príncipe para que provea al bien público en los casos que dependen de circunstancias imprevistas e indeterminadas y que no se pueden por este hecho, reglar en forma segura, por leyes fijas e inmutables". Por tanto, el poder ejecutivo y el poder legislativo, no deben estar reunidos en las mismas personas, pero el poder legislativo debe ser superior al ejecutivo ya que es "el alma que da vida, forma y unidad al Estado".

Este poder debe estar delimitado por los derechos naturales y por lo tanto, si este poder los llegare a perjudicar se reconoce a los gobernados el derecho de rebelarse. Este es también un medio de llevar al poder ejecutivo a la reflexión, para hacerle respetar la legalidad.

Montesquieu, admirador de las instituciones inglesas, liberalista sincero y profundo pero a la vez aristocrático y francés es -

el teórico de la separación de poderes que se convierte en un dogma y que preconiza el artículo 16 de la declaración de los Derechos -- del Hombre:

"Toda sociedad en que no esté asegurada la garantía de los - derechos ni determinada la separación de poderes, carece de consti- tución".

Rousseau, en su sistema, el gobierno desempeña un papel su-- bordinado, ya que distingue entre el soberano, el pueblo que esta-- blece las leyes colectivamente y el gobierno, grupo de hombres par- ticulares que las ejecutan.

"La principal función del soberano consiste en hacer las le- yes. Las leyes deben ser poco numerosas, su objeto debe ser general y señala que: Toda función que se refiera a un objeto individual no pertenece al poder legislativo".

Y, desde la Revolución de 1789, Francia ha sido un país de - doctrina democrática aunque bien es cierto que muchos de sus regíme- nes democráticos han sido disueltos por regímenes monárquicos y au- toritario-dictoriales.

Su forma de gobierno parlamentario-democrático, no se pudo - desarrollar como en Inglaterra en un proceso continuo a partir de en- tidades corporativas de representación de la Edad Media, sino a par- tir de una revolución contra el Estado absolutista bajo cuyo siste- ma las entidades corporativas, existentes también en Francia, habían estado oprimidas casi por completo.

La concepción francesa del Parlamento es diametralmente opues

ta a la concepción inglesa. El francés ve en el Parlamento no tanto una parte importante del poder público como la representación del pueblo frente o incluso contra la autoridad estatal. Así durante la III y IV Repúblicas nos encontramos frente a sistemas de gobierno parlamentario en que la posición del Parlamento es especialmente marcada y fuerte..."A pesar de la existencia de las dos instituciones constitutivas de un sistema parlamentario de gobierno (Parlamento y Gobierno) y su estrecha asociación mutua en el proceso de gobierno, durante estas dos épocas de la Historia Francesa, no ha resultado un sistema parlamentario de gobierno que realmente funcione. Es verdad, que tanto en la III como en la IV República, era necesario que el gobierno saliera del Parlamento, según la ley constitucional, y estuviera estrecha y personalmente implicado con el; es verdad que el gobierno estaba obligado a dimitir si el Parlamento le retiraba la confianza, en determinadas circunstancias, el gobierno también tenía el derecho y la posibilidad de disolver el Parlamento. Pero el gobierno francés no logró ni en la III ni en la IV República, un control efectivo sobre el Parlamento disciplinando al partido gubernamental. Con esto hubiera alcanzado una fijeza y estabilidad en el proceso de gobierno como era el caso de Inglaterra a principios del siglo XIX.

En realidad, la posición del Parlamento frente a los gobiernos era muy fuerte, mientras que la de estos era débil por lo tanto no pudo originarse el dominio del gobierno que hubiera llevado a una democracia de primeros ministros como en el caso de Inglaterra.

Más tarde, al suscitarse problemas gravísimos referentes a la liquidación del colonialismo francés, el gobierno perdió crédito ante los mismos franceses y por esto se llamó al poder otra vez al General De Gaulle, quien el 21 de diciembre de 1958 fue elegido Presidente de la V República.

A partir de este hecho perdió fuerza el Parlamento en favor del Presidente de la República; y actualmente el poder legislativo esta compuesto por la Asamblea Nacional y el Consejo de la República pero sigue presentándose la figura del Presidente como clave de todo el sistema.

Siendo Presidente Charles De Gaulle, reforzó sus poderes personales mediante una reforma a la Constitución aprobada el 14 de -- abril de 1960, que amplió las atribuciones del Presidente. En diversas ocasiones, el General sometió algún aspecto de su política a la aprobación del electorado mediante la celebración de referendum. -- Desde la subida al poder de De Gaulle, la vida parlamentaria francesa quedó reducida al mínimo, partidario de un ejecutivo fuerte, el presidente quedó autorizado por la Constitución para disolver la -- Asamblea Nacional, un año después del nombramiento de ésta.

El 28 de octubre de 1962 se realizó un nuevo referendum, en el que se aprobó una nueva reforma a la constitución, en virtud de la cual el Presidente de la República, en el futuro sería designado por votación popular. Pero fue hasta abril de 1969 cuando De Gaulle organizó un referendum en el cual fue derrotado, retirándose de toda actividad política.

Desde junio de ese mismo año es Presidente de la República - Georges Pompidou.

c) El Poder Legislativo en el Constitucionalismo Americano.-

Para llegar a un conocimiento del Poder legislativo y su desarrollo en el constitucionalismo americano es necesario mencionar que sus motivos no fueron producto de una larga maduración ideológica como en el caso de la revolución francesa; sino que, tuvo orígenes sobre todo económicos, aunque también políticos, religiosos e intelectuales.

Intereses económicos enfrenta a negociantes de Nueva Inglaterra con el gobierno de la Metrópoli, igualmente se suceden con respecto a la distribución de las cargas fiscales. Fieles al individualismo de los puritanos, en algunas colonias se establece la tolerancia religiosa y las sectas se multiplican.

Las medidas drásticas tomadas por la Corona para mantener un poder absoluto sobre sus colonias dieron margen a hechos violentos que culminaron con la reunión de un congreso que discutiera los intereses unidos de Norte América. Y así el 5 de septiembre de 1774 se reunió en Filadelfia el primer congreso continental, en el que estuvieron representadas casi todas las colonias y donde llegaron a una enérgica declaración de derechos coloniales y sostenían el derecho exclusivo de legislar sobre sus propios asuntos.

Llegó el momento de la separación y las colonias se empezaron a llamar "Estado" considerándose independientes de la corona y-

nació una nueva constitución en el Congreso del 4 de julio de 1776.

Se estableció el principio de la división de poderes inspira dos en las ideas de Locke y de Montesquieu. Se estableció un poder-legislativo dividido en dos cámaras; la de Diputados integrada por-representantes de la Nación electos en proporción a la población, y la de Senadores con representantes en igual número por cada estado.

(1787)

Este sistema de gobierno se basa en la división de poderes - y el poder legislativo se encuentra en el Congreso.

La primera característica de este sistema americano es la -- completa independencia de los dos poderes mas importantes entre sí: del Presidente con respecto al Congreso y del Congreso con respecto del Presidente. Cada uno es el resultado de elecciones propias y -- por lo tanto tienen una legitimación directa a través del pueblo. - Desde luego que en ésta completa independencia de los poderes existen puntos de contacto que lo convierten en un sistema de coordinación de poderes y por lo tanto de cooperación para el mejor funcionamiento del sistema.

El Congreso consta de 2 Cámaras: el Senado y la Cámara de Re presentantes.

En el Senado, la Cámara más influyente del Congreso, los dis tintos estados de la Unión Americana, están representados con 2 senadores cada uno, sin tomar en cuenta ni su tamaño, ni el número de habitantes. Estos senadores que antes eran elegidos del Parlamento de los - diferentes estados, hoy son nombrados directamente por el pueblo y du--

ran en sus funciones por un período de seis años.

En la Cámara de Representantes, estos son elegidos directamente por el pueblo en distritos electorales aproximadamente iguales. Su labor política, no alcanza, desde luego, la continuidad que la de los senadores ya que solo duran en su cargo dos años;

El trabajo de este Parlamento realmente tiene lugar en el -- pleno, en una pequeña parte, el mayor peso radica en las numerosas -- comisiones y subcomisiones que sirven no solamente para preparar -- las leyes sino también para un control de la actividad administrativa estatal en todos los sectores.

Desde luego, como corresponde a la rigurosa separación de poderes, el Congreso americano es ante todo el órgano de legislación de los Estados Unidos. Las dos Cámaras del Congreso toman parte en la tarea legislativa con los mismos derechos. La diferencia con el sistema inglés estriba en que el gobierno no puede ejercer ninguna influencia en la labor legislativa del Congreso. Por lo tanto, solo a los miembros del Congreso les está permitido constitucionalmente presentar propuestas legislativas. La iniciativa legal solo puede -- proceder de la Cámara.

La disposición constitucional que veda a los miembros del gobierno un escaño en el Parlamento ha contribuido en forma importante a que el Congreso Americano sea probablemente hoy el Parlamento más poderoso del mundo y ha evitado la estrecha unión entre Parla--mento y gobierno que más tarde o más temprano ha llevado a otros -- sistemas parlamentarios a la total preponderancia del gobierno sobre

el Parlamento.

La Constitución de los Estados Unidos señala que:

"Todos los poderes legislativos estarán confiados a un Congreso de Los Estados Unidos, que estará compuesto de un Senado, y de una Cámara de Representantes". O sea, que encierra la dualidad de los representantes del pueblo de Los Estados Unidos en su totalidad y la representación de los estados como personalidades autónomas.

En ambas cámaras existen notables diferencias como son; en primer lugar, la distinta duración del mandato de los representantes, ya que éstos duran dos años, mientras que los senadores seis, lo que sin duda les otorga mas experiencia política; además los representantes son de elección local mientras que los senadores representan a una circunscripción mas amplia y por lo tanto a una mejor selección.

Otra diferencia radica en que la cámara de representantes se renueva en totalidad mientras que la de senadores es por tercios lo que mantiene una mayor continuidad y unidad, también, la cámara de Senadores tiene poderes de sanción de tratados sobre la otra cámara, y confirmación de nombramientos. Es por lo tanto, mayor el relieve del Senado que está en condiciones de desarrollar una política más continua y efectiva que la Cámara de Representantes.

B) BICAMARISMO Y UNICAMARISMO

Como su nombre lo indica, son dos clases de instituciones po

líticas, que se desempeñan generalmente en las funciones legislativas y cuya diferencia radica en que dichas funciones se desarrollan en uno o dos organismos o cámaras.

A través del desarrollo político de la historia de las naciones podemos observar el distinto funcionamiento de ambas. Ha habido y los hay en la actualidad, regímenes unicamerales o bicamerales -- que han podido sobresalir o fracasar según el pueblo o la época.

Siendo el objeto de éste trabajo, nuestra propia organización, actualmente bicameral, es necesario estudiar los antecedentes que han influido de manera particular en él.

a) Antecedentes en los Estados Unidos.-

Encontramos que desde el nacimiento de ésta joven república, se adoptó el sistema bicameralista. Se podría pensar que siendo -- un país que se había formado como una derivación de la nación inglesa, se copiaban las instituciones vigentes en la metrópoli, en éste caso el Parlamento; pero analizando un poco los hechos, notamos que, tanto las motivaciones internas, como su propia organización, este bicameralismo americano, distaba mucho de asemejarse al Parlamento inglés.

Desde luego, que en ambos casos fueron los hechos y no las doctrinas los que dieron nacimiento a las dos cámaras pero, mientras que en Inglaterra, el Parlamento había tenido un desarrollo iniciado en una situación de clases, ya que desde un principio el rey se rodeaba de sus nobles y del clero para consultar los casos más --

importantes del estado, y la lucha del pueblo por alcanzar una representación en defensa de sus intereses, fue lenta y difícil; en las colonias americanas éste desarrollo fue completamente diferente.

Al declararse independientes de la Corona y capacitados para legislar sobre sus propios intereses, las colonias americanas se dieron una nueva constitución en la que se adoptaba el sistema bicamaria, pero no con las características del Parlamento inglés sino con las modalidades acordes a su situación de gobierno democrático y representativo.

En el Congreso de Filadelfia se hicieron las proposiciones para la representación popular; y pidiendo los estados mas densamente poblados una representación proporcional al número de habitantes, siendo ésto ventajoso para ellos, ya que les daba un mayor número de diputados al Congreso, compensó esta desventaja al proponer Franklin un Congreso compuesto de dos cámaras en el que, una estaría formada por representantes elegidos en proporción al número de habitantes por cada estado y la otra, de Senadores, formada por dos representantes de cada estado sin tomar en cuenta el número de habitantes que tuviera. De esta manera se satisfacían las demandas de los grandes estados y de los pequeños y se les daba igualdad ante el Congreso.

b) Su desenvolvimiento en México.-

Para lograr un conocimiento del desenvolvimiento en México del sistema bicamaria hay que observar además de los antecedentes norteamericanos, parte de la antigua legislación española, que pudo tener cierta influencia en nuestros distintos sistemas de gobierno.

Siendo México, un país que después de haber pasado por varios siglos de colonialismo español, despertaba a su independencia en los principios del siglo XIX y al mismo tiempo. España pasaba -- por la invasión francesa y cambios importantes interiores, es necesario mencionar la situación política de ella en ese momento.

Hasta fines del siglo XVIII nos encontramos con un pueblo -- que mantenía un régimen de monarquía absolutista; se consideraba -- a esta como un derecho divino y por lo mismo no existía la soberanía del pueblo, esta residía en el soberano.

A pesar de la cercanía geográfica con Francia e Inglaterra-- poca o casi nada era la influencia que podía haber recibido de los distintos movimientos y cambios políticos sufridos en esos países.

No fue sino hasta el derrocamiento de Carlos IV y la abdicación de su hijo Fernando, lograda por Napoleón cuando podemos encontrar ciertos brotes de movimientos políticos en España.

Napoleón al nombrar rey de España a su hermano José Bonaparte quiso dar una constitución al pueblo, con matices franceses, que le asegurara el poder sobre la península, mediante el apoyo del pueblo y es así como convocó la Asamblea de Bayona que debería "ocuparse de las leyes y de la felicidad de toda España, reconocer las desgracias que el antiguo régimen había ocasionado, proponer las reformas y los remedios para impedir su vuelta".

En principio esto debería satisfacer al pueblo, pero los verdaderos motivos de Napoleón eran asegurarse el dominio total y fincar un fuerte imperio.

La Constitución de Bayona establece que las Cortes estarán - compuestas por miembros de la nobleza, del clero y del pueblo y al mismo tiempo se crea un Senado.

Esto dió nacimiento a un verdadero movimiento revolucionario que logró la expulsión de los franceses y dió pauta a la promulgación de la Constitución de Cádiz. (1812)

Dicha Constitución adopta como gobierno la monarquía moderada y otorga la potestad de hacer las leyes a las Cortes y al Rey. - El poder legislativo reside en las cortes que deberán estar formadas por diputados de la península y de los dominios y su misión - - consistía en proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlos cuando fuere necesario.

Con esta Constitución el pueblo había conquistado su independencia nacional y se había liberado del absolutismo monárquico.

Desgraciadamente esta situación no perduró, ya que en 1814 - con la vuelta al trono de Fernando VII se le declaró nula y se reintegró el régimen absolutista.

La importancia de ésta constitución, con relación a nuestro país es, que estos hechos se sucedieron durante la guerra de Independencia de nuestro país; por eso fue jurada aquí el 30 de septiembre de 1812, teniendo influencia en distintas legislaciones nuestras.

Mientras en España se luchaba por liberarse de la invasión - de los franceses, en la Nueva España comenzaban a gestarse en el pensamiento de los grandes hombres que mas tarde consumirían la independencia

dencia, ideas de libertad.

Hemos oído con frecuencia acerca de la enorme influencia que pudieron haber tenido las ideas de la Filosofía de la Ilustración - en el ánimo de los insurgentes mexicanos, ya que gracias a la libertad de imprenta defendida en la Constitución de Cádiz empezaron a circular escritos cuya divulgación hubiera sido imposible antes de 1812; desde luego no hay que dejar de tomar en cuenta que muy pocos mexicanos de aquella época pudieron conocer las obras originales, - ya que el vehículo principal para difundir las ideas francesas, fue el pensamiento español; sin embargo, se tradujeron fragmentos de la obra de los enciclopedistas y se conocieron proclamas y manifiestos de los políticos españoles; así que, aún sin leer a Rousseau o a -- Montesquieu directamente, mucha gente de la época asimilaba sus - - ideas.

La causa real de la Independencia de México, fue la estructura social existente y la desigual distribución de la riqueza, ya -- que a principios del siglo XIX continuaban existiendo las injusticias que habían prevalecido durante tres siglos de coloniaje.

Los españoles, venidos de la Península y el clero católico - eran quienes gozaban de todas las riquezas y privilegios o sea que tenían en sus manos todo el poder político y el económico, haciendo de lado a los criollos y manteniendo sojuzgados y en las condiciones más indignas a los naturales del país.

Habiendo empezado a desarrollarse el movimiento independien- te con Dn. Miguel Hidalgo y Costilla fue el continuador de esta - -

obra Dn. José María Morelos y Pavón quien ha sido considerado una de las mas importantes figuras de las guerras libertarias de América. Morelos, tampoco fue inmune a la influencia de las ideas innovadoras; prueba de esto es la defensa que hace del principio de la soberanía popular y la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Deseaba la igualdad de todos los hombres de América, la justicia social, el reparto equitativo de las tierras; quería la separación del trono español y una organización constitucional marcada con el ideal libertario de la época, la separación real del clero con respecto al gobierno pero conservando la tradición católica y también la separación del poder militar del civil, pues consideraba al primero no como una función de gobierno sino simplemente como una institución al servicio del derecho constitucional.

Para el logro de estos fines convocó al primer Congreso Constituyente el cual el 22 de octubre de 1814 dictó el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" o sea la Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución, verdadero ejemplo del pensamiento político de grandes hombres y que en mucho se adelantó al siglo XX se encontraba dividida en dos partes: Principios o elementos constitucionales y Forma de gobierno.

La primera parte comprende los principios que "señalan la forma y las finalidades del estado, la posición del hombre en la vida social, sus derechos, sus deberes y su esfera de libertad". La segunda parte, se refiere a "la naturaleza y número de los órganos-

estatales, su estructura y a la forma y límites de su actividad".

En ella se declara que:

"la América es libre, la religión católica será la única para la Nueva España, sin tolerancia de ninguna otra, que la soberanía dimana del pueblo y que se deposita en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Prohíbe la esclavitud, la tortura, los tributos y cargos que agobien al individuo, que el Congreso solo debe dictar buenas leyes que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal manera se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Señalaba también que "el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera".

Señaló que: "la ley es la expresión de la voluntad general + en orden a la felicidad comun". "Establece la igualdad, propiedad, seguridad, y libertad de los ciudadanos puesto que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de éstos principios, declarando también que ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado".

Su art. 28 señala que "los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley son arbitrarios y tiránicos. "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente" Art. 31.

El Poder Ejecutivo estaría representado por el Supremo Gobierno, compuesto por tres individuos, iguales en autoridad, que se alternarían en sus funciones cada cuatro meses.

La función del Poder Legislativo sería, además de dictar las leyes, elegir a los miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal, a los embajadores, generales, etc.

Estos son a grandes rasgos, las partes más señaladas del documento mas liberal de aquella época y aunque los hechos posteriores no le permitieron tener vigencia, ha quedado como ejemplo para las generaciones siguientes que se inspiraron en él para dar constituciones liberales a México.

Con el devenir de los acontecimientos, y ante el hecho consumado de la Independencia se sucedieron diversos tratados que fueron modificando la organización de la Nueva España; y así encontramos por ejemplo, un intento de imperio con Iturbide. Intento que fracasó notablemente por el hecho de que una vez despertado el pueblo a la conciencia nacional y al ejercicio de la soberanía y habiéndose sacudido tantos años de dominación, no iba a caer nuevamente en un gobierno absolutista y sin representación popular. Había costado mucha sangre y mucho sufrimiento alcanzar la libertad y la igualdad y no había cabida ya para un imperio.

México, a partir de ese momento se organizaría políticamente sobre las bases de la soberanía del pueblo. Sin embargo, hay que estructurar al Estado y ante ésta situación se presentan dos opiniones contrarias: hay quienes se inclinan por un régimen de gobierno centralista y quienes son favorables a un estado federal.

Los representantes de la tradición, los que tenían que defender una posición económica privilegiada, el alto clero y algunos -- hombres de buena fe que veían en el centralismo únicamente un camino para llegar al federalismo en otro momento mas apropiado, eran -- los que apoyaban la idea de un gobierno central.

Sin embargo, el federalismo era ya una realidad, se estaba ya viviendo cuando el 12 de junio de 1823 el Congreso Constituyente votó por la forma federal de la República. No se tomó en cuenta que -- tal vez el pueblo no estaba preparado para el federalismo; era un -- pueblo que nunca había tenido la experiencia de gobernar, siempre -- había sido gobernado, además la misma situación geográfica hacía que muchas provincias estando mal comunicados y sin salida al mar no podían ser suficientes a sí mismas; realmente no era todavía el momento para un federalismo; pero el centralismo daba la idea de absolutismo, de volver a un solo gobernante, probablemente omnipotente y -- ante el cual nadie tendría representación; además que era demasiado cercana la influencia del sistema americano federalista. Así, que el federalismo era el único camino que se presentaba viable a nuestro -- pueblo para alcanzar verdaderamente la libertad y la prosperidad.

La Constitución de 1824 sentó verdaderamente las bases de la

organización federalista de gobierno y es notable la influencia del sistema norteamericano y de la Constitución de Cádiz. El ansia de - democracia marcaba las instituciones de la Constitución Mexicana.

La forma de gobierno además de federal debería ser representativa y popular. Establecía la división tripartita de poderes. Se entendía claramente que siendo un estado federal la organización de poderes debería ser doble o sea, el de la federación y el de las entidades federativas, pero teniendo como base la identidad en las decisiones políticas fundamentales. Y así se señalan en sus artículos 9 y 20 que el poder estatal se dividiría para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial y que "no podrían reunirse dos o más - poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona".

El poder legislativo federal se depositó en un Congreso general compuesto por dos cámaras, la cámara de representantes del pueblo, diputados, que durarían en el cargo dos años, y la cámara de - senadores, considerando dos por cada estado, con duración de cuatro años, pero renovables por mitad cada dos años.

El poder ejecutivo estaba representado por el Presidente de la República y el poder judicial en la Suprema Corte de Justicia, - tribunales de circuito y jueces de distrito.

Los constituyentes, en este trabajo, siguieron la Constitución de Cádiz y las atribuciones del Congreso y del presidente se delimitiaron cuidadosamente. La misión del Congreso era hacer las leyes, - pero al presidente correspondía la iniciativa y un veto suspensivo-

en el proceso legislativo. Al presidente correspondía la aplicación de las leyes.

Una vez promulgada la constitución federal, los estados promulgaron las suyas en las que incluyeron con distintas variantes, - declaraciones de derechos "que habrían de servir de base a la vida de cada una de las entidades federativas".

La Historia de México en los siguientes años es la historia de las luchas internas de las fuerzas sociales, económicas y políticas, es la historia de una lucha de clases sociales.

Por un lado la clase privilegiada con ideas conservadoras, y la clase de las mayorías relegada socialmente que pugnaba por las nuevas instituciones políticas, por la libertad.

En el año de 1836 el Congreso había reconocido como presidente a Santa Anna, el 9 de septiembre del mismo año, el congreso destruyó el sistema federal y dió las bases de una república unitaria y central. En el mes de diciembre mientras Santa Anna partía rumbo a Texas y dejaba en el poder a Miguel Barragan, el Congreso comenzó a expedir las llamadas "Siete Leyes Constitucionales", designando presidente de la República a Anastasio Bustamante.

Esta era la constitución preparada por el partido conservador, era el pasado aristocrático que renacía.

La Ley Primera era relativa a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. "Consignó el respeto al derecho de propiedad, incluidos los bienes de corporaciones y de manos muertas y permitió la expropiación únicamente por objeto de ge-

neral y pública utilidad, mediante aprobación del presidente de la República y de su gabinete o del gobernador y junta departamental - correspondientes y previa indemnización.

La novedad que contenía esta ley, es que enumeró algunos derechos del hombre, pero al mismo tiempo negaba la libertad humana - de conciencia al señalar que era obligación del mexicano "profesar la religión de la patria".

La segunda Ley, establecía el Supremo Poder Conservador, "pletórico de facultades y autoridad". Podía declarar la nulidad de las leyes, de los actos del ejecutivo y de la Suprema Corte; declarar - incapacitado al Presidente, obligarlo a remover a todo su ministe--rio, suspender las acciones del Congreso y las audiencias de la Suprema Corte; dar o negar la sanción a las reformas de las leyes Congtitucionales.

Las leyes tercera, cuarta y quinta, reglamentan la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder Legislativo recae en dos cámaras, el Ejecutivo, en el Presidente de la República, que durará en el cargo ocho años y - su elección sería indirecta en junta de Consejo y Ministros, del Senado y la Suprema Corte de Justicia.

Los miembros de la Cámara de diputados serían por elección - popular, pero los miembros del Senado se haría por las juntas departamentales, escogiendo de listas formadas por la Cámara de diputados por la junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia.

La sexta ley señalaba la división territorial de la Repúbli-

ca y el gobierno interior de sus pueblos. Organiza a México como -- una República unitaria y central; pero esta organización no podía -- dejar de reconocer que los años del federalismo tenían significa- -- ción y por lo tanto habría que aceptar una cierta descentralización política, así que señaló: "La República se dividirá en departamen-- tos, estos en distritos y en partidos. El gobierno de los departamen-- tos estará a cargo de un gobernador con sujeción al gobierno gene-- ral, quien los nombrará a propuesta de las ternas departamentales.-- En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el go-- bernador y confirmado por el gobierno general, en cada cabecera -- de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aproba-- do por el gobernador.

La ley séptima; "que las variaciones a estas leyes solo podrán hacerse después de seis años y que solo toca al Congreso General re-- solver las dudas de los artículos constitucionales".

Los años siguientes fueron años verdaderamente difíciles pa-- ra la Nación, pues se luchaba para lograr la integración social, po-- lítica y económica del País.

Al caer el gobierno de Bustamente en el año de 1841, por or-- den de Santa Anna se suspendieron las Siete Leyes Constitucionales.

Al año siguiente se convocó a una nueva Asamblea Constituyen-- te que tiene un papel importantísimo en la vida política de México. A esa Asamblea llegaron dos propuestas; una se inclinaba por el go-- bierno centralista que era la idea de la mayoría y otra de un gobier-- no federal. En este segundo proyecto es donde se señala la institu--

ción del juicio de Amparo; (anteriormente, en 1840, Manuel Crescencio Rejón la había introducido en el proyecto de constitución del Estado de Yucatán).

Esta institución se presenta por primera vez con carácter federal y es la que permite a los particulares reclamar la inconstitucionalidad de los actos de los gobernantes.

Un nuevo Constituyente que tomó el nombre de Junta Nacional-Legislativa, se instaló en 1843 y dió al país las Bases Orgánicas que tuvieron el carácter de constitucionales.

Sin embargo, tampoco éste constituyente satisfizo a Santa Anna y fue disuelto al igual que los anteriores. Fueron años de verdadero caos y desorden; la figura de Santa Anna toma perfiles ridículos y extremos, su afán de pompa y ostentación recae sobre el pueblo que habrá de sufrir guerras con invasores y luchas internas entre hermanos.

En el año de 1846 habría de reunirse un nuevo constituyente que en medio de las presiones que significaban la guerra con los Estados Unidos, y el caos y la anarquía reinante en el país, asumió la responsabilidad de la guerra y la paz. El Acta de Reformas Constitucionales adopta nuevamente la Constitución de 1824, con ciertas reformas y el principio que dió nacimiento al juicio de amparo.

El art. 21 señala que "Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción".

Art. 22 "Toda ley que ataque la constitución o las leyes generales, será declarada nula por el congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de Senadores".

Art. 23 "Si dentro de un mes de publicada una ley del congreso general fuera reclamada por anticonstitucional, o por el presidente de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados o por seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses y precisamente en un mismo día, darán su voto".

Art. 25 "Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que versee el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

Se puede considerar esta Acta de Reformas como un documento de gran valor jurídico máxime por la época en que fue redactada; sin embargo no habrían de servir de mucho los altos conceptos señalados en ella, ya que el país continuaba en una crisis tal que faltaría todavía muchos años y muchos sufrimientos para superarla y realmente disfrutar de la justicia de las instituciones.

En los años siguientes de la Historia de México, Santa Ana continuaba con sus excesos y en la última etapa de su vida política --

tratando de concentrar la mayor suma de poder cometi6 innumerables desaciertos. En su afan de centralizar el gobierno vulner6 las libertades locales, destituy6 a funcionarios importantes y efectu6 la expulsión de liberales como Melchor Ocampo y Benito Juárez.

Mas los liberales ya no estaban dispuestos a permitir las arbitrariedades de Santa Anna y esperaban el momento oportuno para luchar por el triunfo de sus ideas. El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal proclam6 el Plan de Ayutla.

En el se señalaba que la permanencia de Santa Anna en el poder era una amenaza constante a las libertades públicas. La Nación tenía la necesidad urgente de constituirse políticamente y no podía depender de los caprichos de un solo hombre.

Los prop6sitos fundamentales de la Revoluci6n eran los siguientes:

La destituci6n de Santa Anna; la designaci6n de un presidente interino que convocarí a un congreso, el cual tendría el carácter de constituyente para dar al país una ley fundamental adecuada a sus necesidades.

La Revoluci6n de Ayutla fue la l6gica consecuencia de un pueblo que despu6s de haber sufrido tres siglos de coloniaje, lleno de opresiones y humillado, conoce a trav6s de la guerra de independencia la posibilidad de una existencia libre; tomaba conciencia de la libertad y la dignidad humana. Fue un movimiento contra las potencias sociales que lo sojuzgaban: el estado y el clero.

Los jefes del movimiento fueron Juan Alvarez e Ignacio Co--

monfort, y los levantamientos se sucedieron uno tras otro en distintos lugares del país.

En un principio, Santa Anna creyó poderlos dominar y personalmente tomó el mando del ejército pero fracasó y así, en agosto de 1855 Santa Anna abandonaba la Ciudad de México y terminaba finalmente su gobierno;

El 4 de Octubre del mismo 1855 iniciaba Juan Alvarez sus funciones como Presidente Provisional.

El 16 de octubre, el Presidente lanzó la convocatoria para lo que habría de ser el Congreso Constituyente de 1856-1857, el cual ocupa un lugar muy especial en nuestra historia pues fue la lucha entre dos partidos igualmente brillantes y antagónicos; los liberales y los conservadores. Los primeros "llevaban la voz del pueblo", los conservadores representan a las clases privilegiadas pero que desde luego eran parte integrante de la sociedad mexicana.

Después de muchas deliberaciones y discusiones en las que ambos partidos hicieron gala de sus mejores dotes, el 5 de febrero de 1857 fue firmada la nueva Constitución en la cual los liberales lograron obtener muchas de las reformas que habían proyectado y de esta manera dieron a la Nación Mexicana una constitución liberal, democrática e individualista en la que se encontraba la institución más novedosa de la época; el juicio de amparo; se abolieron los fueros eclesíasticos, se les negó a las corporaciones civiles y eclesíasticas la capacidad de adquirir o administrar bienes raíces; aún cuando no se consagró la tolerancia religiosa y la separación entre

la Iglesia y el Estado. Señalaba también los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales.

Se señaló como forma de gobierno la republicana, representa-
tiva, democrática y federal, residiendo la soberanía esencial y ori-
ginariamente en el pueblo.

Acorde al principio de la división de poderes manifiesta que
el poder ejecutivo estará en manos del Presidente de la República -
el cual será substituído en su falta por el Presidente de la Supre-
ma Corte de Justicia, en cuanto al poder legislativo implanta el --
unicamarismo en el Congreso. El Poder Judicial se deposita en la --
Suprema Corte de Justicia, y en los tribunales de Circuito y de Dis
trito.

El 12 de Febrero del mismo año, el ya organizado Poder Legis-
lativo promulgó la Ley Electoral y se procedió a la integración de-
los poderes estatales, siendo electo como Presidente de la República
Don Ignacio Comonfort y como presidente de la Suprema Corte de Jus-
ticia, Benito Juárez.

Esta Constitución que puede decirse fue el logro de muchas -
de las aspiraciones del partido liberal y del pueblo, fue solamente
el punto de partida en el camino de la soberanía y de la democracia,
pues no con su promulgación se concluyeron las guerras pues después
de su triunfo nacerían nuevas clases sociales que se adueñarían del-
poder; pero esta Constitución tiene el mérito de señalar el dominio
político de la colonia al triunfar sobre los conservadores.

En las primeras sesiones del Congreso se designó la comisión

que debería de formular el proyecto de constitución y quedó integrada por: Ponciano Arriaga, Joaquín Cardoso, José María del Castillo-Velasco, Pedro Escudero y Echánove, León Guzman, Melchor Ocampo, -- Isidoro Olvera, José María Romero Díaz y Mariano Yañez como propietarios; José María Cortes Esparza y José María Luis Mata como suplentes. Pertenecían al partido liberal; Arriaga, Castillo Velasco, Guzman, Ocampo y Yañez; y los suplentes Cortes Esparza y Mata y al partido moderado, Cardoso, Escudero y Echánove, Olvera y Romero Díaz.

Arriaga en la exposición de motivos señala:

"La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consuma y perfecciona por la fraternidad: por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales porque todos son libres, todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, -- las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas.-- El gobierno se instituye para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad. Necesita, pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas y --

de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehiculos por donde se expresan y manifiestan la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad, en muchas veces no será unánime, como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico y necesario que darles por órgano la mayoría. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que -- predomina; es la razón, el derecho, el sentimiento público en que -- se apoya y representa ese número.

En su art. 39 dijo:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Como base de la constitución de 1857 encontramos la teoría - de los derechos del hombre, inspirada en el pensamiento francés del siglo XVIII y por tanto encontramos en el art. primero que señala:

"El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre, - son la base y el objeto de las instituciones sociales, en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, - deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución".

La gran importancia de éste artículo estriba en el reconoci- miento de los derechos del hombre, con una extensión ilimitada pues no solo los reconoce a los ciudadanos sino a todos los seres huma-- nos. Derechos que se hacían extensos a los esclavos, pues también se

Malaba que aquellos que pisaran territorio nacional, por ese solo hecho recobrarían su libertad y tendrían derecho a la protección de las leyes.

Otra importante resolución en el proyecto de constitución -- fue la relativa a la libertad de imprenta y así el art. 14 señaló -- que:

"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos - en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni -- coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el -- respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los deli-- tos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva".

Sin embargo en un debate, la asamblea se decidió a suprimir la intervención del tribunal de justicia.

Otra innovación importante fue la señalada en el art. 18 con respecto a la libertad de enseñanza, pues en el pasado había estado siempre en manos de la Iglesia. Con esto, no se quería decir que la enseñanza sería un monopolio del gobierno pues así se coartaría la libertad de los padres de decidir los maestros de los hijos. Guillermo Prieto mostró la contradicción que significaba la vigilancia estatal de la enseñanza al decir:

"Por algún tiempo me alucinó la idea de la vigilancia del estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la ins-

trucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de la inmoralidad. Pero una reflexión mas detenida me hizo comprender que habia incompatibilidad entre las dos ideas: que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer una vigia para la inteligencia, para la idea, para lo que no puede ser vigilado; es tener miedo a la libertad".

Cabe mencionar aquí un capítulo en la historia de los trabajos del constituyente de 1856-1857 que suscitó las polémicas más acaloradas en las sesiones de dicho congreso; la relativa al culto. El art. 15 del proyecto de constitución señalaba que: "No se expedirá en la república ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano, la católica, apostólica, romana, el congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional".

Enconados debates, en los que los representantes de los partidos liberal y conservador hicieron gala de sus mejores argumentos, pues ninguno de los dos se hubiera conformado con una victoria a medias. Se luchaba por la total tolerancia de cultos o bien por la oficial institución de la religión católica en ésta constitución.

Después de varias sesiones, el 5 de agosto se llegó a declarar el art. "sin discusión a votar" por lo que regresó a la comisión con el fin de que se presentará un nuevo proyecto, cosa que no

sucedió ya que únicamente se remitió el problema a la legislación ordinaria al señalarse en el art. 123: "Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes". Lo que abrió las puertas al partido liberal para proclamar más tarde la separación de la Iglesia y del Estado.

Otros artículos importantes señalados en esta constitución en materia de derechos del hombre son:

Art. 10 Libertad de portar armas para la seguridad y legítima defensa.

Art. 11 Libertad de tránsito interno y externo.

Los arts. 16 y 26 aseguran la inviolabilidad del domicilio y el 25 la inviolabilidad de la correspondencia.

Con el art. noveno de esta constitución se imponen las libertades de los grupos sociales al señalar las libertades de reunión y asociación, y así de esta manera pudieron los trabajadores, clase que hasta entonces no había contado con defensa alguna, asociarse en beneficio de sus intereses.

Esta constitución logró también en el campo de la seguridad-jurídica, una mejor organización legal y así, señaló la irretroactividad de las leyes; la garantía en juicio de sentencias anteriores al hecho; la prohibición de la violencia para la reclamación de los derechos; la obligación de los tribunales a estar siempre expeditos para administrar justicia. Acompañado todo esto de un sistema de garantías en la justicia penal y la abolición de la pena de muerte.

El liberalismo económico que imperaba en las corrientes del pensamiento de aquella época no podía ser pasado por alto en la elaboración de esta constitución que aprobó las libertades de profesión de industria y de trabajo; en sus arts. 4 y 28:

Art. 4 "Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad".

Art 28 "No habrá momopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

Otra reforma de gran importancia que contempla la constitución de 1857, es la relativa a la propiedad; pues los legisladores estuvieron concientes de la miseria de los campesinos y del mal reparto que se hacía de las tierras.

Es de importancia señalar los votos particulares de Arriaga y Castillo Velasco; el primero referente a que "el derecho de propiedad tenía como título primero la ocupación pero únicamente se confirmaba y perfeccionaba por el trabajo y la producción". Castillo Velasco consideró la cuestión del "municipio" como de gran importancia para dejarla solo a las entidades federativas; pues estando com

prendida y resuelta por la constitución federal, sería la salvación del campesino al concedérseles una dotación de tierras acorde a sus necesidades. De esta manera fue aprobado por unanimidad el art. 27- en sus dos partes:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su -- consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en que esta haya de verificarse".

"Ninguna corporación civil o eclesíastica, cualquiera que -- sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la -- única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

En cuanto al derecho del trabajo, los constituyentes, no pudieron crear realmente una legislación de él, pero de cualquier manera defendieron la libertad del trabajador en el art. 5 de la Constitución;

"Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre; ya sea por causa de - trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro".

El art. 32 señal aún cuando con cierta vaguedad la necesidad de una legislación que protegiera a los trabajadores:

"Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas - prácticas de artes y oficios".

El principio de soberanía del pueblo quedó establecido en el art. 41:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los estados para la que toca a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por ésta constitución federal y las particulares de los estados".

En cuanto a la forma de constituirse la nación el art. 40 se hala:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo - concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación - establecida según los principios de esta ley fundamental".

No hay que interpretar este artículo como la posibilidad - - abierta de que existiera una contradicción entre la forma de gobierno de los estados y la federación, sino que debe haber una identidad de "principios jurídicos fundamentales entre la federación y los estados" y esta quedó señalada en el art. 109 que dice:

"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma - de gobierno republicano, representativo, popular".

Para mejor garantía de la libertad se proclamó la división -

de poderes en el art. 50:

"El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrá reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Para la organización del poder legislativo se adoptó el sistema unicameral, integrado con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en elección indirecta en primer grado.

A esta organización se le ha criticado abiertamente, diciendo que se trato de hacer una dictadura del poder legislativo pero - realmente, en la época que fue dada la constitución del 1857 y con las anteriores experiencias, el sistema unicameral reforzaba al poder ejecutivo y al mismo tiempo evitaba una dictadura presidencial, ya que, anteriormente, la función del poder legislativo frente al - ejecutivo había sido completamente ineficaz. Al mismo tiempo se suprimía la vicepresidencia y se suplía la falta del presidente por - el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Finalmente, con una gran visión de los problemas políticos - de México se trató de organizar un "estado de derecho" redactando - el art. 126 en los siguientes términos:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que - emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la -- suprema ley de toda la Unión".

Para protección de la misma constitución, para que no corriera la suerte de la constitución de 1824 y se interrumpiera su vigencia estableció en el artículo 128:

"Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando

por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta".

La obra mas importante de esta constitución y que no habría ya de desaparecer nunca de nuestras instituciones jurídicas es la consagración del juicio de amparo, aportación de México al mundo entero.

"..... si alguna lección puede ser de utilidad para los encargados del gobierno de las repúblicas, es la que enseña sobre los odios y divergencias dentro de las repúblicas; sin embargo deberán tomar sus conocimientos de los peligros experimentados por otros, y aprovechando ésta experiencia ajena, deben mantenerse siempre unidos".

Niccolo Machiavelli.

La Constitución de 1917.-

No con la promulgación de la constitución de 1857, terminó la lucha política en nuestro país. Divididos fuertemente los partidos liberal y conservador habrían de seguir adelante las guerras y

los cambios de gobierno antes de consolidarse verdaderamente nuestra unidad nacional. La guerra de tres años, la invasión francesa, la creación de un imperio extranjero en México, el porfirismo, la revolución, fueron dejando hondas huellas en el sentir del pueblo que tenía cabal cuenta de la necesidad de una organización que realmente terminara con todos estos intentos de gobierno que solamente le reportaban dolor y miseria.

Ya, encontrándonos en el siglo XX, a raíz del gobierno dictatorial de Profirio Díaz, los levantamientos se generalizaron en el país. En distintas regiones surgían hombres de valor, que luchaban por destruir el mal gobierno y unificar la conciencia nacional y así encontramos a Madero, a Villa, a Zapata, a Carranza, luchando por estos ideales.

En 1914, Carranza, durante su permanencia en Veracruz, expidió varias leyes, que merecen ser citadas: el 25 de diciembre de 1914 sobre el municipio libre; la del 6 de enero de 1915 para resolver la cuestión agraria; la del 29 del mismo mes para regir las relaciones obrero patronales.

Estas leyes dadas al margen de la constitución de 1857, de gran importancia pero cuya situación no dejaba de ser irregular, hicieron comprender al Jefe del Ejército Constitucionalista la necesidad de la restauración de un orden constitucional y la creación de una nueva constitución pues la de 1857 ya no correspondía satisfactoriamente a las necesidades que se habían ido planteando.

El nuevo constituyente convocado por Carranza, tuvo su primera sesión el primero de diciembre de 1916 y clausuró sus sesiones el 31 de enero de 1917.

Hay que hacer notar que no existe un gran progreso en el or

BIBLIOTECA CENTRAL
U. D. A. M.

den político de la constitución de 1917 y la de 1857; sin embargo-- esta nueva constitución tiene el mérito de ser probablemente la primera en elevar al rango de ley constitucional los principios que -- favorecían a las clases trabajadoras, garantizando los derechos sociales.

Otra modificación de importancia es en cuanto a la enseñanza, que establece el art. 3:

"Habrà libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé - en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, - podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno".

En el art. 27 se dieron disposiciones sobre el derecho de - propiedad y la cuestión agraria; y en el art. 123, trató el asunto de las relaciones entre obreros y patrones.

En relación con la Iglesia, no solo se les prohibió intervención alguna en materia de enseñanza sino que también se señaló el - número de ministros del culto religioso y la cantidad de templos -- determinados por el Estado.

Solo los sacerdotes mexicanos podían ejercer su ministerio, - pero carecían de derechos políticos y les estaba vedado censurar al gobierno y a las leyes del país.

En general, esta constitución siguió los lineamientos de su predecesora, agregando también algunas protecciones al ejecutivo --

frente al Congreso.

c) Ventajas de cada uno de los sistemas.-

El sistema bicameral podemos considerarlo como un organismo donde están realmente representadas las distintas esferas sociales de un país. Y al existir cierta separación en las cámaras esta garantizada la mejor discusión de las leyes, de manera que se llegue a un juicio maduro sobre la controversia o proyecto presentado.

Otra ventaja del sistema bicameral, en algunos regímenes políticos, radica en que equilibra los poderes y al mismo tiempo puede ser una barrera que frene el avance desmedido del Poder Ejecutivo.

Así mismo, en caso de conflicto del ejecutivo con una de las cámaras, la otra puede servir de mediadora. En caso de conflicto -- con ambas se presupone que la razón está en el Congreso.

En cuanto a las ventajas que pudiera tener un sistema unicameral, la principal radica en que, es el sistema ideal para un pueblo que aun no ha alcanzado la suficiente madurez política para tener una representación popular de tal importancia. En estos casos, el sistema unicameral es el camino más apropiado para lograrlo, y una vez consolidada ésta marcar el paso a seguir para llegar a una correcta y justa representación popular que sea verdadera defensora de los intereses de las mayorías.

C A P I T U L O I I

INTEGRACION DE LAS CAMARAS

En nuestro sistema de gobierno de República representativa, hemos adoptado el bicammarismo; o sea que el Congreso de la Unión está formado por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. - Toca ahora referirnos a la organización del mismo y a los requisitos señalados por la ley para su formación y para el correcto logro de la representación popular en la vida política del país.

Tal división del Congreso está señalada en el art. 50 de - - nuestra Constitución y en los siguientes artículos se marca la forma de elecciones de los representantes y la instalación del Congreso.

En cuanto a los requisitos para ser diputado o senador vemos los artículos 55 y 58 que señalan:

Art. 55 Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veinticinco años cumplidos en el día de la elección

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por -- ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se se-

pare definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Art. 58 Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Haciendo un breve análisis de estos requisitos encontramos -- que se restringe la posibilidad de participar en el Congreso a todos los extranjeros o a los mexicanos por naturalización, y a aquellos mexicanos por nacimiento pero que estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos de ciudadano.

Desde luego podemos decir que hay extranjeros que por verdadero sentimiento han adoptado a Mexico como su verdadera patria y que son conocedores y defensores de los grandes problemas del pueblo y -- que tal vez, algún día nuestra legislación les de la posibilidad de una participación más directa en la vida pública del país que los ha acogido como miembros activos de su comunidad.

En cuanto a la fracción segunda del artículo, creemos que está de cierta manera en contraposición del artículo 34 de la Constitu

ción, pero cuyo análisis será materia de un capítulo posterior de éste trabajo.

La fracción III relativa a la vecindad del Estado o Territorio en que se haga la elección tiene su razón de ser en cuanto que los electores deben conocer a aquellos que habrán de representarlo en el Congreso y que al mismo tiempo pueden ser conocedores de los problemas especiales que aquejen a la región. No cabe aquí la crítica de que en el Congreso se representan intereses nacionales y no locales puesto que podemos afirmar que los problemas de cualquier comunidad dentro de nuestro país afectan a la conciencia nacional y es obligación de quien detenta el poder encontrar la más justa y rápida solución.

Las fracciones IV y V niegan la posibilidad de que personas con influencia grande o con cierto poder pudieran servirse de éstos para inclinar las votaciones a su favor o aún para cometer algún fraude en las elecciones; es por eso necesario separarse con cierta anterioridad de los puestos señalados por el artículo.

En cuanto a la fracción VI del artículo 55 lo creemos en cierta forma antidemocrático al negar la posibilidad de participar en la vida política a los ministros de algún culto religioso, pues pensamos que una democracia total permitiría una amplia libertad de pensamiento y de creencias y que si alguna persona la lleva su propia convicción y sentimientos a servir en el ministerio de Dios, no por esto no puede encaminar también sus actividades en el mejoramiento y ayuda a la colectividad a que pertenezca. Tocaría a los electores decidir si el criterio del clérigo, por llamarlo así, es beneficioso a sus intereses.

La última fracción del artículo que hemos venido tratando se-

refiere a la prohibición de los miembros del Congreso de una reelección para un período inmediato, respecto a los propietarios y suplentes que hayan estado en funciones y para el propietario actuar con carácter de suplente en un período inmediato.

En cuanto a la forma de elección de diputados y senadores, en ambos casos la ley señala que será directa, es decir, el pueblo en el ejercicio de sus derechos, concurre a las urnas y deposita su voto para elegir a quienes habrán de representarlo durante un cierto período.

Siguiendo la influencia del sistema bicameral de los Estados Unidos de Norteamérica, los diputados tienen la representación proporcional de los habitantes de un Estado y la ley señala que "habrá uno por cada doscientos mil habitantes o por fracción que pase de cien 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". (Art. 52)

Al mismo tiempo para evitar la supremacía de los estados con mayor número de habitantes, en el Congreso, la ley señala la existencia de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, sin tomar en cuenta el número de habitantes.

En cuanto a la duración en el cargo, la ley señala tres años para los diputados (art. 51) y seis años para los senadores (art. 56)

Creemos que la finalidad de éstas disposiciones es en razón de no conmovier con demasiada frecuencia la vida política de los ciudadanos. Inclusive la elección de los senadores coincide con la elección del Presidente de la República. Además, que así esta garantiza-

da cierta continuidad en el pensamiento y en las corrientes políticas del cuerpo legislativo.

Es competencia de la legislatura de cada estado declarar electo al senador que hubiese obtenido mayoría de votos; pero al mismo tiempo, el artículo 60 señala que "cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable".

La única desventaja que podemos encontrarle a ésta disposición es que, pudiera prestarse a que siguiendo cierto favoritismo, en las cámaras se rechazara o aceptara a miembros. Si fuera de una exacta aplicación este precepto, la función de las cámaras sería solo en lo tocante a revisar la legalidad de la elección, respetando, en caso de no hallar objeción, la decisión de la legislatura de cada estado.

Para que los miembros del Congreso puedan actuar con una completa independencia durante el ejercicio de sus funciones, en beneficio de sus representados, el art. 61 señala que "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

Esto los dota de la grandísima ventaja de poder expresar libremente sus ideas sin que exista la posibilidad de coartar su actividad, que siempre deberá ser encaminada en beneficio del núcleo de población que representan en lo particular, y de la Nación en lo general.

Para el caso de que algún diputado o senador faltare durante cierto tiempo al desempeño de su encargo, la ley prevé la existencia de suplentes para garantizar la representación. Desde luego que trae aparejada ciertas desventajas, ya que el suplente puede tener incli-

naciones contrarias al propietario y esto sería completamente contraproducente en el buen desarrollo de las tareas legislativas. Es menester hacer un procedimiento que permita una rápida elección o reposición de los representantes que falten.

Queda garantizada en cierta manera la representación en los art. 63 y 64 que dicen:

Art. 63 Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes y en la de diputados de mas de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez dias consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva cámara con lo cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiere quorum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que se habla.

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputa-

dos o senadores, no se presenten sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos-Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Art. 64 Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.

Estas medidas son necesarias pues de lo contrario las cámaras no podrían realizar las tareas que les están encomendadas; y tampoco, una minoría de ellas puede desempeñar todo el trabajo y tomar las resoluciones a las controversias que se fueren presentando; es necesaria la participación de todos los miembros, pues, podríamos decir, que es la participación de México entero para darse las leyes y los mandamientos necesarios para alcanzar los fines que la comunidad se ha propuesto.

La duración de las sesiones del Congreso, vá según la ley, desde el 1° de Septiembre, hasta el 31 de Diciembre del mismo año, como máximo; pero desde luego queda la Comisión Permanente, que podrá convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo considere pertinente.

La idea es de que las Cámaras se integran por representantes de la Nación en último término, aun cuando primitivamente se pensó que la Cámara de Diputados representaba a la Nación, y según la idea norteamericana, la de Senadores a los estados. Sin embargo, si --

nuestro art. 39 señala que la soberanía radica en el pueblo y éste - la ejerce a través de los Poderes de la Unión, es evidente que es - el pueblo en último término, quien nombra sus representantes ya sea en la Cámara de Diputados o en la de Senadores.

Así pues, las Cámaras, se han integrado en un sistema demo-- crático como es el de México por representantes de las mayorías, -- sin embargo en la actualidad y después de la reforma de 1963, la Cá-- mara de Diputados también está integrada por los llamados diputados de partido, que vienen a constituir la representación de las mino-- rías como mas adelante se explicará.

C A P I T U L O III

LOS PARTIDOS POLITICOS

En todo estado moderno y como resultado de las luchas ideológicas que en la mayoría de los países se presentaron en los siglos pasados, encontramos la existencia de los partidos políticos. En los cuales encontramos siempre una agrupación de hombres unidos por los mismos intereses materiales e ideales; desde luego, con esta afirmación podrían considerarse también otros tipos de grupos humanos, pero ampliándonos un poco más, encontramos en los partidos políticos además de un vínculo sociológico, una finalidad política.

Ya Constant los definía como "reuniones de hombres que profesan la misma doctrina política".

En la actualidad, en todo partido, político, van unidos ambos vínculos; el sociológico y el político. No podrá hablarse de partido político si faltare alguno de ellos. La parte sociológica es indispensable, pues no podría existir una agrupación con caracteres sociales distintos así como tampoco podría darse con finalidades distintas; en este caso, los partidos políticos llevan como finalidad la conquista del poder político, en mayor o menor escala pero siempre es predominante ésta tendencia.

En nuestras organizaciones modernas, los partidos políticos funcionan con un reconocimiento del estado, lo que los reviste de un carácter jurídico y en el cual se unen todos los elementos de una asociación jurídica, o sea, una pluralidad de personas organizadas bajo un vínculo jurídico y hacia una misma finalidad.

Una vez reconocidos por el Estado, los partidos políticos presentan una función importante como auxiliares del Estado, no co-

mo órganos estatales puesto que las actividades que realizan, aún - cuando estén reconocidas por el Estado, no "se identifican con las funciones y los intereses del estado" puesto que los intereses que persiguen un partido político puede decirse que son particulares -- y aún más muchas veces son opuestos a los perseguidos por el estado.

Cabe aquí mencionar las definiciones que de partido político dan Nawiasky y Burdeau. El primero lo señala como "la organización de un pueblo con el fin de informar la política estatal". Considera éste autor al partido político como una parte, un sector de un pueblo, cuyas actividades en conjunto van encaminadas a organizar y dirigir la política del Estado.

Burdeau nos dice: "Teniendo en cuenta las posibilidades que la democracia concede a los partidos, tanto por lo referente a la disciplina que pueden imponer a sus miembros, como a las pretensiones que tienen derecho de hacer valer, puede afirmarse que un partido es una asociación política organizada para dar forma y eficacia a un poder de hecho".

Los partidos políticos deben revestir cierta estructura en su organización, misma que debe ser estable y reunir ciertas características comunes, de las cuales transcribimos la enumeración que hace Virga:

Paralelismo entre las circunscripciones territoriales del -- partido y las circunscripciones administrativas; diferenciación de los órganos ejecutivos y los órganos deliberantes o de control; distinción entre la actividad política y la económico-patrimonial; centralismo democrático (traducido en una jerarquía orgánica moderada por la intervención directa o indirecta de los afiliados en algunas tareas importantes del partido); capilaridad de la organización - -

(con el propósito de obtener una unidad compacta y combativa); y - burocratización del partido (consecuencia del profesionalismo político).

Los partidos políticos están dotados de un programa, que se realiza en virtud de la identidad de ideas e intereses de sus miembros. Mientras exista una mayor hegemonía de éstos ideales, una mayor actividad y una mayor fuerza política alcanzará el partido. En éste programa estarán señalados los fines del partido que podrán -- llevarlo a la conquista del poder político o simplemente a realizar su actividad política orientada, desde luego, por la ideología señalada en dicho programa.

La razón de ser de los partidos políticos es que actúa como representantes de la voluntad de un sector del pueblo y tienen el mérito que permiten a los individuos participar en los asuntos públicos; participación que alcanza de ésta manera gran fuerza, mientras que actuando individualmente, no se lograría. La función del partido debe ser coordinadora de estas fuerzas individuales frente a los problemas de la vida política, en una unión encaminada a lograr soluciones a dichos problemas mediante la acción común.

Los partidos son también instrumentos de educación política, pues a través de la propaganda pueden orientar las ideas de un pueblo o de un sector de él; que pueden traducirse en una actividad -- política eficaz, ya que es función de los gobiernos acatar la voluntad del pueblo, y esta voluntad puede manifestarse a través de un partido político, ya que, podemos decir, el partido político actúa de intermediario entre los ciudadanos y el gobierno.

Finalmente podemos decir que, es misión de los partidos polí

ticos organizar las elecciones. Habiendo unido las fuerzas indivi--
duales, orientadas hacia un mismo fin, dado a conocer a través de -
la propaganda; designa los candidatos y estructura todo el mecanis--
mo necesario para llevarlos a la detentación del poder.

a) Pasaremos ahora a hacer un breve estudio del desarrollo de -
los partidos políticos en México.

Hemos dicho que un partido político debe tener una cierta es--
tructura, es decir, estar organizado interna y exteriormente y para
alcanzar esto conjuntamente con las metas que se propone es neces--
ario también que tenga un grado de madurez cívica, la cual solo es -
posible cuando las masas han llegado a un nivel social y cultural -
que les permita un cabal discernimiento acerca de un determinado --
momento político.

Durante los siglos que duró la Colonia, el pueblo mexicano -
estaba poco menos que relegado en todos los aspectos de la activi--
dad del país. Los altos puestos de la organización y las riquezas -
estaban únicamente en manos de los españoles. La falta de educación
y las malas comunicaciones hacían que fuera imposible la existen--
cia de ninguna expresión política.

Fueron los criollos los primeros en sentir la necesidad de -
una nueva organización en la Nueva España y de acabar con la explo--
tación de que era objeto el pueblo por parte de los peninsulares.

La influencia de los enciclopedistas, así como el ejemplo de
la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa fue--
ron factores determinantes en la ideología que llevó a gestar la --
guerra de Independencia.

Esto despertó la conciencia política de los hombres de Méxi--

co, pero no fue sino hasta consumada la independencia en que aparecen los primeros grupos y tendencias políticas que participaron activamente en la organización del país.

Crece notablemente el interés público por participar en la vida política del México independiente; y es durante la época de Iturbide cuando conocemos de la existencia ya de tres corrientes políticas que trataban de enfrentarse a los problemas del estado; eran los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos; sin embargo dada la falta de educación cívica, éstas corrientes no tenían una ideología profunda pues surgían en torno de algún caudillo y por lo tanto su fuerza estaba condicionada a la fuerza del mismo.

Sin embargo, poco a poco, se vá desarrollando en México una organización que ha sido considerada por muchos como política y en cuyo seno se formaron actuaciones políticas ya organizadas; la masonería.

Llegada a México mucho antes de la guerra de independencia con los soldados españoles, alcanza su máxima fuerza hasta el México Independiente.

Al decir de Oscar Flores Tapia, en el "interior de las logias fue donde se fraguaron los planes de independencia total, y desempeñaron un importante papel en las funciones de los partidos políticos de la época".

Sin embargo, dentro de la masonería existían discrepancias, pues habiendo dos distintos ritos, propiciaron la formación de dos corrientes políticas. Dentro del rito escocés se reunieron en su mayor parte antiguos realistas, españoles y el alto clero que si bien buscaban la desvinculación con España pregonaban al mismo tiempo el mantenimiento de la estructura económica y administrativa de la co-

lonia.

El rito yorkino estaba formado por liberales que propugnaban por una República federal y representativa. Estas logias fueron ganando terreno por sus ideas democráticas y por que el pueblo encontraba eco a sus necesidades en los principios que perseguían los liberales.

Cabe decir, que, fue una lucha demasiado larga antes de que predominara una sola de ellas en la vida política de México, Sin embargo fueron muchas y muy distintas causas las que motivaron la crisis de la masonería en México.

El Prof. Vicente Fuentes en su obra "Los partidos políticos" -- señala estas causas:

La falta absoluta de hábitos de militancia política de los hombres de aquel entonces, fruto natural del espantoso atraso político en que el virreinato mantuvo a la nación.

La ausencia de la mas elemental estrategia política que le permitiera vencer o contrarrestar las amenazas y obstáculos que surgían a -- su paso.

El oportunismo y la demagogía, imposibles de reprimir, que -- cundieron escandalosamente en sus filas y fueron un inicio de su des-- composición interna.

Las divisiones que constantemente sufría, como la que se originó por la ley de expulsión de los españoles.

La campaña de descrédito que las mismas logias habían desarrollado unas contra otras en su empeño de aplastarse.

La falta de condiciones objetivas para que las logias pudie -- ran fortalecerse de un modo paulatino. La mentalidad, los hábitos, los prejuicios y la tradición coloniales no solamente subsistían si-

no que solían resurgir con gran fuerza en ciertas capas sociales y entraban en choque con las nuevas ideas.

La tenaz propaganda que los viejos intereses sociales desarrollaron contra las sociedades secretas por miedo al espíritu de renovación que entrañaban.

La represión política y policíaca que encontró en Bustamante a su brazo ejecutor.

"Todas estas causas combinadas originaron la crisis de la masonería como forma de agrupamiento político".

Con la Revolución de Ayutla y la creación de la Constitución de 1857, nuevamente se dejaron sentir las actividades políticas y se organizaron en distintas partes, no partidos políticos sino clubes, que trataban de participar en la vida pública: participación que era más bien efímera pues se formaban con el objeto de postular candidatos y programas de acción y una vez efectuadas las elecciones desaparecían.

Las luchas se sucedían unas tras otras y los pensamientos políticos de la época sufrían constantes cambios, unidos a los distintos cambios de gobierno y a la poca o nada estabilidad política del país.

Sin embargo, hay que hacer notar que, durante el gobierno -- del Lic. Benito Juárez, fué el triunfo del partido liberal y con ésto se afirmó el principio de formar una república federal y representativa.

Años más tarde, existían distintas corrientes de opinión política en torno a los personajes que significaron ésa época; Benito Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.

Al alcanzar el General Díaz el poder, empezó a gobernar con-

tendencias meramente personalistas siguiendo el lema de "poca política, mucha administración".

El panorama socioeconómico del México a fines del siglo pasado, era verdaderamente desolador, las continuas reelecciones del dictador así como la manera brutal de reprimir cualquier intento o cualquier pensamiento contrario a sus ideas políticas, habían acallado pero no destruido las inquietudes del pueblo. Hombres como Ricardo Flores Magón, Santiago de la Hoz, Marcos López, Juan Sarabia, iniciaron una campaña en contra del régimen y de los pseudo partidos que existían alrededor de Porfirio Díaz y que eran en realidad grupos de negociantes que veían por sus propios intereses a costa de la miseria del pueblo. Estos eran los llamados "científicos y el Círculo Nacional Porfirista".

Las luchas políticas continuaron a lo largo de los primeros años del siglo que vivimos y los hombres del partido liberal habrían de sufrir encarnizadas persecuciones antes de conseguir el destierro del dictador y la iniciación de la Revolución.

La creación del Partido Nacional Antirreeleccionista, las ideas de Madero en su obra "La sucesión Presidencial", el clima de descontento y la desigualdad de las clases sociales; lograron el triunfo de la revolución maderista y la creación de verdaderos partidos políticos con ideas precisas y con programas a desarrollar, pero no ya con la vida efímera de los anteriores. Llevaban intrínsecas en ellos las ideas que habrían de dar libertad al pueblo y el florecimiento de una verdadera democracia nacional.

Sin embargo la existencia de intereses minoritarios y la todavía desorganización política de México llevarían a los asesinatos de Madero y Pino Suárez y al gobierno de Huerta, hechos que fueron-

desastrosos para el desarrollo incipiente de los partidos políticos.

Más tarde entre los años de 1915 y 1920 se organizan en el país cuatro grupos políticos importantes: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista: que sin embargo fueron partidos con una participación cívica reducida y que no pudieron tener una larga permanencia en nuestra historia.

Fue durante la presidencia de Plutarco Elías Calles cuando se forma un verdadero partido político mexicano, el Partido Nacional Revolucionario. El cual ya estructuró los principios necesarios al país, con bases políticas sociales y económicas, reales.

"El Partido Nacional Revolucionario, fundado por las mayorías proletarias de la Nación, tiene por objeto mantener de modo permanente y por medio de acción política, social y administrativa de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal y definir y depurar cada día más la doctrina de la revolución, así como realizar y consolidar las conquistas de esta".

"El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y las formas de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luchará decidida y energicamente por hacer cada vez mas efectivos en México la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios". (Acta Constitutiva del P.N.R.)

Este partido, ha cambiado de nombre, primero pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana y mas tarde Partido Revolucionario Institucional, como se llama actualmente.

Existen, desde luego otros partidos, pero que no han logrado igual fuerza, en virtud de que muestran escasa vida política; como son:

El Partido Popular Socialista, representado por una pequeña minoría y que corresponde a la corriente del marxismoleninismo, con algunos elementos de nacionalismo mexicano. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, formado por antiguos militantes de la Revolución, que propugnan por los principios por los que lucharon, pero que necesita de actualización ya que a la fecha se encuentra en crisis.

En México, creemos que, no obstante los principios sustentados en nuestra Constitución Federal, la integración de las cámaras adolece de muchos defectos, entre los que se encuentra el analfabetismo de nuestro pueblo, la poca politización de la ciudadanía y el desarrollo tan amplio que ha tenido el partido oficial por el apoyo del gobierno, lo que ha impedido el establecimiento de partidos políticos con fuerza y el libre juego de las fuerzas políticas en el país, de tal modo que casi viene siendo verdad lo afirmado por algún presidente de la República de que si el gobierno no hacían -- las elecciones no habrían quien las realizara.

Es de necesidad la democratización interna de los partidos políticos, y el mejor entendimiento por parte de todos los ciudadanos del derecho electoral, que tiene por objeto constituir los órganos representativos del Estado. La función electoral, es esencialmente pública, ejercida por los ciudadanos a nombre propio, teniendo en cuenta los intereses generales de la colectividad. La efectividad del sufragio, constituye la base del régimen representativo, democrático, federal y por lo tanto la responsabilidad en la vigi--

lancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos.

Un mejor conocimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos al respecto de la función electoral permitirá la exigencia de partidos con mayor fuerza, de candidatos idóneos y de programas realizables. Y más tarde, una vez logrado ésto, las Cámaras se integrarán por representantes del pueblo que llevarán su voz y lograrán mejores soluciones a los problemas de las comunidades.

Para terminar éste capítulo, señalaremos algunos de los principios desarrollados en el Programa de Acción del Partido Revolucionario Institucional, del 4 y 5 de marzo de 1971, en su VI Asamblea Nacional Ordinaria:

"Continuidad ideológica, social y política de la Revolución Mexicana. Democratización de la estructura partidaria y por ende de la del país. Reparto y limitación del poder económico. Autonomía de las organizaciones obreras y respeto al derecho de huelga. Desarrollo económico equilibrado; el progreso económico debe ser un progreso humano. Democracia política, democracia económica, democracia social.

"Somos responsables no solo por lo que hicimos, sino también por lo que dejamos de hacer".

Moliere.

C A P I T U L O I V

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL Y OTROS SISTEMAS DE REPRESENTACION DE LAS MINORIAS

En atención al texto del art. 40 de nuestra constitución que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal.....". Y con el objeto de hacer el estudio de los sistemas de representación, materia de éste capítulo, es de necesidad analizar primeramente el -- concepto de democracia.

De la democracia, podemos decir, que es una forma de organización social, donde cada individuo participa libremente de todas - las actividades que beneficien o fortalezcan al grupo. En un sentido político, es un sistema de gobierno donde el pueblo mantiene y ejerce directa o indirectamente el poder de establecer las instituciones y la política. La democracia es un sistema de vida que se aplica a la reglamentación de la sociedad, dándole normas de conducta indispensables, es la soberanía del pueblo, y por lo tanto una - de las formas del Estado y del gobierno, fundadas en la libertad y la autonomía.

Es un ideal perseguido por el género humano, cuyas instituciones deben estar solidamente apoyadas por la conducta pública de gobernantes y gobernados, si no es así, corre el peligro de degenerar en la oligarquía, la dictadura y aún en el anarquismo.

En relación a las raíces de la palabra, democracia, viene de "demos", pueblo y "cratos" gobierno; es por lo tanto, el gobierno-- del pueblo.

Las antiguas democracias de Grecia y Roma fueron muy limitadas, ya que en ellas el pueblo era el grupo reducido de hombres li

bres, guerreros y conquistadores, mientras que la mayoría eran esclavos o carecían de derechos políticos. La democracia primitiva había sido más pura que la grecolatina, puesto que aquella surgió de la igualdad de costumbres, sentimientos e ideas, mientras que esta fue el resultado de los esfuerzos de una clase o grupo para dominar a otro mucho más numeroso; la antigua democracia tenía todos los principios del sistema, pero le faltaba aquel que dictamina el predominio de la cantidad sobre la calidad, y los más aptos dominaban y oprimían al resto mucho más numeroso.

Más tarde, con la evolución de las organizaciones sociales, se acepta que la voluntad de cada uno es lo que determina el funcionamiento en general del grupo o la comunidad, y porque ha surgido la igualdad de ideas y costumbres, la fraternidad entre los hombres y la libertad de acción y de pensamiento.

Cabe aquí usar las palabras del Maestro Tena Ramírez, que señala que: "la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos".

Desde luego no es posible concebir que esa voluntad del pueblo, sea en su totalidad representada y sea la que determine la forma de gobierno, pues esto es totalmente imposible en la práctica, ya que solo aquellos que gozan de ciertas capacidades señaladas en la ley pueden encontrar por medio de la representación, la expresión de su voluntad.

Esta expresión de la voluntad del pueblo se manifiesta a tra

vés del sufragio, mediante el cual se designan a aquellos que habrán de representarlo en todas las funciones del gobierno, siendo ésto una cualidad de los regímenes representativos.

Es por lo tanto, la representación, una manifestación política del pueblo, en el ejercicio de sus derechos políticos, con lo cual da forma a las estructuras jurídicas que habrán de cumplir sus fines. Estas manifestaciones se apoyan en principios constitucionales, instituídos con anterioridad, principios que, deben al mismo tiempo renovarse y ampliarse, y que, al permitir el aumento del número de integrantes del cuerpo electoral logran una mayor participación de la vida política del Estado, y por lo mismo una participación en la formación de la ley, como expresión de la voluntad general.

Son muchos y muy variados los sistemas electorales que han nacido desde el inicio del movimiento insurgente hasta nuestros días; y aún cuando estos han sido creados sobre las teorías de la soberanía nacional y la representación política, esta no siempre ha sido directa ni universal. Hemos pasado por sistemas de elección indirecta en diversos grados y por distintas restricciones al sufragio, pero que, al través de reformas constitucionales se han ido modificando para dar un mayor alcance político a la colectividad como han sido el otorgamiento del voto a la mujer, alcanzado hasta el año de 1953; la creación de diputados de partido, que ha permitido la participación de minorías que antes no alcanzaban la representación; la incorporación de la juventud, en cierta manera, a la vida política del país. Ya que toda ley electoral debe mantenerse en una constante actualización, que unido a los esfuerzos del gobierno debe llevar la participación popular a todos los ámbitos del país, bus--

cando la mayor participación de electores.

Hemos señalado que la voluntad del pueblo sólo alcanza la re presentación en aquellos que reúnan cierta capacidad, capacidad cívica otorgada por la constitución, y que se manifiesta al través -- del sufragio.

En relación a esto, el art. 35 de nuestra constitución señala como prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;

Por lo tanto restringe la posibilidad del sufragio sólo a -- los ciudadanos; excluyendo a los extranjeros y a aquellos mexicanos que no han alcanzado la ciudadanía.

En cuanto a quienes son ciudadanos, el art. 34 señala que:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, te niendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requi sitos:

- I. Haber cumplido los 18 años
- II. Tener un modo honesto de vivir.

De esta manera, queda señalado en nuestra Constitución quienes son, únicamente los que pueden designar a aquellos que llevarán la voluntad del pueblo a manifestarse en distintos aspectos de la vida política. Esto es, nuestra representación en la democracia -- que vivimos.

Dada la extensión de los estados modernos, el pueblo no puede congregarse en la plaza pública como lo hacían los ciudadanos en Atenas, así que la única manera posible de llevar a cabo un control

adecuado y al mismo tiempo obtener la mayor eficacia en la responsabilidad del gobierno es que: "un pequeño grupo de ciudadanos selectos actúe en nombre de todo el grupo social".

Cabe aquí señalar la definición que de representación nos dá Robert Von Mohl:

"La representación es el proceso mediante el cual, la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tiene sobre la acción política es ejercida en su nombre y con su aprobación expresa, por un número pequeño de ellos, con efecto obligatorio para los así representados".

En el caso particular de nuestro país, la representación de los ciudadanos es ejercida por el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, los diputados y senadores, y todos aquellos que desempeñan algún cargo de elección popular.

Nuestra Constitución señala en diversos artículos las condiciones para llevar a cabo la elección de dichos representantes; y así, en relación con los diputados, el art. 52 señala que:

"Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil....."

El mismo artículo señala que 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.

El art. 53 señala que:

"Por cada diputado propietario se elegirá un suplente".

Así mismo el art. 54 determina que la elección será directa y se complementará con diputados de partido.

El art. 56 señala que:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, elegidos directamente y en su totalidad cada seis años"

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

Con la determinación de estos artículos, queda garantizada la representación de nuestro pueblo, su voluntad y sus intereses, ya -- que la función de los representantes deberá alcanzar la solución de nuestros problemas particulares; además queda establecida una relación entre "los ciudadanos que integran el cuerpo electoral y las -- personas o titulares encargados de desarrollar un aspecto de la función pública".

Ahora bien, por otra parte, existe la necesidad de que las mi norías estén representadas en los órganos del Estado y es por esto -- que en una gran cantidad de constituciones democráticas se ha implantado el sistema electoral de la representación proporcional; sistema -- que otorga a cada partido o grupo político un determinado número de representantes en relación con la votación obtenida.

La representación proporcional tiene la ventaja de que defiene de tanto los derechos de las mayorías como los de las minorías al re conocerles a ambos votos.

También favorece la creación e intervención de diversos par-- tidos políticos, permitiendo un intercambio de ideas y de pensamientos en libre expresión.

Podemos decir, que la representación proporcional es una or-- ganización democrática ya que evita una representación parcial o desigual.

Sin embargo cabe señalar algunas críticas que se le han hecho a este sistema electoral como son; el hecho de que la elección de éste

sistema comprende métodos muy complicados que pueden llevar al desinterés y al abstencionismo del elector. Dificulta el establecimiento de una mayoría estable, provocando el fraccionamiento de partidos dentro del parlamento.

La representación proporcional tiene por objeto el no desperdicio de votos, pues se considera que todos los sectores de opinión merecen ser tomados en cuenta.

Este sistema, aceptado por muchos regímenes no se ha llegado a aplicar en el nuestro.

C A P I T U L O V
LOS DIPUTADOS DE PARTIDO

Creemos de sumo interés, hacer a continuación mención de una importantísima modificación constitucional, llevada a cabo a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, en 1962, la creación de los diputados de partido, que ha permitido a los partidos en minoría tener representación en la Cámara y por lo mismo, ciertas minorías de nuestro país.

A continuación transcribiremos la iniciativa presentada por el Presidente López Mateos.

"Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión:

El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la conciente y cada vez mas activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, partido Político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales. Porque nuestro país es la Patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con el, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen que un solo Partido mayoritario obtenga ca-

si la totalidad de los puestos de representación popular.

Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por -cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minorías- y muy principalmente, las que, estando agrupadas en Partidos Políticos Nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica.

Cualquiera reforma electoral que no estuviese acorde con la-tradición de nuestro sistema constitucional, tropezará no solo con-la censura de los juristas, sino también de todos aquellos interesados en la marcha de los asuntos políticos del país, es decir, de -- los ciudadanos en general.

Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncien en favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición -mayoritaria.

En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen de-recho a opinar, a discutir y a votar, pero solo las mayorías tienen derecho a decidir.

Por otra parte, no sería bien aceptada en las diversas Enti-dades Federativas del país la supresión del sistema de Diputados -- por circunscripción territorial, pues se considera que la comunidad humana residente en cada Distrito Electoral, no tiene un representante en el Congreso sólo para discutir leyes, sino que, conforme a -- los viejas prácticas mexicanas, el Diputado es, además de legisla--dor, un expositor de las necesidades y problemas del Distrito que -representa y un obligado gestor del pueblo que lo elige. Ello ex--

plica que, previsoramente, la Constitución exija la vinculación y el arraigo (nacimiento o vecindad) de los candidatos respecto a la circunscripción que aspiran a representar, tanto para la eficacia de -- sus gestiones, por el conocimiento de las causas que las originan, -- cuanto para que, por el trato directo con los comitentes, puedan lograr su apoyo al constituirse en promotores de la cooperación social.

Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la -- Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.

Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, -- de representación minoritaria, de tal manera que además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, -- si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derechos a un número proporcional de representantes, que llamaremos "diputados de partido".

Para que el sistema funcione correctamente, debe tener dos -- condiciones: una, en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, -- en cuanto al máximo de "diputados de partido".

Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de "diputados de partido". Esta condición obedece a la necesidad de impedir -- que el sistema degenerare en una inútil e inconveniente proliferación-

de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes las sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma y es connatural -- de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana.

Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables, no tienen, realmente, porqué estar representadas en el Congreso de la Unión.

Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los "diputados de partido".

Por otra parte, debe buscarse, que el sistema de protección a las minorías, dándoles una legítima representación en el Congreso, permita una oposición organizada que no solamente se concrete a hacer labor de crítica, sino que, además, por el número de miembros -- con que cuente, pueda formar equipos de trabajo y esté en capacidad de formular proyectos que sirvan para el mejor gobierno del país.

El sistema dejará de operar automáticamente, cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando -- un Partido mayoritario adquiriera una gran preponderancia en el país.

El sistema propuesto, tendrá como consecuencia la desaparición de los partidos que no representen una corriente real de opinión en el país y la vigorización y desarrollo de los que respondan al sentir de sectores apreciables de nuestra población.

Las reglas que deben regir el sistema electoral proyectado, -- pueden precisarse así:

a) No tendrán representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtengan en Distritos Electorales concretos, los partidos que no alcancen cuando menos el dos y medio -- por ciento de la votación nacional total en esa elección de Diputados.

b) Los partidos que logren el dos y medio por ciento de la votación nacional total tendrán derecho a que se les reconozcan, -- por ese solo hecho, cinco "diputados de partido", aun cuando no hayan obtenido triunfos por mayoría en ninguno de los distritos electorales correspondientes.

c) Por cada medio por ciento de la votación nacional, que sobre el dos y medio antes señalado obtenga un Partido, tendrán derecho a que se les reconozca un diputado más.

d) El número de diputados que puede lograr un Partido Político en elección directa, no tiene más limite que el del número de -- distritos electorales.

e) El número de "diputados de partido" que pueda lograr cada Partido Político, no excederá de veinte en ningún caso.

f) Si un Partido Político obtiene veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derechos a "diputados de partido".

g) Si un Partido Político logra menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tendrá derecho a completar hasta veinte diputados, en razón de los porcentajes de votación que sus candidatos -- acumulen, si satisface además los otros requisitos.

h) Solamente podrán acreditar "diputados de partido" los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones relativas; esta disposición trata de evitar la multiplicación de los --

partidos ocasionales, formados con fines oportunistas para esa elección.

i) Para acreditar a los diputados que corresponden a un Partido en función del dos y medio por ciento básico de votación, no se deducirán los votos de los candidatos del propio Partido que hubieren obtenido mayoría.

j) En los casos en que se acrediten "diputados de partido", no será arbitraria la designación de las personas, ni se seguirá el orden que pretenda su Partido, sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación a los otros candidatos del mismo Partido. Además de ser, evidentemente, una norma equitativa, se evitará así la creación de castas privilegiadas.

k) Se establece expresamente que los Diputados electos por razones de porcentaje tendrán la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los distritos electorales.

La reforma tendría como consecuencia, que hubiera, además de los ciento setenta y ocho diputados electos por mayoría en sus respectivos distritos, los que resultaran como "diputados de partido", en los términos del proyecto.

Una asamblea legislativa con un número básico de ciento setenta y ocho miembros, como el que tiene en la actualidad la Cámara de Diputados, es lo suficientemente numerosa para mantener la independencia de criterio de sus miembros y, permitiendo la libre expresión de las diversas opiniones de los partidos representados, conservar la unidad de acción indispensable para no convertirse en un organiz

mo infecundo.

Con el sistema que se propone, dentro del actual número de - partidos, si uno de ellos alcanzara ciento sesenta y ocho triunfos - por mayoría, y los otros cuatro obtuvieran, cada uno, por razón de - porcentaje, veinte diputados, la Cámara tendría un máximo de dos - - cientos cincuenta y ocho diputados, número que no resulta excesivo, comparativamente con las asambleas parlamentarias de otros países.

Como los partidos minoritarios al obtener veinte diputados - por mayoría, dejarían de tener derecho a "diputados de partido" al - dejar de operar totalmente el sistema, por virtud de que los cuatro - partidos minoritarios tuvieran veinte curules, por mayoría, cada -- uno, la Cámara volvería a su número de ciento setenta y ocho.

Ante estos dos extremos, que se citan a manera de ejemplo, - cabría toda una gama de posibilidades.

El sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara - de Diputados, pero no a la de Senadores.

Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucio - nal del equilibrio representativo de los grandes y pequeños Estados. La lucha entre los grandes Estados, que lógicamente tratarían de - - atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pre - tenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del siste - ma bicameral, en la que la Cámara de Diputados se integra por un -- principio de mayorías y, por tanto, los Estados de mayor población - tienen más representantes, mientras que en el Senado, elemento equi - librador en éste como en otros sentidos, los Estados se ven represen - tados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

La sabiduría del sistema ideado por los Constituyentes mexi - canos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos --

los Estados con el doble principio de integración, uno por cada Cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: igualdad de los Estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados.

Una consideración más, de carácter general: los derechos que a favor de los Partidos Políticos y de los ciudadanos se estatuyen en la Constitución, deben traer aparejada la correlativa responsabilidad. En efecto, quien admite figurar como candidato y, posteriormente, resulte electo, contrae la estricta obligación de presentarse con la oportunidad debida al desempeño de la comisión que el pueblo le confiere. En caso de no hacerlo sin causa legal justificada, a juicio de la Cámara que corresponda, debe ser sancionado en los términos que marque la ley. Si un Partido Político postula candidatos en una elección, incurre en la pena que señale la ley si después acuerda que, quienes de entre ellos resultaren electos, no se presenten al desempeño de su cargo.

Por último, en razón de la especial integración de la Cámara de Diputados, puede presentarse en la práctica el problema del quórum necesario para abrir sus sesiones o ejercer su cargo; en efecto, no podrá precisarse previamente el número de miembros de entre ciento setenta y ocho como mínimo y doscientos cincuenta y ocho como máximo con que contará en definitiva.

A reserva de incluirlo en la Ley secundaria, podría adelantarse, como norma interpretativa, el criterio de que debe tomarse como base el número de ciento setenta y ocho miembros, mientras no se termine la calificación de todos los casos electorales y, posteriormente, la base será el número total de los que hayan sido declarados electos.

Por lo anteriormente expuesto, y en uso de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la elevada consideración del H. Poder Constituyente Ordinario a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo primero. Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 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 acredite, 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.

Artículo segundo. Se adiciona el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente párrafo:

Artículo 63.

.....

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las -- sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada, a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

Artículo Unico Transitorio. Las presentes adiciones y reformas entrarán en vigor cinco días después de su publicación en el -- "Diario Oficial" de la Federación.

Protesto a ustedes mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., 21 de diciembre de 1962.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo López Mateos".

El objeto de haber transcrito literalmente la iniciativa presidencial, se debe a la claridad de su contenido, el cual no necesita una mayor explicación; cabe, sin embargo decir, que constituye - no solamente un nuevo procedimiento electoral sencillo y claro, sino que encierra una modificación constitucional que da un triunfo - a nuestra democracia y un paso a su perfeccionamiento.

Con la creación de diputados de partido, voces que nunca habían logrado la posibilidad de siquiera ser oídos encuentran un camino mas fácil, no solo a la solución de sus problemas particulares, sino también a una participación de la vida pública encaminada al mejoramiento de nuestras instituciones.

Diversas tendencias se presentarán en el Congreso e inclusive podrán ser la fuerza niveladora del partido mayoritario, ya que no es cualquier minoría de ocasión la que llevará diputados de partido al Congreso, sino aquellos que hayan alcanzado un porcentaje - mínimo de la votación nacional, el dos y medio por ciento; partidos con un porcentaje menor, no constituyen realmente una opinión que merezca estar representada en la Cámara.

"Por el ejercicio constante de las facultades de observación y de razonamiento, por la meditación, el neófito subirá los peldaños que -- conducen al saber".

Fulcanelli.

C A P I T U L O VI

POSIBILIDAD DE DIPUTADOS CON EDAD MINIMA DE 21 AÑOS

En 1968, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, con una grande vi sión y con el conocimiento y la confianza en la juventud mexicana, -llevó a cabo la iniciativa que había de otorgar la ciudadanía a los 18 años independientemente del estado civil de las personas.

Decimos que con confianza en la juventud, pues a ella hay -- que considerarla no solo como una promesa para el futuro, sino también como una realidad actual cuya fuerza puede ser encaminada para el servicio y mejoramiento de nuestra Patria.

No podemos de ninguna manera dejar de notar que el desarro-- llo, en nuestro siglo, en todas las partes del mundo, de los jóvenes alcanza ya grandes proporciones; sus inquietudes los han llevado a manifestarse de muy diversas maneras, inclusive algunas veces-- contraponiéndose a los cauces preestablecidos por las sociedades. -- Pero de cualquier manera, encaminados a hacer notar rompimientos -- con arcaísmos y también contra injusticias sociales.

En nuestro país, el otorgarles la ciudadanía a los 18 años-- era reconocer capacidad de discernimiento y participación en la vida política país. Capacidad que lleva a los jóvenes a encauzar sus-- inquietudes en la elección de representantes que habrán de llevar -- sus voces a nuestro máximo cuerpo legislativo.

La juventud debe participar en la política, no solo como una aspiración sino como una realidad tangible. Esta obligado a prepa-- rarse diariamente en todos los terrenos, debe acumular una experien-- cia social sobre todo en el conocimiento de nuestros problemas par-- ticulares para poder proyectarse eficazmente en un futuro de mejora

miento para México.

Esta consideración y el hecho de haberse abierto el camino a participar en la vida ciudadana, nos ha llevado a considerar la posibilidad de una reforma en cuanto a la edad mínima para los diputados. Creemos que aquellos jóvenes que se han preparado en el conocimiento de nuestra sociedad y sus problemas pueden, aun antes de los veinticinco años señalados por la ley, tener una participación fructífera en la Cámara de Diputados y por lo mismo abrirse la posibilidad a estos jóvenes reformando el artículo 55 de la Constitución, señalando una edad mínima de veintiún años.

Cuantos jóvenes de esa edad tienen mayores inquietudes que muchas personas a quienes los años han calmado en aras de propia comodidad. La efervescencia de la juventud no debe desperdiciarse, antes bien, debe ser aprovechada; la política en manos de la juventud podría ser una herramienta valiosísima encaminada a la superación de nuestro pueblo.

El otorgar la posibilidad de diputados a los veintiún años de edad, no encierra el peligro de llevar al Congreso la irresponsabilidad de los pocos años, pues desde luego la elección de los jóvenes deberá ser por parte de los electores reflexiva y cabal y los candidatos elegidos lo serán por haber reunido las cualidades que de antemano les habrán señalado sus electores.

Muchos habrán que no podrán alcanzar el triunfo, pero esto será en la medida de sus méritos y sus posibilidades. La juventud es la época de la maduración humana y es también la época en la que

es mas grande la captación y la asimilación mental; fenómenos mas se ñalado a partir de la segunda mitad de nuestro siglo.

El Presidente Díaz Ordaz manifestó el 10. de Septiembre de -- 1969:

"No estamos en una encrucijada. Seguimos nuestro propio cami- no y estamos construyendo un modelo también propio para nuestro futu- ro, apegado a nuestras raíces, fiel a nuestro modo de ser. A nosotros lo que nos preocupa es resolver lo mas a fondo posible nuestros pro-- blemas. La realidad actual y las previsiones del futuro sugieren la - necesidad de profundas transformaciones en todos los órdenes de la vi da. Las sociedades modernas entrañan mutaciones inminentes en los sig temas tecnológicos, en los procesos de producción y consumo de bienes, y consiguientemente en las relaciones sociales y en las formas de con ciencia. Reconocemos que es necesario mejorar y depurar las institu-- ciones que nos rigen, mas, para lograrlo, lo primero es preservarlas, es mediante el ejercicio y el respeto al derecho como se puede alcan- zar su renovación y perfeccionamiento".

Así queda dicho que la mejor manera de mantener nuestra demo-- cracia y al mismo tiempo mejorarla es respetando la decisión del pue- blo y en éste pueblo va considerada nuestra juventud.

Es deber de todos nosotros inculcar en nuestros hijos el amor a la Patria y el respeto a las instituciones y tratar de guiarlos y capacitarlos en el mejor servicio de ella; y una vez encaminada nueg tra juventud en el camino de la educación y la moral, dejarles la -- oportunidad de manifestarse por ellos mismos en todos los aspectos -

de la vida social, es por ello que insistimos en la conveniencia de una nueva experiencia con diputados más jóvenes, ya que en nuestra juventud está el futuro de todos nosotros, pues en ellos veremos reflejadas todas nuestras inquietudes y anhelos.

"Los hombres han olvidado esta verdad
-dijo el zorro- pero tu no debes olvidarla. Cada uno es responsable de aquello que ha domesticado. Tu eres responsable de tu rosa...."

El Principito. Antoine de Saint-Exupéry.

A N E X O

Con posterioridad a la elaboración de éste capítulo fue presentada la siguiente iniciativa de ley por el Presidente de la República, la cual fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el 7 de diciembre de 1971.

I N I C I A T I V A

Del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, para reformar y adicionar los artículos 52, 54, fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.- Presentes.

La Revolución Mexicana representa la decisión popular de marchar por el camino de la democracia. A partir de 1917, cada gobierno ha contribuido a la superación de nuestras instituciones en la medida que lo han permitido las circunstancias históricas.

Nuestro sistema político se ha venido perfeccionando incesantemente. Sus postulados básicos, la efectividad del sufragio y la reelección, han inspirado la revisión sistemática de una legislación electoral que juzgamos avanzada pero que siempre consideramos perfectible. La existencia de un marco institucional que favorece la organización de las corrientes de opinión significativas en la vida nacional y permite su representación en el Poder Legislativo, consolida nuestra estabilidad democrática y abre amplias posibilidades a la expresión legítima de la disidencia ideológica. Con perseverancia se ha venido ampliando la participación cívica: se confirió el voto a la mujer y a la juventud, enriqueciéndose la vida política con su presencia digna, entusiasta y renovadora; la organización de los comicios es cada vez mejor; se registra un acrecentado interés en los negocios públicos y se ha forjado una sólida conciencia colectiva para vigilar la pureza de la expresión de la voluntad popular.

Este avance político ha sido medio para que la Nación continúe avanzando hacia la consecución de sus fines. Mediante el afianzamiento de los métodos democráticos, se ha alcanzado una estabilidad política fecunda, que ha permitido la expansión económica, multiplicar las fuentes de trabajo, incrementar la educación popular y coordinar los variados y heterogéneos factores de nuestra estructura social, para ir construyendo la democracia política y económica.

ca en la que estamos empeñados. Nos proponemos llevar adelante la transformación social, no sólo cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, para abrir amplios cauces al desenvolvimiento individual y colectivo, en un clima de confianza, de respeto a la ley y de concordia nacional.

Para el Gobierno de la República el desarrollo económico y el desarrollo político son dos factores inseparables de un mismo proceso; el desarrollo integral, que comprende también un desenvolvimiento social y cultural.

Sabemos que la estabilidad política, indispensable para la eficacia de nuestras instituciones, no puede resultar del simple crecimiento económico, sino que debe sustentarse en la justicia social y en el incremento real de la participación política de los ciudadanos. La democracia sólo se concibe cuando existe una efectiva integración del pueblo en el ejercicio del poder y cuando la colectividad disfruta equitativamente los beneficios de la riqueza que produce.

La democracia exige asimismo que en todas las asociaciones sociales se conjure la apatía y la pasividad, que el pueblo y el gobierno estén identificados en preocupaciones y objetivos, que se mantenga viva la conciencia de la corresponsabilidad en la dirección y en la acción, y que cada ciudadano, grupo o partido sepa defender sus derechos y asumir sus obligaciones.

Con base en una intensa consulta popular, la presente administración inició en el pasado período legislativo, que hubo de continuarse en un período extraordinario, una serie de reformas en la esfera económica y social, que se consideraron necesarias para renovar instituciones y aportar mejores instrumentos de progreso. Nos avocamos ahora a proponer reformas a la Carta Fundamental para acelerar el desarrollo político.

Desarrollar el sistema político implica una continua revisión de todos los elementos que lo forman, a fin de incrementar su racionalidad y capacidad. Fundamenta a nuestras instituciones una filosofía democrática social y el proceso cívico debe permitir, en consecuencia, una cada vez mayor y más calificada participación de los ciudadanos en la orientación de las actividades gubernamentales, propiciar en todo momento una adecuada y eficiente representación popular, incorporar a las nuevas generaciones al ejercicio del poder público, facilitar la articulación de los intereses minoritarios brindarles conductos para su expresión legítima y alcanzar resultados a las aspiraciones de las mayorías.

Siguiendo estos lineamientos que, a juicio del Ejecutivo, corresponden al espíritu de nuestras normas y a los objetivos generales de la nación, me permito someter a la soberanía de esta Representación Popular diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFORMAS AL ARTICULO 52 CONSTITUCIONAL

Por mandato de la ley, los organismos electorales deberán --

proceder el año próximo a adecuar la división distrital territorial a los resultados del IX Censo General de Población de 1970, supuesto que en 1973 habrán de celebrarse elecciones de diputados federales. La población, según lo registró el Censo, se ha incrementado hasta 48,377,363 habitantes, lo que indica que de mantenerse la proporción señalada en el artículo 52 constitucional, que es de 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil para elegir a un diputado federal, el número de distritos electorales aumentaría de los 178 actuales a 241, con el consecuente acrecentamiento de diputados que podría traducirse en un entorpecimiento del proceso legislativo.

Abundantes razones históricas y de técnica parlamentaria nos indican la conveniencia de ceñir los órganos deliberantes a una dimensión apropiada que permita la participación real y efectiva de sus componentes en la toma de decisiones.

La experiencia nacional demuestra que el ajuste periódico -- del número de habitantes que deben integrar los distritos electorales, de acuerdo con los incrementos demográficos, ha producido legislaturas responsables e identificadas con su base popular. Tal es el caso de las reformas realizadas en: 1928, que elevó la base numérica de 60,000 a 100,000 habitantes; la de 1942, que la elevó a 150,000; la de 1951 a 170,000 y la de 1960 a 200,000.

En todas estas reformas privó, invariablemente, el afán de asegurar la eficiencia en el funcionamiento de las Cámaras y su fidelidad para traducir en normas los intereses de la República.

Cada representante al H. Congreso de la Unión no lo es solamente de su Distrito Electoral, sino de la Nación en su conjunto. Por otra parte, la validez de una asamblea popular no se mide por el número de sus integrantes, sino por la responsabilidad, eficacia y lealtad con que cumplan el mandato conferido.

Las actuales condiciones de nuestro país permiten que los representantes, mantengan estrecho contacto con el pueblo. La incesante mejora de nuestros medios de transporte y vías de comunicación la información que llega a todas las latitudes del territorio nacional hacen innecesarios el crecimiento desmedido del número de diputaciones.

Con la modernización del país, los estratos sociales están -- cada vez mejor organizados y sus intereses más racionalmente definidos, lo que hace factible que un individuo actúe genuina y eficientemente en nombre de núcleos de ciudadanos, cada vez más amplios. Los partidos políticos, a su vez contribuyen a lograr una representatividad más orgánica.

A partir de un estudio de la nueva estructura demográfica -- del país, se propone al H. Congreso de la Unión que la distribución de los distritos electorales se ralice sobre la base de un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que exceda de 125,000. Se calcula que esta cifra elevaría aproximadamente a 194 los distritos electorales, o sea 16 más de los actuales. El aumento mantendrá a la Cámara dentro de una dimensión operacional acorde con la tra-

dición parlamentaria mexicana y conforme al sistema democrático representativo.

Por otra parte, un crecimiento razonable del número de distritos electorales permitiría no alterar sustancialmente el padrón electoral y la credencial permanente de elector, pues no variaría la actual demarcación de la mayoría de los distritos electorales. Asimismo, al no modificarse sino en mínima parte la composición de las circunscripciones, los partidos políticos no se verán obligados a modificar sustancialmente su organización interna, que se estructura también con base en la división distrital electoral.

Siempre que el honorable Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en su caso, aprobaran esta Iniciativa de reformas al artículo 52 constitucional, la Comisión Federal Electoral podría proceder, como lo indica la Ley Electoral Federal, a hacer una nueva distribución de los distritos electorales en que se subdivide el país, en los términos de los nuevos índices.

REFORMAS A LOS ARTICULOS 55, FRACCION II, Y 58 DE LA CONSTITUCION

Se propone, asimismo, reducir la edad para ser sujeto de voto pasivo, de manera que pueda elegirse diputados de 21 años y senadores de 30.

Este enunciado reconoce una estrecha vinculación con la reforma del artículo 34 de la Constitución, que incorporó la juventud a la formación de la voluntad de la nación. El régimen de la Revolución advirtió desde entonces que la evolución de nuestro marco jurídico hacía de los jóvenes de dieciocho años sujetos de numerosos derechos y obligaciones y por lo tanto debía concedérseles también el derecho a participar en la conformación de las grandes decisiones nacionales. La numerosa y entusiasta votación de los jóvenes en las elecciones generales de 1970, demostró la validez de la decisión tomada. Proponemos ahora que se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación en el ejercicio del poder político.

Un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que posee, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permite concluir que a los 21 años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

Reducir a la edad de 21 años el requisito para ser electo diputado corresponde a un viejo anhelo revolucionario, que en nuestro momento es posible considerar. Voces muy destacadas del Constituyente de 1917 se pronunciaron por la elegibilidad de los diputados a partir de los 21 años. "Fueron los jóvenes quienes hicieron la Revolución", se afirmó en Querétaro para promover la medida. Hoy la Revolución está en posibilidad, de ser aprobada esta iniciativa por el Poder Legislativo, de asociar a las nuevas generaciones a la representación nacional. Para ello se propone la modificación corres-

pondiente a la fracción II del artículo 55 de la Constitución.

También se propone reformar el artículo 58 a fin de reducir la edad requerida para acceder al Senado. La exigencia de haber cumplido 35 años, ya no corresponde al presente. Sin embargo, es válido aún demandar un número mayor de años de experiencia cívica para integrar este cuerpo que para la Cámara de Diputados. El Senado es una asamblea cuya función equilibradora exige una más prolongada -- práctica política. A juicio del Ejecutivo, actualmente, las cualidades que requiere el cargo de senador de la República se alcanzan -- plenamente a los 30 años.

La reducción del requisito de edad para senadores, que se -- propone, tiene además antecedentes en nuestra historia constitucional. La Constitución de 1824, que estableció por primera vez este -- cuerpo legislativo, fijó como requisito para acceder a él, la edad de 30 años. Posteriormente, las constituciones centralistas aumentaron la edad exigida, pero al restablecerse el Senado, por iniciativa de Benito Juárez, consumada en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada, se volvió a fijar la edad establecida originalmente en 1824.

La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio -- y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico.

Para los partidos políticos estas reformas constitucionales, de aprobarse, se traducirán en un importante estímulo para multiplicar la militancia de los jóvenes, y contribuirán a fortalecer más -- aún sus cuadros y plataformas con las aptitudes, el optimismo y el sentido crítico que despliegan.

Por otro lado, reducir la edad mínima requerida para ingresar al Poder Legislativo permitirá que se pueda dar en ambas Cámaras, -- no sólo una mejor representación política, sino una más adecuada representación social. Es la nuestra una nación de población joven; -- más de la mitad es menor de 21 años y el 70% no alcanza los 30.

Ampliar a los jóvenes la oportunidad de servir, es ratificar nuestra confianza en ellos como una realidad actuante. Su aportación constructiva y creadora resulta indispensable para labrar el presente y el futuro de México. Es también manifestación de nuestro compromiso institucional de estimular, mediante procedimientos democráticos, el relevo de las generaciones en los puestos de mando -- de la sociedad, tanto en los campos de la cultura, de la ciencia -- y de la economía como de la política. Nuestro sistema debe demostrar que cualquier joven pueda ser capaz, con esfuerzo, con vocación con preparación y limpieza de miras de coadyuvar a la transformación del país.

REFORMAS A LAS FRACCIONES I, II y III DEL ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL

El pueblo mexicano ha demostrado su capacidad por darse nuevas formas e instituciones que le han permitido ir alcanzando sus --

objetivos, sin extraviar la ruta fijada en la Constitución. Así es tablecio en 1963, con perfiles originales, un mecanismo de representación de las minorías en la Cámara de Diputados.

Con respecto de los principios fundamentales de la democracia, que se sustenta en el gobierno de las mayorías, la modalidad -- de "diputados de partido" ha permitido la incorporación de las corrientes minoritarias al trabajo legislativo.

Paralelamente, el sistema electoral ha mantenido abiertas -- las vías para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario, que es su objetivo esencial. El predominio de la mayoría conserva la naturaleza democrática que asegura a todos los ciudadanos -- el máximo de libertad, y salvaguarda los derechos de las minorías.

Está protegida la garantía de asociación política y las -- ideas se expresan sin cortapisa. Las representantes de las mayorías llevan a cabo sus funciones dentro de un marco jurídico que obliga a la reflexión y buen juicio, y por ley, los acuerdos de mayor -- transcendencia se toman por mayorías calificadas.

La representación de las minorías en el Congreso ha contribuido, a su vez de manera importante, a la ponderación de los representantes mayoritarios, por tratarse de una presencia actuante, que -- obliga a la fundamentación racional de los proyectos y a debatirlos y contrastarlos. Pero además, el procedimiento se ha traducido en -- un avance político general. Los partidos se han fortalecido, en diferentes formas y grados; se multiplicó la concurrencia a los comicios y los ciudadanos están adquiriendo la confianza de que sus opciones ideológicas tienen la posibilidad real de manifestarse en el recinto parlamentario.

Ante esta nueva coyuntura y fieles al propósito de mantener el progreso cívico en marcha, se estimó pertinente reestudiar el -- mecanismo de representación de las minorías, para adecuarlo al avance que su propia introducción produjo. Sin conculcar su esencia y -- propósitos, es posible plantear reformas susceptibles de hacer aún más fecundo su concurso al Poder Legislativo.

El sistema funciona bajo dos condiciones consustanciales. Demanda la obtención de un mínimo de sufragios para acreditar "diputados de partido", y establece un límite máximo al número de los representantes de los partidos que se beneficien del mecanismo de elección de minorías, yuxtapuesto al de elección mayoritaria.

La experiencia de tres elecciones sucesivas, revela que la -- obtención de 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad o ideologías consistentes. Es menester, por ello, facilitarles aún más la entrada a la -- tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, -- presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de -- las decisiones.

En un período de transformación integral, que produce cambios acusados en la estructura de la sociedad, como es el caso de un amplio desarrollo urbano, un acelerado crecimiento industrial, ampliación de los diversos sectores de la clase media, modernización del campo, intensa movilidad de la población, es indispensable conservar expeditas las vías para la expresión política, abrir más aún las puertas a la participación organizada. No es cerrando cauces como se fortalece la democracia, sino propiciando la mejor integración de los nuevos intereses que nuestra sociedad plural y en movimiento genera de manera constante.

Somos optimistas en cuanto al futuro de la representación de minorías; su práctica debe impulsar a los grupos reducidos, pero estructurados, a captar un apoyo electoral que los consolide y con ello colaborarán en la importante tarea de ofrecer cauces legales de acción a las ideologías divergentes.

Por todas estas consideraciones se planea reformar las fracciones I y II del artículo 54 constitucional. Se sugiere que los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación total en vez del 2.5% requerido actualmente puedan acreditar cinco diputados de partido. A partir de ese por ciento inicial, seguirá operando el principio vigente, o sea que por cada .5% adicional de la votación total que obtenga cada partido, acreditará un diputado más, hasta el límite máximo.

De acuerdo con las reformas que se proponen al artículo 52 constitucional se calcula que se incrementarán en 16 los distritos electorales, lo que equivale a menos del 10%, ya que actualmente existen 178. Este aumento alterará la relación establecida originalmente entre diputados de mayoría y de minoría. Por lo tanto, dentro del mismo propósito de apertura democrática corresponde mantener la proporcionalidad, y tomando en cuenta, además que la implantación del sistema ha estimulado una mayor votación en favor de las minorías, se plantea también la modificación del tope máximo de 20 diputados, fijado en las disposiciones en vigor. Se propone a la opinión soberana del Poder Legislativo, que los partidos políticos minoritarios puedan acreditar hasta 25 "diputados de partido", lo cual significaría un incremento del 25% en la representación minoritaria. Funcionará la reforma conforme a las siguientes reglas:

Cuando un partido político no obtenga triunfos por el sistema de mayoría en ninguno de los distritos electorales, pero logre el 1.5% de la votación para diputados federales en todo el país; tendrá derecho a que se le reconozcan por ese solo hecho, cinco "diputados de partido", y por cada .5% adicional a ese por ciento básico de votación, un diputado más, hasta 25.

En el caso de que un partido político, haya obtenido el triunfo por mayoría en uno o más distritos, pero siempre en número inferior a 25, tendrá derecho, si satisface los requisitos citados, a que le sean acreditados hasta 25 diputados, a efecto de lo cual se sumarán los obtenidos mediante el sistema mayoritario, a aquéllos a que tenga derecho conforme al número de votos minoritarios que haya logrado.

La existencia de un máximo de diputados de partido es consustancial al sistema. No puede darse un aumento progresivo ilimitado de la representación minoritaria, puesto que llegaría a colocársele, por razón de los mecanismos de quórum y de votación parlamentarias, de manera aberrante, en situaciones de mayoría o al menos en obstáculo a la decisión mayoritaria. Tal resultado sería antidemocrático.

Ya se ha dicho que el sistema lleva como propósito fundamental estimular a las minorías para que obtengan triunfos mayoritarios en los distritos electorales.

Enmarcado en esta limitación, un incremento del número de diputados minoritarios será positivo para el debate democrático. Dado que el sistema impulsa a los partidos a fortalecer sus organizaciones estatales y municipales, será favorable a que los sufragios que recaben, provengan a áreas cada vez más amplias y representen mayores intereses concretos regionales. Al aumentar el número de diputados de partido, se persigue una más fiel representación al interior de las propias minorías. Se busca asimismo, que los partidos reafirmen su carácter nacional y superen las tendencias a circunscribirse a determinadas zonas. Bajo esta perspectiva, que corresponderá a las propias organizaciones hacer realidad, es de esperarse que un mayor número de diputados de partido canalice a la Cámara una más completa información para el conocimiento de la opinión nacional y una mejor agrupación de intereses para la configuración de opiniones políticas.

Al ampliarse el número de diputados de partido, las corrientes de opinión que representan, podrán hacerse oír en mayor número de comisiones camarales y contarán con más recursos humanos para la elaboración y estudio de proyectos. La presencia reforzada de los representantes de las minorías en todos los grupos de trabajo que se den en la división de las labores legislativas, en caso de ser aprobada la propuesta, obligará a los partidos a entrar al análisis de los problemas concretos, puesto que tendrán mayor facilidad para conocer en detalle los asuntos que se debaten. De esta manera, las ideologías que compiten por el voto se verán contrastadas, en mayor medida, con los más diversos aspectos de la realidad y de la práctica y el electorado podrá evaluar las verdaderas dimensiones de los programas y proyectos que en el ejercicio legislativo es capaz de concebir cada partido con base en sus principios.

La operatividad del sistema, con la ampliación de la representación de las minorías que se propone, se mantiene dentro de las exigencias democráticas; en su desarrollo óptimo, 25 "diputados de partido" por cada una de las organizaciones registradas, no vulneran la primacía de la mayoría, formada por los diputados que obtengan el triunfo mayoritario en los distritos electorales.

En suma, reducir el tope mínimo para acreditar representantes populares y ampliar el máximo, significa estimular, en todos los sentidos, a las variadas corrientes de opinión que se desarrollen en la vida política nacional.

Finalmente sugerimos que la fracción III del artículo 54 en-

cuestión, conozca también una nueva redacción sin alterar su contenido. Se persigue con esto imprimir mayor claridad al texto, a fin de evitar las interpretaciones equivocadas de que fue objeto al ser establecido el sistema. Esta irración precisa la forma en que los "diputados de partido" deben ser acreditados después de cada elección. Para superar definitivamente cualquier confusión en este aspecto, se requiere tener presente que la elección de diputados federales funciona bajo el sistema mixto, que mantiene el principio de mayoría complementado por otro, de representación minoritaria. Tanto diputados de mayoría como de partido, se eligen en el mismo proceso, es decir la misma votación popular es el conducto para llevar al Congreso a los legisladores de mayoría y de minoría, sólo que computados los sufragios en dos operaciones y de diferente manera, la primera a nivel distrital y la segunda a nivel nacional.

La primera operación consiste en computar los votos en cada distrito para señalar al candidato que obtuvo la mayoría de sufragios, mismo que será el diputado de mayoría.

La segunda operación, yuxtapuesta, se lleva a cabo fuera de toda consideración distrital. Se suman los votos que en toda la República obtuvo cada partido político. De esta adición se derivan dos consecuencias: la determinación del por ciento de sufragios recibidos por cada partido en relación con la votación total, para verificar el número de diputados de partido que le corresponde, y la verificación del número de votos que obtuvo cada uno de los candidatos de ese partido. De acuerdo con el número de diputados a que tenga derecho el partido en cuestión, se nominarán en orden decreciente a los candidatos de esa organización, empezando por el que haya obtenido más votos.

Se trata, en consecuencia, de una operación de recuento de sufragios por partido, para verificar cuáles de sus candidatos recibieron mayor apoyo popular y acreditarlos en el orden que coloque el número de votos obtenidos por cada uno para cubrir los escaños que la votación total confirió a su partido.

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

Estas reformas y adiciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que el Poder Ejecutivo somete a la elevada consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de esta Cámara, forman parte de un programa de revisión general del sistema electoral mexicano.

De merecer la aprobación del Constituyente Permanente, el Ejecutivo a mi cargo elevará a la consideración del H. Congreso, en su oportunidad, una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal. Contendrá dicha propuesta, la reglamentación de las reformas constitucionales que hoy ponemos a su disposición, y la introducción de nuevos preceptos destinados a perfeccionar la organización de los comicios y a facilitar la creación y el funcionamiento de los partidos.

Con el propósito de que el Congreso de la Unión, al avocarse

al conocimiento de esta Iniciativa de reformas y adiciones constitucionales, cuente con una perspectiva general de las modificaciones que el Ejecutivo se propone iniciar ante el Poder Legislativo de la República, nos permitimos enunciar esquemáticamente los temas que, entre otros, serán depositados próximamente para su estudio y decisión; reducir los requisitos que la Ley establece para la constitución de partidos políticos nacionales, en lo que se refiere al número de miembros; establecer sistemas que faciliten la acción de los partidos políticos, que les garantice un mínimo de comunicación con sus agremiados y de divulgación de sus ideologías y programas propiciándoles el acceso durante las campañas a los medios de comunicación y concediéndoles franquicias postales y telegráficas; asegurar una mayor fidelidad del registro de electores, mediante el perfeccionamiento de sus actuales sistemas; integrar a todos los partidos políticos, con voz y voto, en la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales, estableciendo correlativamente la responsabilidad y sanciones que de esta nueva prerrogativa se derivan; así como otros semejantes, tendientes a mejorar los mecanismos electivos.

Estas reformas complementarán, si el Poder Legislativo lo decreta, una mejor instrumentación de nuestra vida democrática. Corresponden al mismo propósito de ampliar la participación de los ciudadanos en la dirección de la Nación e implican, desde luego, mayores responsabilidades para el gobierno de la República, para las nuevas generaciones de ciudadanos y para los partidos políticos. El deseo de progreso que se manifiesta en todos los ámbitos del país, permite predecir que el perfeccionamiento de las normas sustentará un avance significado en el mejoramiento de nuestra sociedad.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la elevada consideración del H. Constituyente Permanente a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente Iniciativa de Derecho de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforman y adicionan los artículos 52, 54, fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 candida

tos, 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 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 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 56. 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.

Transitorio. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor cinco días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 10 de noviembre de 1971.

-El Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría - Alvarez.

-Trámite: Recibo, y a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos e imprímase.

México, D.F., a 11 de noviembre de 1971. Ignacio F. Herrerías Montoya, D.S.

Es Copia.- México, D.F., a 11 de noviembre de 1971.- (49-2o. XLVIII).

EL OFICIAL MAYOR

Lic. Arturo Ruiz de Chávez

C O N C L U S I O N E S

1.- El poder legislativo, ha sido considerado tradicionalmente como el poder mas cerca del pueblo.

2.- Aún los autores que han pretendido que no debe haber intermediación entre el pueblo y el gobierno, han aceptado la institución de las cámaras de representantes.

El poder legislativo nace y se desenvuelve hasta llegar al desarrollo que ha tenido en la actualidad, en Inglaterra.

4.- El desarrollo del Parlamento en Inglaterra y su lucha a través de los años en contra del monarca, logró darle respetabilidad y reconocimiento al mismo.

5.- El desarrollo del poder legislativo en Francia, es diferente al de Inglaterra, por la situación política, económica, social, y religiosa de dicho país.

6.- El poder legislativo en Francia resumió las ideas del Iluminismo y de los filósofos del Derecho Natural así como de los fisiócratas.

7.- En Francia, se tiene la idea que el Parlamento representa al pueblo aún frente a la autoridad estatal.

8.- En la actualidad ha perdido fuerza el Parlamento Francés, en favor del poder ejecutivo.

9.- En el constitucionalismo Norteamericano se pensó, al expedir la Constitución de 1787, que los diputados representaban al pueblo y los senadores a los estados, para lograr conciliar los in-

tereses encontrados que se manifestaron en el Congreso Constituyente.

10.- El bicammarismo debilita al poder legislativo, pero logra una mejor elaboración de las leyes que expide.

11.- México, ha consignado en sus constituciones la idea del bicammarismo.

12.- En la actualidad tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, se integran con representantes del pueblo.

13.- En la Cámara de Diputados existen los denominados "diputados de partido", que es una forma de representación de las minorías.

14.- Los partidos políticos en México, no han tenido la permanencia y consistencia necesarias para establecer una ideología creativa en sus afiliados que permita la adquisición de una verdadera estabilidad.

15.- El partido de las mayorías ha impedido el libre juego de los distintos partidos en minoría.

16.- Criticamos la forma como en la actualidad se hacen las elecciones y en consecuencia el caracter casi de representación estamentaria que se les da a las cámaras al integrarlas.

17.- Consideramos conveniente que el requisito de edad mínima para los diputados sea de 21 años y para los senadores de 30.

B I B L I O G R A F I A.

- Albores Roberto. "La dinámica de los partidos políticos en México".
Pensamiento Político. Tomo 9 Vol. III.
- Arlen López Jesus. "Antecedentes de los partidos políticos en Mé--
xico". Pensamiento Político. Tomo 16 Vol. IV.
- Burgoa Ignacio. "Breve estudio sobre el Poder Legislativo".
- Carpizo Jorge "La Constitución Mexicana de 1917".
- Cueva Mario de la. "El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX"
Edición del Centenario de la Constitución del
5 de febrero de 1857.
- Friedrich Carl J. "La organización constitucional democrática".
- García Pelayo Manuel. "Derecho Constitucional Comparado".
- Hidalga Luis de la. "El proceso electoral a partir del sufragio"
Pensamiento político. Tomo 15 Vol. IV.
- Ortíz Ramírez Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano".
- Quirarte Martín. "Visión panorámica de la Historia de México".
- Serra Rojas Andrés. "Ciencia Política".
- Stammen Theo. "Sistemas políticos actuales".
- Solano Yañez Delfino. "El derecho electoral, el sufragio y los dere--
chos electorales.
Pensamiento político Tomo 14 Vol. IV.
- Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano".
- Touchard Jean. "Historia de las ideas políticas".
- Xifra Heras Jorge. "La función de los partidos políticos".
Pensamiento político. Tomo 17 Vol. V

Xifra Heras Jorge. "Curso de Derecho Constitucional".