

185
2e)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



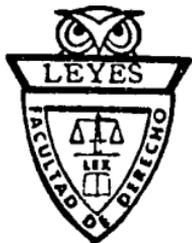
FACULTAD DE DERECHO

"LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS
DEL CONGRESO DE LA UNION"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ENRIQUE CORREA ULTRERAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OP.SCA/129/94

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ENRIQUE CORREA ULTRERAS, inscrito en el Seminario de -
Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Te -
sis Profesional intitulada "LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS DEL CON -
GRESO DE LA UNION", bajo la dirección del Licenciado S. Andrés Banda
Ortiz, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Banda Ortiz en oficio de fecha 7 de julio del presente
año me manifestó haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo
que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Re -
glamento de Exámenes Profesionales suplico a usted se sirva ordenar -
la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho -
Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 8 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada -- "LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO DE LA UNION", elaborada por el pasante en Derecho ENRIQUE CORREA ULTRERAS, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 7 de 1994

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ.
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SABO'atv

DEDICATORIA

***A mi esposa, Anabel Gutiérrez Mendoza,
compañera de toda la vida con la que he
compartido mis triunfos y fracasos, es decir, todo.***

***A mi madre, María Concepción Ultreras,
que con regaños y enojos pero sobre todo con
mucho amor me supo guiar.***

A mis siete Hermanos:

María de San Juan.

Oscar.

Raymundo.

Cuauhtémoc.

José Concepción.

Marco Antonio.

Rosa María.

***A mis amigos y compañeros.
En especial a Alejandro Ríos Rippa.***

DEDICATORIA

Al Dr. V. Humberto Benítez Treviño.

Con el ánimo de hacerle patente mi más profundo agradecimiento por la oportunidad que me brindó al colaborar cerca de usted.

Al Lic. Enrique Olascoaga Carbajal.

DEDICATORIA

Al Lic. Diego Valadés.

La fortuna de haber colaborado con usted me llevó a conocer a un gran jurista, a un valioso funcionario público, pero sobre todo a un ser humano excepcional.

Al Lic. Javier Casillas Zavalza.

AGRADECIMIENTOS

Con un reconocimiento muy especial a mi maestro y amigo, Dr. Francisco Venegas Trejo, por sus valiosos consejos.

A mi asesor, Lic. S. Andrés Banda Ortíz, por su valioso tiempo que dedicó a la dirección de esta tesis.

Agradezco también a todos los profesores que contribuyeron a mi formación profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho.

A mi Estado Zacatecas.

LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO DE LA UNION

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL ORDEN LEGISLATIVO DE 1812 A 1857

	pág.
1.1 LAS CORTES DE CADIZ DE 1812	1
1.2 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824	4
1.3 LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836	9
1.4 LAS BASES ORGANICAS DE 1843	13
1.5 EL ACTA DE REFORMA DE 1847	18
1.6 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857	21
1.6.1 DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1857	24

CAPITULO II

EL RESTABLECIMIENTO DEL BICAMARISMO EN MEXICO

2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1874	31
2.2 DEBATES DEL CONSTITUYENTE DEL 17 EN TORNO A LA INTEGRACION DEL ORGANO LEGISLATIVO	37
2.3 INTEGRACION DEL ORGANO LEGISLATIVO EN EL TEXTO ORIGINAL DE 1917	42
2.4 INTEGRACION DEL CONGRESO DE LA UNION EN EL MEXICO CONTEMPORANEO	67
2.5 REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA INTEGRACION DEL CONGRESO DE LA UNION DE 1917 A LA FECHA	72

CAPITULO III

INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

3.1	EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA Y SU FINALIDAD	92
3.2	EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y SU FINALIDAD	98
3.3	ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN MEXICO	101
	3.3.1 REFORMA DE ADOLFO LOPEZ MATEOS DE 1963	105
	3.3.2 REFORMA DE JOSE LOPEZ PORTILLO DE 1977	109
	3.3.3 L O P P E.	119
	3.3.4 CODIGO FEDERAL ELECTORAL	122

CAPITULO IV

LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS CONFORME AL C O F I P E

4.1	CAMARA DE SENADORES	127
4.2	CAMARA DE DIPUTADOS	135
	4.2.1 LA MAYORIA RELATIVA	138
	4.2.2 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL	141
4.3	INTERPRETACION DEL ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL 145	
	CONSIDERACIONES FINALES	150
	BIBLIOGRAFIA	161

INTRODUCCION

El presente estudio tiene como objetivo general el análisis de la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, desde su devenir histórico hasta nuestros días, y una serie de propuestas para la integración de las mismas.

Al desarrollar el temario de nuestra investigación, a simple vista parecía de lo más sencillo, sin embargo, al empezar a indagar, las dificultades surgen, resaltando una bibliografía amplia y diversa, relacionada con el presente estudio, sin embargo, la mayoría hace alusión a las facultades del Poder Legislativo en sus diversas atribuciones y facultades, y muy poca a su integración. Por lo anterior, este trabajo representa un logro muy importante, además de ser un requisito formal para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El motivo de este trabajo, nace de la inquietud de conocer a fondo cuales son los antecedentes de la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y desde luego de nuestra materia de Derecho Constitucional. Los cambios trascendentales que en este ámbito se han dado y se siguen dando, a través de reformas o adiciones a nuestra Carta Magna.

A pesar de que los trabajos en materia de Derecho Constitucional mexicano, son muchos y variados, incluso algunos, ejemplo inspirador de legislaciones extranjeras, sin embargo, son pocos los que directamente se enfocan al análisis de la integración del Poder Legislativo.

Lo anterior no resta importancia a esta investigación, dado que día a día van surgiendo nuevos conceptos que enriquecen a nuestro Derecho Constitucional y obligan a los estudiosos en la materia a perfeccionar aún más a nuestro orden jurídico constitucional.

La historia de nuestro pueblo ha atravesado por una serie de etapas difíciles, tanto en su orden social, económico y político, a las que nuestros antecesores se enfrentaron y lucharon por dar a México un futuro sólido como Estado independiente y democrático. El resultado, hoy en día, demuestra que los ideales de los hombres han transformado a México en un Estado moderno e independiente, sin embargo, aún hay procesos de desarrollo, sobre todo, el que se refiere al proceso político-electoral, el cual se ha distinguido en las últimas décadas por tomar en cuenta a las minorías políticas, las cuales han alcanzado una notable representatividad en la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados.

Las reformas políticas de 1963, 1977, 1989 y 1993 se han ido perfeccionando sucesivamente, sin embargo, persisten lagunas, respecto a la distribución de las curules que integran la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional y sobre todo a la calificación del proceso electoral.

La transformación de las estructuras políticas, ha sido un proceso acumulativo, tendiente a fortalecer las bases políticas, económicas y sociales, todas encuadradas en un marco jurídico consolidado en nuestra Carta Magna. Así surge el interés personal por analizar los antecedentes y reformas constitucionales en torno a la distribución e integración de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

Así, nuestro primer esfuerzo en el capítulo primero se desarrolla en torno al análisis de la integración de la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, partiendo de la Constitución de Cádiz de 1812 y concluyendo con la Constitución Federal de 1857. El objetivo, es estudiar el desarrollo que se dio en este periodo y comparar las legislaciones que se sucedieron, resaltando sus semejanzas, adelantos y diferencias en la integración del Poder Legislativo.

Después, en el segundo capítulo se pretende dar un panorama más amplio, resaltando la reforma constitucional de 1874 que reincorpora de nueva cuenta al Senado, los antecedentes que influyeron para reformar a la Constitución de 1857, en el que se estableció que la Cámara de Senadores no tenía sentido de ser un órgano integrante del Congreso de la Unión y, los problemas que surgieron para el constituyente del 17 en conformar una nueva Constitución, para terminar con la actual integración del Congreso de la Unión.

En el capítulo tercero se analiza la integración y distribución de las curules de la Cámara de Diputados, asimismo, el principio de representación de mayoría relativa y proporcional, de este último se hace un análisis de sus antecedentes en México, los cuales encontramos en las reformas constitucionales de 1963, 1977, 1989 y 1993, mismas que en su momento fueron de gran importancia. También, se realiza un estudio de los últimos ordenamientos electorales, los cuales se refieren a la elección de los integrantes del Congreso de la Unión.

En el cuarto y último capítulo se enfoca al estudio constitucional de las Cámaras del Congreso de la Unión y su regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cabe señalar, que el objetivo primordial de la presente investigación lo constituye este capítulo, en el cual se explican los aspectos más importantes de la legislación vigente. Este ensayo está dividido en dos grandes apartados; uno eminentemente histórico, que comprende los capítulos primero y segundo; y en los dos últimos, esencialmente la estructura del Poder Legislativo.

Finalmente, expreso una serie de propuestas y alternativas, que en su momento pueden fortalecer a un más la integración tanto de la Cámara de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

CAPITULO I

EL ORDEN LEGISLATIVO DE 1812 A 1857

1.1 LAS CORTES DE CADIZ 1812.

Con la llegada de los españoles a las costas de la actual República Mexicana, estos impusieron sus costumbres en todos los ámbitos, es lógico suponer que ejercieron todas las funciones gubernativas y como resultado la época colonial mexicana se caracterizó por la influencia española en todos los ámbitos. En este caso sólo haré referencia a la última institución jurídica vigente en la Nueva España.

La Constitución de Cádiz fue la última legislación vigente en la Nueva España, jurada el 19 de marzo de 1812, y ratificada por el gobierno virreinal el 30 de septiembre del mismo año. Vigente hasta 1821, fue suspendida en varias ocasiones; primeramente, por el virrey Venegas. "En la Colonia, los órganos centrales de gobierno y administración fueron el virrey y la audiencia...El virrey era la máxima autoridad política y administrativa...La actividad legislativa estuvo bajo el control del virrey"(1).

Posteriormente, fue restablecida por el virrey Callejas, sólo en algunas de sus partes. El 4 de mayo de 1814, el rey Fernando VII restablece el sistema absolutista y desconoce lo hecho por las Cortes; decreto publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del mismo año. "El que por la maldad y la intransigencia del rey Fernando VII, dicho código no haya cumplido los fines perseguidos, no anula el hecho de que, en su tiempo, fue el más serio para sacar a España del abismo en que se había sumido durante tres siglos de despotismo político y el fanatismo religioso"(2).

Empiezan a surgir diferentes clases sociales y con ello graves desigualdades económicas y políticas, lo que provocó los primeros movimientos independentistas en la Nueva España. La influencia externa, la independencia de las colonias británicas, la ideología de la Ilustración Francesa, fueron alicientes para que surgieran los primeros antecedentes revolucionarios tendientes a organizar un Estado independiente. "Con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España se bifurca. En efecto, la ideología de nuestros principales liberadores, entre los que descuella al insigne Morelos, concibió y proyectó importantísimos documentos de carácter constitucional que sirvieron como índices de estructuración política-jurídica para el

(1) Madrid Hurtado Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*. 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 183.

(2) *Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1967, t. II, pág. 308.

caso de que México hubiese logrado su emancipación"(3), y cuyo principal objetivo fue liberar la vida política de la Nueva España de un régimen opresor.

En marzo de 1820, como consecuencia de una serie de levantamientos en la Nueva España, el mismo Fernando VII se vió obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, jurada nuevamente por el virrey Apodaca el 31 de mayo de 1820 al albor de la Independencia de México, que se registra el 27 de septiembre de 1821.

No hay duda que la Constitución de Cádiz fue un documento avanzado para su época, influenciado por la Revolución Francesa. Es por esto que debe resaltarse su trascendencia, como uno de los principales antecedentes de nuestra historia legislativa.

En el ordenamiento de 1812 la facultad legislativa estuvo bajo el control de la audiencia, del municipio y de los ayuntamientos, estos últimos facultados a legislar en lo que correspondía a sus jurisdicciones; sin embargo, el Derecho legislativo emanado de las Cortes no tuvo gran importancia de aplicación, dado que este se conocía tardíamente en la Nueva España y sobre todo por sus constantes interrupciones "El constitucionalismo latinoamericano se enfrentó, en sus primeros pasos, con dos grandes movimientos inspiradores: el constitucionalismo francés, atractivo y prestigiado por una revolución que había conmovido al mundo y representaba el comienzo de una nueva era en la historia universal, y el constitucionalismo angloamericano, sobre todo en su versión federal"(4).

La Constitución de Cádiz de 1812, es un texto que consta de 384 artículos, divididos en nueve títulos y éstos, a su vez, en capítulos. En su parte dogmática, otorgó un vago reconocimiento de los derechos individuales, entre los que destacó la protección obligatoria de la Nación a la libertad civil, a la propiedad y a la tutela especial de la libertad personal (pese a la conservación de la esclavitud) y al derecho patrimonial, etc. En su parte orgánica, la estructura y reglamentación del Poder Público, dividido en legislativo, ejecutivo y judicial. En cuanto a esta división, la Constitución de Cádiz se vió influenciada por la francesa de 1771. Adopta la Asamblea unicameral, integrada por diputados que forman el Poder Legislativo. 'La efímera y relativa vigencia de la Constitución liberal española de 1812 ciertamente introdujo en la organización política colonial la técnica de la división de poderes, pues como señala Miranda (13), se le agrega a la audiencia sus anteriores funciones políticas y gubernativas para dejarla como una corporación exclusivamente jurídica, y efectuar procedimientos electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados a las cortes ordinarias de 1813'(5).

(3) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 7a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 76.

(4) Madrid Hurtado Miguel de la, Op. cit., pág. 172.

(5) Ibidem., pág. 185.

España tuvo en el continente americano su principal dominio territorial, por lo tanto, una de las representaciones más importantes en las Cortes de Cádiz era la provincia de la Nueva España, con 21 diputados, entre propietarios y suplentes.

Sería interminable en la presente tesis, tratar todo lo referente al cuerpo constitucional de 1812, por lo que sólo haré mención de la composición del órgano legislativo.

La facultad de hacer las leyes recaía en las Cortes y el rey. Las Cortes eran la reunión de todos los diputados, representantes de la Nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado a través de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La representación se basaba en el número de la población: un diputado por cada setenta mil habitantes o fracción. En suma las Cortes eran asambleas representativas y de sistema unicameral.

Las juntas electorales de parroquia estaban integradas por los ciudadanos avocados y residentes en el territorio de la parroquia, en base también al número de población: un elector por cada doscientos vecinos. La junta parroquial elegía a pluralidad de votos once compromisarios, para que éstos nombraran al elector parroquial. Para ser elector parroquial se requería ser ciudadano, mayor de veinticinco años de edad, vecino y residente de la parroquia. Las juntas parroquiales eran presididas por el jefe político, con asistencia del cura párroco. " La Constitución española de Cádiz, en cuanto a división de poderes, siguió de cerca a la Constitución francesa de 1791. El Poder Legislativo se depositó en las Cortes -asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente, mediante sistema indirecto de tres grados- aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa y un derecho de veto suspensivo"(6).

Las juntas electorales de provincia estaban integradas por los electores de los partidos de ella, reunidos en la capital para nombrar a los diputados que asistirían a las Cortes, presididas por el jefe político de la capital de la provincia.

Para ser diputado, se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años de edad, originario de la provincia de que se tratara o con residencia por lo menos de siete años y tener una renta anual determinada y no ser secretario de Despacho, Consejero de Estado o empleado público.

Las Cortes se celebraban cada año en la capital del reino, con sesiones cada tres meses, con prórroga de un mes más, a petición del rey o de las dos terceras partes de los diputados, quienes duraban en su cargo dos años, tiempo que eran inviolables por sus opiniones manifestadas, el diputado de alguna provincia que no asistiera era sustituido por el anterior y no podían ser reelectos.

(6) Madrid Hurtado Miguel de la, *Op. cit.*, pág. 185.

Las principales facultades de las Cortes eran proponer y decretar leyes e interpretarlas, derogarlas en caso necesario, recibir juramento al rey, al príncipe y a la Regencia, resolver dudas de hecho o de derecho, elegir a la Regencia y ratificar tratados, entre las más importantes.

En el sistema para la elaboración de leyes y la forma de su sanción, los diputados podían proponer iniciativas de ley, las cuales eran aprobadas con la mitad más uno de los votos de los diputados. Si el proyecto era aceptado por las Cortes se presentaba al rey, el cual tenía la sanción de las leyes y contaba con treinta días para firmar o rechazar el proyecto, si no era devuelto se sobreentendía que lo había firmado. Una vez publicada la ley, se avisaba al rey para que procediera a su promulgación.

Antes de la separación de las Cortes, se nombraba una Diputación Permanente, formada por siete diputados: tres de las provincias de Europa y tres de las provincias de Ultramar y un séptimo al azar, con dos diputados suplentes. Su tiempo de duración era el de una Corte ordinaria. Sus principales atribuciones eran la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes y convocar a extraordinarias en los casos previstos por la Constitución, mismas que se integraban con los diputados que formaban las ordinarias.

Por último, es de mencionarse que la Diputación Permanente y las Cortes extraordinarias son el primer antecedente en nuestro Derecho legislativo, hoy en día se conocen como la Comisión Permanente y el período extraordinario del Congreso.

1.2 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

La Constitución Federal de 1824 fue el primer ordenamiento jurídico-político que le dió forma al Estado mexicano. Fue elaborada por el segundo Congreso constituyente de 1824 y promulgada el 4 de octubre del mismo año. Uno de sus principales fundamentos es la división de poderes. "Así, los constituyentes mexicanos se enfrentaron al problema de crear y atribuir funciones a esas ramas del poder y, al mismo tiempo, establecer las relaciones que deben y, necesariamente, tienen que existir entre esos poderes" (7).

Dos grandes corrientes políticas predominaban en esta época. Por un lado, los liberales que pugnaban por la estructura de una República Federal y, por otro, los conservadores que proponían una República Central. "El nuevo congreso constituyente se enfrentó al dilema de organizar a México como república federal o como república central, habiendo optado por la primera de dichas reformas

(7) Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*. 2a. ed., UNAM. México, 1983, pág. 269.

estatales en el acta constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824 y en la Constitución de 4 de octubre del mismo año"(8).

La Carta Fundamental de 1824 no es una obra del Constituyente de 1823-1824. El contexto histórico de aquella época no era el idóneo para formular una Carta que expresara el sentir del pueblo mexicano, que había logrado su independencia, persistiendo las influencias de la monarquía española en todos los órdenes: social, político, económico, cultural y, sobre todo, en el religioso: este último, reconocido de manera formal. En el preámbulo, se reconoció a Dios como autor y supremo legislador de la sociedad.

Lo anterior es lógico, el dominio español directo duró más de 300 años, tiempo suficiente para dejar raíces bien definidas, por lo tanto, fue difícil superar en todo o en parte las costumbres del viejo continente, por lo que es de afirmarse que la Carta del 24 pretendió dar una nueva estructura política-jurídica enfocada a una nueva legislación propia, sin embargo, la experiencia legislativa era nula, por lo tanto no había otro camino que el imitar los ordenamientos de los países más adelantados en la materia.

Es de afirmarse que los integrantes del Congreso Constituyente de 1823 tomaron como base los principios fundamentales de los ordenamientos extranjeros de la época, como la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, en cuanto a la organización federal y por la Constitución de Cádiz de 1812, en cuanto a la organización del Congreso, y, por supuesto, la doctrina de la Revolución Francesa. "La Constitución de 1824 denota varias influencias constitucionales extranjeras. Se ve influenciada, en cuanto al estilo, de la Constitución de Cádiz, y también indudablemente, ya que se había adoptado la forma federal, la influencia de la Constitución angloamericana de Filadelfia, que había estructurado la federación de los Estados Unidos de América"(9).

La principal aportación del documento de 1824 fue la de estructurar, por primera vez, a la comunidad política mexicana en una República Federal, en la que se reconoció cierta autonomía a los Estados que la conformaban, aspecto que aún perdura en nuestro tiempo.

La vigencia de la Constitución de 1824 fue de 11 años, tiempo que bastó para notar deficiencias en su estructura. Un ejemplo claro era que no podía reformarse. Pero, también, hubo grandes avances. "La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni ésas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fué propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas por el

(8) Burgoa O. Ignacio, *Op. cit.*, pág. 82.

(9) Madrid Hurtado Miguel de la, *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política, México, 1982, pág. 142.

Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación"(10).

Otro aspecto importante de la historia legislativa de nuestro país y que aportó este Código, es la estructuración por primera vez del bicamariismo, al establecer la Cámara de Diputados, integrada por representantes, elegidos de acuerdo al número de habitantes y el Senado, que aparecía como institución en la vida política del México independiente, sus miembros eran elegidos por las Legislaturas de los Estados. Esta diferencia superó en forma a la Constitución de Cádiz de 1812.

El Código del 24 estuvo integrado de 171 artículos. En su parte dogmática reconocía ciertos derechos del hombre y del ciudadano, así como otros principios fundamentales para la comunidad. Sin embargo, careció de la clásica declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Su parte orgánica enfocada a la organización y funcionamiento del Poder Público. "Comenzó a establecerse un sistema de garantías individuales, aunque no con al precisión que en otras cartas. La libertad de pensamiento y la de prensa, establecidas, quedaron, aunque siempre estaba presente la religión del Estado, lo que provocó las naturales restricciones"(11).

El título tercero, dedicado al Poder Legislativo, divide al Congreso en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Los diputados eran elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales, cada dos años. Los Estados eran los encargados de reglamentar las elecciones conforme a los principios que establecía esta Constitución.

El nombramiento de los representantes de la nación, en este caso los diputados se basaba de acuerdo a la población: por cada ochenta mil ciudadanos se nombraba un diputado, o por una fracción que pasara de cuarenta mil. El Estado que no reuniera esta población tenía derecho a nombrar un diputado propietario. Por cada tres propietarios se elegía un suplente. El territorio que tenía más de cuarenta mil habitantes nombraba un diputado propietario y un suplente, con voz y voto; sin embargo, los que no reunían esta requisito nombrarían un diputado propietario y un suplente que tendrían voz en todas las materias. "La idea de que los diputados son representantes de la nación es vieja. La constitución francesa de 1791 señaló que los representantes nombrados por los departamentos no lo son de un determinado departamento sino de la totalidad de la nación,"(12).

(10) Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 16a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pág. 154.

(11) Moreno Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1990, pág. 122.

(12) Carpizo Jorge, *Op. cit.*, pág. 159.

Los requisitos para ser diputado eran: tener veinticinco años de edad, dos años de vecindad o haber nacido en el Estado (aunque estuviera avecindado en otro). El extranjero para ser diputado, debía tener ocho años de vecindad, así como ocho mil pesos en bienes o una industria que le produjera mil pesos cada año. No podían ser diputados los que estuvieran privados de sus derechos ciudadanos, asimismo, el Presidente y Vicepresidente de la República, los servidores públicos e incluso, los arzobispos y obispos. Sin embargo, podían serlo, siempre y cuando cesaran en su cargo seis meses antes de la elección.

Cada Estado elegía dos senadores por mayoría absoluta de votos, a través de sus respectivas legislaturas. Los requisitos para ser senador, así como los impedimentos eran los mismos que para ser diputado, salvo la edad que era de treinta años. La elección se efectuaba en los Estados que les correspondía elegir senadores de acuerdo a la renovación por mitad de la Cámara. "Tradicionalmente ha existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la cámara de senadores es esencial al sistema federal y que es un elemento de equilibrio....En 1824, el Distrito Federal no tenía representación en el senado, ya que no era un estado miembro"(13).

Las principales funciones de ambas Cámaras, así como las prerrogativas de sus integrantes, eran las siguientes:

Cada Cámara debía sujetarse al reglamento del Congreso, así como calificar las elecciones de sus respectivos miembros, para sesionar debían de contar con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes. Ambas podían conocer, en calidad de Gran Jurado, sobre diversas acusaciones relacionadas a la actuación de los servidores públicos.

La Cámara de Representantes actuaba exclusivamente como Gran Jurado, cuando el Presidente de la República o sus ministros eran acusados por actos en que hubieran intervenido en el Senado o en el Consejo de Gobierno, en razón a sus atribuciones, así también en las causas de acusación contra el Vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante su labor.

Los diputados y senadores podían individualmente presentar proyectos de ley o decreto en sus respectivas Cámaras; eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, y no podían ser reconvenidos por ello.

Todas las resoluciones del Congreso General tenían el carácter de ley o decreto, el objetivo era sostener la independencia nacional y proveer la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores, así como conservar la Unión Federal de los Estados, la paz y el orden público de la Federación.

(13) *Carpizo Jorge, Op. cit., págs. 160-161.*

Las principales facultades del Congreso General eran promover la ilustración, fomentar la prosperidad general, proteger y arreglar la libertad política de imprenta, admitir nuevos Estados y territorios a la Federación. "La primera constitución del México Independiente, o sea la de 1824, entre las facultades del congreso federal señaló la de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". Sin embargo, la idea del constituyente fue que la ciudad de México era el asiento lógico de los poderes federales"(14)., fijar los gastos generales, contraer deudas, tener relaciones con el exterior, habilitar puertos y establecer aduanas, aprobar los tratados de paz o cualesquiera que celebre el Presidente con potencias extranjeras, determinar el peso, valor y denominación de las monedas, declarar la guerra, controlar las fuerzas armadas, permitir o no la entrada a escuadras extranjeras, así como la salida de tropas nacionales y otras.

La formulación de leyes comenzaba indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a excepción de las que versaran sobre contribuciones o impuestos, que correspondía a la Cámara de Diputados.

Se tenía como iniciativa de ley o decreto, las presentadas por los diputados y senadores, el Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados.

Todos los proyectos de ley se discutían indistintamente en cualquiera de las Cámaras y si éstos eran aprobados por mayoría absoluta se remitían al Presidente para su firma y publicación; si no se firmaban se devolvían con observaciones a la Cámara de origen, para una segunda discusión, y si eran aprobados por las dos terceras partes de los integrantes de cada Cámara, se pasaba de nuevo al Presidente, quien sin excusa debía firmarlos y publicarlos: los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volvían con las observaciones de ésta a la de origen.

El Congreso General se reunía anualmente del 1o. de enero al 15 de abril, en sesiones diarias, a la apertura debía asistir el Presidente de la República, las sesiones se podían prorrogar treinta días hábiles.

Las sesiones extraordinarias se realizaban con los mismos diputados y senadores, tratando exclusivamente el objeto comprendido en la convocatoria.

La Cámara de Diputados podía elegir al Presidente de la República o Vicepresidente, y cuando no se reunía la mayoría absoluta, sólo nombrarían a un presidente interino.

(14) Carpizo Jorge, *Op. cit.*, pág. 140

Durante el receso del Congreso había un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad del Senado, presidido por el Vicepresidente de la República, quien debía velar por la observancia de la Constitución, hacer al Presidente las recomendaciones para el mejor cumplimiento de la Constitución, así como acordar por sí sólo, o a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

El Congreso dictaba todas las leyes y decretos y sólo él podía resolver las dudas sobre la Constitución y del Acta Constitutiva. Únicamente se tomarían en cuenta las observaciones de los Estados en determinados artículos de la Constitución hasta el año de 1830. "La vigencia de la Constitución de 1824 alcanzó hasta el año de 1835. Ella misma estableció que no podía ser modificada hasta el año de 1830. Sin embargo, las legislaturas de los Estados propusieron algunas reformas, casi de inmediato, pero éstas se fueron aplazando, para respetar aquel precepto. La primera propuesta partió de 1826, poco después de que tomó el poder el presidente Victoria; pero ninguna llegó a aplicarse, ni aun las propuestas de 1830. Esto no significa que hayamos estado en una etapa de paz"(15).

1.3 LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

La Constitución Centralista conocida como las Siete Leyes de 1836, tuvo vigencia en una época crítica de la historia de México; los incontables cuartelazos, asonadas y motines, donde, sin duda alguna, el más afectado fue el pueblo mexicano. Las clases privilegiadas pugnaban por el cambio de un régimen federal a uno de tipo unitario o centralista. "Sistema político preferido de las clases privilegiadas, que también en México de aquel entonces estaban centralizadas y querían su centro de operaciones en la capital de la República, que era donde principalmente operaban y residían las clases pudientes de la época"(16).

Antonio López de Santa Anna, quien había llegado a la presidencia en 1833, desconoció al Congreso el 22 de abril de 1835 porque en 1833 el entonces Vicepresidente Valentín Gómez Farías expidió sus leyes anticlericales. "Al calor de las contrarreformas, el clero y el ejército arrojan torrentes de diatribas sobre Valentín Gómez Farías, a quien califican de conspirador: piden la supresión de la vicepresidencia, y de las leyes emanadas de su administración por considerarlas producto de persona privada"(17). El segundo motivo fue la prórroga del Congreso que debía terminar su período el 22 de abril de 1835, sin embargo, éste decidió continuar sesionando por treinta días más. Por lo anterior se convocó a un nuevo Congreso, con el carácter de constituyente, el cual entra a la vida pública-jurídica de México el 4 de enero de 1835, con el propósito de reformar la

(15) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 130.

(16) Madrid Hurtado Miguel de la, *Elementos de Derecho Constitucional, Op. cit.*, pág. 157.

(17) Mejía Zúñiga Raúl, *Valentín Gómez Farías. 1a. ed., Fondo de Cultura Económica-SEP., México, 1982, págs. 202-203.*

Constitución de 1824, respetando la forma de gobierno contemplada en los términos de su artículo 171, el cual disponía que los artículos referentes a la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, libertad de imprenta y la división de los poderes supremos no se podían reformar en ningún tiempo.

Los integrantes de este nuevo Congreso tenían facultades para modificar la Carta del 24, siempre y cuando respetaran los términos del artículo antes citado. El propósito de este Congreso era presentar un proyecto de ley y reforma. De acuerdo al artículo 168 de dicha constitución, no se podía llevar reforma alguna sin que hubiera la integración de dos congresos, uno que propusiera las reformas, y otro que las aprobara o las rechazara. Santa Anna, inconforme con la actuación del Congreso, integrado en su mayoría por conservadores, logró el 16 de julio de 1835 (por medio de Miguel Barragán Presidente interino que lo suplía), que el Congreso se erigiera en "Asamblea Constituyente". "En 1835, el Gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El Congreso, que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento, y tuvo por más fácil declararse Constituyente para dar una carta nueva de todo"(18).

El 14 de septiembre de 1835, con la fusión de ambas Cámaras, se presentó un proyecto de bases para la reforma de la Constitución del 24, el cual fue aprobado el 2 de octubre de 1835. La postura de las clases sociales dominantes era el de consagrar en un texto constitucional un sistema unitario, por lo que una comisión especial examinó las propuestas referidas al sistema centralista, y el 23 de octubre de 1835, con la ley conocida como "Bases para la Nueva Constitución", se dió fin al sistema federal de 1824. "La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, ursupa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley. destruye la Constitución y dicta la ley de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario"(19).

Este centralismo se caracterizó por sus leyes para la administración de justicia y la hacienda pública, que eran comunes para todo el país. Aunque conservó el bicameralismo, el Senado no tuvo la función prevista en la Constitución del 24, que fue representar a los Estados, los cuales en este ordenamiento se llamaron Departamentos.

Como se mencionó anteriormente, este ordenamiento estuvo compuesto por siete leyes, la primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y la última el 30 de diciembre de 1836.

(18) Rabasa Emilio, *La Constitución y la Dictadura*. 7a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pág. 9.

(19) *Idem.*

La primera ley se ocupó de los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la república. Esta ley tiene una gran importancia, menciona por primera vez, en forma sistemática los derechos de los mexicanos, primer antecedente del constitucionalismo en el reconocimiento de los derechos humanos.

La segunda ley reguló el Supremo Poder Conservador. "Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podían deponer presidentes, suspender Congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación, y en cambio era responsable sino ante Dios"(20). Integrado por cinco individuos, fue un organismo defensor de la constitucionalidad aparentemente. Su principal facultad declarar la nulidad de leyes y decretos contrarios a la Constitución, así como declarar la nulidad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tal vez esto demuestra porqué este órgano estaba por encima de los demás poderes e incluso podía suspender las sesiones del Congreso o llamar a sus suplentes y calificar la elección de los senadores.

La tercera ley se refería al Poder Legislativo, depositado en un Congreso General bicameral y a la formación de leyes.

La base para la elección de los diputados era la población: uno por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción de ochenta mil, por cada diputado propietario se elegía un suplente. La Cámara se renovaba por mitad cada dos años, la elección era calificada por los senadores. En relación con el Código de 1824, por cada setenta mil habitantes se elegía un diputado, en este ordenamiento la cifra se duplicó.

Para ser diputado se requería ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América, en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo eligiera y tener treinta años de edad cumplidos, así como un capital que le produjera mil quinientos pesos anuales. No podían ser diputados: el Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, así como todos los servidores públicos, incluyendo a los arzobispos y obispos.

La Cámara de Senadores se integaba por veinticuatro miembros, propuestos por la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia de una lista de candidatos que eran remitidas a las juntas departamentales para que hicieran la elección que calificaría el Supremo Poder Conservador. El Senado era renovado por terceras partes cada dos años. "Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación política-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los Estados federales"(21).

(20) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 9.

(21) Burgoa O. Ignacio, *Op. cit.*, pág. 627.

Los requisitos para ser senador eran los mismos que para ser diputado, salvo la edad, treinta y cinco años cumplidos y tener un capital que le produjera dos mil pesos al año.

No podían ser senadores: el Presidente de la República mientras lo fuera y hasta un año después, los miembros del Supremo Poder Conservador y demás funcionarios públicos mientras desempeñaran su cargo y hasta seis meses después.

El Congreso General tenía dos períodos de sesiones al año. La iniciativa de leyes correspondían al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados en todas las materias, a la Cámara de Senadores sólo le correspondía la revisión, sin embargo, también a la Suprema Corte y a las juntas departamentales en casos restringidos.

Para la votación de cualquier ley, debían de estar presentes más de la mitad del número total de sus integrantes, se podían prorrogar las sesiones, cuando el Presidente de la República así lo ordenara quien de acuerdo con el Supremo Poder Conservador podía convocar a sesiones extraordinarias de la Diputación Permanente.

Cuando la Cámara de Senadores estaba en la revisión de algún proyecto, no podía hacer modificación o alteración alguna, sólo se limitaba a señalar si era aprobado o desaprobado. Todo proyecto que era aprobado en ambas Cámaras en primera o en segunda revisión, se remitía al Presidente para su sanción.

En cuanto al Congreso General, sólo podían tener el carácter de ley o decreto sus resoluciones, exclusivamente se correspondía dictar leyes sobre la administración pública, así como derogarlas e interpretarlas; aprobar o reformar las disposiciones legislativas que dictaran las juntas departamentales; decretar los gastos y contribuciones anuales; aprobar la cuenta de inversión anual; controlar a las fuerzas armadas, decretar la guerra; aprobar los tratados de paz; autorizar al ejecutivo para contraer deudas; aprobar los tratados que celebrara el Ejecutivo y determinar peso, valor y denominación de las monedas, entre las más importantes.

El Congreso General no podía dictar leyes o decretos sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos, ni proscribir a ningún mexicano de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

En lo que se refiere a las facultades y prerrogativas de sus miembros, en los delitos del orden común no se podía intentar acusación criminal contra los senadores y diputados, desde el día de su elección y hasta dos meses después de su cargo.

Correspondía a la Cámara de Diputados exclusivamente, todo lo relativo a la Hacienda y al nombramiento de los empleados de la Contaduría

Mayor y a la de Senadores dar o detener el paso de decretos conciliares, bulas y escritos pontificios, así como regular el derecho diplomático.

Por último, la Diputación Permanente se componía de cuatro diputados y tres senadores. Su función era la de citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo requiriera el Presidente de la República o ella misma. El antecedente de lo anterior lo encontramos en la Constitución de Cádiz.

Las dos Cámaras en colaboración con la Suprema Corte de Justicia a través de la elección indirecta designaban al representante del Poder Ejecutivo.

Sólo se podría reformar la Constitución, cuando pasaran seis años, contados a partir de su publicación.

1.4 LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

En agosto de 1841, el General Paredes, en colaboración con los generales Valencia y Santa Anna, convocaron a la reunión de un Congreso Constituyente y una vez reunido se pronunció en contra del presidente Anastasio Bustamante, surgiendo así las "Bases de Tacubaya", la que acordó designar un gobierno provisional para convocar a un nuevo Congreso Constituyente y declaró la suspensión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. El Congreso quedó instalado el 10 de junio de 1842, su principal objetivo fue redactar una nueva Constitución que abrogara las Siete Leyes Centralistas de 1836. "Las Bases de Tacubaya convocaban a un nuevo congreso constituyente y las elecciones revelaron que el país comenzaba a adquirir madurez política, ya que a pesar del sistema electoral, representantes de los diversos grupos llegaban a la asamblea"(22).

La Junta Nacional Legislativa quedó integrada por ochenta notables (ricos propietarios, clérigos, militares y abogados). El General Valencia fungió como presidente de las juntas, celebradas a partir de 1839. Una de sus resoluciones más importantes fué reformar la Constitución de 1836. "A pesar de todo, persistió el sistema centralista o unitario con las Bases Orgánicas de 1843 y nunca antes, como en los siguientes años, se mostró más incapaz para conservar la unidad que le era esencial, así como para defender el país de agresiones extranjeras"(23).

La inestabilidad política y social reinante en esta época, las críticas por parte de los grupos federalistas a la Constitución de 1836, la separación de Texas del territorio nacional, sirvió de pretexto al presidente Santa Anna, nombrado en

(22) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 141.

(23) González Oropeza Manuel, *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes*. 2a. ed., UNAM, México, 1987, pág.35.

sustitución de Bustamante, a convocar a las clases políticas a tomar medidas para la estabilización del país. "Santa Anna, descontento, utilizó su sistema favorito, retirándose por un tiempo a Manga de Calvo, mientras su testaferro Nicolás Bravo disolvía el congreso y convocaba a una junta de notables, nombrados por el propio gobierno"(24).

Se dieron varios intentos de reforma, con diversos proyectos de Constitución, lo que provoco el descontento de Santa Anna, que inmediatamente desconoce al congreso de 1842, al que desintegro por la fuerza. "De orden superior se movió una revuelta en el pueblo de Huejotzingo, que declaró desconocer al Congreso Constituyente "por haber contrariado la voluntad de la Nación"; de esa nación que, por el momento, no tenía más representantes que Huejotzingo, y cuya voluntad tenía tantos intérpretes como facciosos había en tierras mexicanas"(25).. sustituyéndola por la "Junta Nacional Legislativa".

El 11 de diciembre de 1842, Nicolás Bravo, como Presidente de la República, fue desconocido por varios Departamentos. Al quedar disuelto el Congreso no se terminó de discutir el proyecto de Constitución.

Lo anterior dió como resultado la designación de los ochenta notables, nombrados por el presidente Nicolás Bravo el 23 de septiembre de 1842. Su objetivo fue elaborar las bases constitucionales que reflejaran la derrota de los federalistas. La Junta Nacional Legislativa quedó instalada el 6 de enero de 1843, tomando como primera iniciativa, no redactar unas bases, sino expedir una Constitución. "La Carta del 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno central está en manos del Ejecutivo"(26).

Santa Anna, nuevamente presidente, sancionó las Bases de la Organización Política Mexicana el 12 de junio de 1843.

El proyecto de Constitución fue discutido y aprobado por mayoría, salvo tres artículos referentes al otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, que le concedían el derecho de veto y de reforma a la Constitución y que finalmente fueron aprobados.

La vigencia de esta Constitución fue de poco más de tres años, período en la historia de México como uno de los más conflictivos. La guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y las luchas internas propiciaron inestabilidad política al país y, por supuesto, al gobierno encabezado por Santa Anna. "Las

(24) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 142.

(25) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 11.

(26) *Ibidem.*, pág. 12.

fuerzas y los intereses en pugna, en aquella fluctuante sociedad, comenzaban a equilibrarse y las bases apenas tuvieron una vida más corta que ninguna otra" (27).

Surge un plan más, el de San Luis, encabezado por el General Paredes, que dio término a la vida de estas Bases, cuyo objetivo era reunir un nuevo Congreso. Con este plan, Paredes triunfa y llega a la presidencia. Vuelven a tomar fuerza los grupos conservadores, por lo que surge el descontento que da vida al movimiento de la Ciudadela comandado por el General Mariano Salas, que a su vez, termina con las aspiraciones del General Paredes.

Es llamado una vez más el General Santa Anna para ocupar la presidencia, y el 22 de agosto de 1846, se decretó la restauración de la Constitución de 1824, mientras se convocaba a un nuevo Congreso que dictara una nueva Constitución.

Las Bases Orgánicas de 1843 se dividieron en once títulos, con un total de 202 artículos.

El título I, dedicado a precisar la forma de gobierno de la Nación Mexicana, que sería: una República Representativa y Popular; la suma de todo poder público reside esencialmente en la Nación y lo divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como los anteriores ordenamientos, éste vuelve a ratificar a la religión católica como la oficial del Estado. El territorio nacional lo divide en Departamentos, como en la Constitución de 1836.

El título II, se ocupó de los habitantes, haciendo alusión a una serie de derechos fundamentales, tales como la libertad de todos los que se encontraban en territorio nacional, libertad de imprenta, garantías procesales, conservación de los fueros militares y eclesiásticos, garantías de inviolabilidad a la propiedad privada y libertad de tránsito.

El título III, relativo a fijar los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los ciudadanos mexicanos. Son ciudadanos mexicanos los que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido; y debían contar con una renta anual de doscientos pesos, por lo menos.

El título IV, fue dedicado al Poder Legislativo, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los diputados eran elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes. El Departamento que no reuniera esta población, tenía derecho a nombrar un diputado. Por cada diputado propietario se elegía un suplente. Este ordenamiento tomó como base el número de habitantes que la Constitución del 24 determinó para elegir a un diputado.

(27) *Moreno Daniel, Op. cit., pág. 144.*

Para ser diputado era necesario ser natural del Departamento o vecino de éste con residencia de tres años, en ejercicio de sus derechos de ciudadano, treinta años de edad cumplidos y tener una renta anual de mil doscientos pesos.

No podían ser diputados, el Presidente de la República, los secretarios de Despacho y oficiales de sus secretarías, entre los más importantes.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitade cada dos años.

La Cámara de Senadores se integró de setenta y tres miembros. La Asamblea Departamental elegía a dos tercios. Entre ellos debía elegir a cinco integrantes, los cuales debían de pertenecer a las clases siguientes: agricultores, mineros, comerciantes y fabricantes; el tercer tercio lo elegía la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, la elección recaía en personas que hubiesen ocupado altos cargos públicos, militares y eclesiásticos. El cómputo de votos se hacía por separado, es decir, de acuerdo a las clases. "Cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y obispos"(28).

La Cámara de Senadores computaba los votos de las elecciones dadas por las asambleas departamentales, declarando senadores a los que habían reunido el mayor número.

Las asambleas departamentales elegían los senadores que les correspondía, nombraban a cinco individuos que pertenecieran a las clases siguientes: agricultores, mineros propietarios o comerciantes y fabricantes. La elección de los demás recaía en personas que hubiesen ejercido cargos como Presidente o Vicepresidente, secretarios de Despacho, Gobernador departamental entre los más importantes. El cómputo de votos se hacía por separado, es decir, de acuerdo a las clases.

Para ser senador se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento o avecindado en la República desde 1821, en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años de edad y tener una renta anual de más de dos mil pesos (excepto las clases de agricultores, mineros, comerciantes y fabricantes), los cuales debían tener una propiedad raíz de cuarenta mil pesos.

La Cámara de Senadores se renovaba por tercios cada dos años.

El Congreso tenía dos períodos de sesiones al año, con una duración, cada uno, de tres meses. Sólo se convocaba al Congreso a sesiones extraordinarias

(28) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 12.

cuando lo exigía un negocio urgente. El segundo período sólo era destinado al exámen y aprobación del presupuesto del año siguiente. Al cierre del Congreso, el Senado continuaba por treinta días más cuando hubiesen leyes en revisión. El Congreso podía prorrogar sus sesiones (segundo período) por el tiempo que fuese necesario.

En lo referente a la formulación de leyes, le correspondía la iniciativa al Presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo referente a su ramo. Toda iniciativa de ley debía presentarse a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores era la revisora

Para la discusión de cualquier ley o decreto, era necesario en ambas Cámaras la concurrencia de la mitad más uno de sus integrantes, y para su aprobación la mayoría absoluta. Si un proyecto era aprobado en primera o segunda instancia, se pasaba al Presidente de la República para su publicación. Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto.

El Congreso tenía facultades de discutir leyes en todas las materias, excepto en lo que se refería a la derogación y suspensión de leyes prohibitivas judiciales, sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales, así como proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie, dar a ninguna ley efecto retroactivo y suspender las garantías individuales.

Correspondía a cada Cámara, sin intervención de la otra, el arreglo de sus oficinas, nombramiento y designación de sus empleados, fijar su política interior y calificar las elecciones de sus integrantes.

Exclusivamente, le correspondía a la Cámara de Diputados: vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, así como nombrar los jefes y empleados de la misma; a la Cámara de Senadores: aprobar los nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del ejército y la armada.

Los diputados y senadores eran inviolables por sus opiniones, sin que en ningún tiempo ni autoridad alguna pudiera molestarlos, asimismo, no podían desempeñar durante su cargo empleo o ascenso alguno.

Cada Cámara conocía de las acusaciones de sus miembros, para el efecto de declarar si había o no formación de causa y cualquiera podía conocer en calidad de Gran Jurado sobre acusaciones de servidores públicos.

Las dos Cámaras por separado computaban los votos y declaraban quienes eran el Presidente de la República y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, la Diputación Permanente quedaba instalada al cierre de las sesiones de cualquier período del Congreso. La Cámara de Senadores podía elegir cuatro individuos y la Cámara de Diputados, cinco. Esta Diputación duraría al período siguiente. Sus principales funciones eran: convocar a sesiones extraordinarias cuando lo decretara el Presidente, recibir las actas de elección de Presidente de la República, senadores, ministros y citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones.

En estas bases destaca el título VIII dedicado al Poder Electoral. Dividía a la población en secciones de quinientos habitantes para elegir un elector a las juntas primarias, quienes a su vez nombrarían a los electores secundarios, a razón de uno por cada veinte primarios. Los secundarios formaban el Colegio Electoral del Departamento, quien haría la elección de los diputados al Congreso y vocales a la Asamblea Departamental cada dos años.

Por último, el título XI aludía a la observación y reformas de estas Bases. Todo funcionario debía jurarlas. En cualquier tiempo se podían modificar, siempre y cuando se reuniera la votación de dos tercios de las Cámaras.

Con el plan de San Luis, encabezado por el General Paredes, dió término a la vida de estas Bases, el objetivo era reunir un nuevo Congreso.

1.5 EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

Como consecuencia del cambio vuelven a tomar fuerza los grupos conservadores, por lo que surge el descontento que da vida al movimiento de la Ciudadela comandado por el General Mariano Salas, que a su vez, terminó con las aspiraciones del General Paredes.

El 4 de agosto de 1846, con el triunfo del Plan de la Ciudadela, al mando del general Mariano Salas, y principal antecedente del Acta de Reformas de 1847, Santa Anna regresa de su destierro de Cuba, manifestándose liberal, demócrata y, por supuesto, federalista, con el propósito de tener contacto con el grupo triunfalista. "Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse en esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía"(29). Salas se subordina a Santa Anna y acata las órdenes de su manifiesto, que proponía la restauración del orden federal de 1824; mientras se reunía un nuevo Congreso Constituyente que dictara una nueva Constitución. Salas expidió el decreto el 22 de agosto de 1846.

Al desconocerse el régimen central, se propuso el restablecimiento del sistema federal y la integración de un nuevo Congreso Constituyente, instalado el 6 de diciembre de 1846, integrado por dos grandes corrientes: por un lado, los

(29) Tena Ramírez Felipe, *Op. cit.*, pág. 439.

moderados y, por el otro, los puros, ya que los conservadores habían desaparecido del plano político.

El 18 de mayo de 1847, se promulgó el Acta de Reformas, y con ello la restauración de la Constitución Federal de 1824. Las amargas experiencias centralistas de 1836 y 1843 abrieron el camino a la República para que, por medio de esta Acta, retomara el camino federal.

Era urgente la restauración de un orden jurídico, la República se encontraba a merced del invasor norteamericano que, de un momento a otro, podía dominar todo el territorio nacional, inmediatamente se designó una Comisión de Constitución, formada por cinco legisladores quienes tenían la encomienda de formular un proyecto de constitución. Fueron varias las propuestas, unos pugnaban por la Constitución de 1824 con su texto original íntegramente, otros lo proponían pero con adiciones y reformas. "La mayoría de la comisión pedía que se declarara "como única Constitución legítima del país" la del 24, "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente congreso". Esto ocurre el 4 de abril"(30).

Es el voto particular de Mariano Otero el que decide el restablecimiento de la Constitución de 1824, con sus respectivas reformas y adiciones a que diera lugar. Propuso la reorganización de la Cámara de Senadores, la suspensión de la vicepresidencia, el reconocimiento a los derechos del hombre y, sobre todo, el control mixto de la constitucionalidad, primer antecedente del juicio de amparo.

El Congreso Constituyente tomó como base el voto particular de Mariano Otero. Este documento contaba con una exposición de motivos y un preámbulo con una solemne invocación a "Dios, creador y conservador de las Sociedades". Sus principales puntos fueron que la única fuente legítima era el Poder Supremo de la República, principio que no debía de ser alterado, incluso por una nueva Constitución. Se refería a la independencia y soberanía de los Estados bajo el sistema federalista, por último, afirmaba que el Acta Constitutiva de 1847 y la Constitución de 1824 eran la única Constitución Política de la República.

A punto estuvo de quedar en la nada este Congreso Constituyente. El entonces vicepresidente, Valentín Gómez Farías, para poder financiar la defensa del país, necesitaba un respaldo económico, que le obligó a pedir al clero recursos, a través de la Ley de Bienes Eclesiásticos. Esta ley produjo diversas polémicas y confrontaciones entre los grupos políticos, lo que provocó que Gómez Farías abandonara la vicepresidencia, retornando, una vez más, el general Antonio López de Santa Anna, y con él la normalidad en todo el país. "Gómez Farías, que como vicepresidente reemplazaba a Santa Anna, se propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos obtener recursos del clero para la campaña contra el invasor. La medida produjo la violenta repulsión de moderados y conservadores, que en el Congreso y en la prensa agitaron la opinión. El 27 de febrero estalló en la ciudad

(30) *Moreno Daniel, Op. cit., págs. 147-148.*

de México la rebelión de los batallones llamados de los "polkos", bajo la dirección del Gral. Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo Constituyente"(31).

Al llegar el invasor a la capital de la República, el Congreso se vió obligado a dispersarse. Santa Anna abandonó la presidencia, por lo que el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Manuel de la Peña y Peña, tomó el mando de la República. El Congreso logró reunirse, primero, en la ciudad de Toluca y, posteriormente, en Querétaro donde, el 3 de junio de 1847, aprobó y ratificó el Tratado de Guadalupe que puso fin a la guerra con los Estados Unidos de América.

La propuesta de Mariano Otero fue aprobada por el Congreso Constituyente, con varias reformas, a las cuales Otero no se opuso. De veintidós artículos que era el proyecto original, se término por aprobar el Acta de Reformas con treinta artículos.

El articulado de referencia, hacía mención a las facultades del Congreso en los términos siguientes: El Congreso tenía facultades para rehabilitar a los ciudadanos que habían perdido sus derechos políticos. Mientras que la ciudad de México fuera Distrito Federal, tenía derecho a participar en la elección del Presidente de la República y de dos senadores. "En 1824, el Distrito Federal no tenía representación en el senado, ya que éste no los elegía, sino de la entidad federativa. En 1847 se le otorgó al Distrito Federal dos senadores y se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores"(32).

Por cada cincuenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinticinco mil, se elegía un diputado.

Para ser diputado se requería ser mayor de veinticinco años de edad y estar en ejercicio de sus derechos.

En cuanto a la Cámara de Senadores, además de los dos senadores elegidos por cada Estado, habría un número igual al de los Estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Senadores. Los candidatos que reunieran las tres propuestas antes citadas, quedaban electos, y la Cámara de Diputados nombraba a los faltantes de entre los postulados que no alcanzaron las propuestas antes citadas. La mitad más antigua de los senadores formaban el Consejo de Gobierno.

(31) Tena Ramírez Felipe, *Op. cit.*, pág. 440.

(32) Carpizo Jorge, *Op. cit.*, pág. 161.

El Senado se renovaba por tercios cada dos años. Para ser senador se requería tener treinta años de edad, estar en ejercicio de sus derechos y además haber ocupado puestos de alta investidura.

Las facultades exclusivas del Congreso eran dar las bases para la colonización, dictar leyes conforme a los Poderes de la Unión y regular las facultades constitucionales.

Correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado, para conocer si había formación de causa contra funcionarios públicos. Cuando el delito fuera común, conocería la Suprema Corte de Justicia y, si fuera de oficio, el Senado erigiéndose como jurado de sentencia. Para esta deliberación se requería el voto de las tres quintas partes de los senadores presentes y la Suprema Corte de Justicia proponía la pena.

Para aprobar un proyecto de ley, se requería de la mayoría de cada una de las Cámaras y por medio de leyes generales, se reglamentaba la elección de los diputados y senadores. La elección directa sólo procedía en el nombramiento del tercer tercio del Senado.

El Senado tenía la facultad exclusiva de declarar nula la ley del Estado que afectara la Constitución.

Cuando una ley se publicaba, y en su primer mes era reclamada como anticonstitucional por el Presidente, por diez diputados, seis senadores y tres legislaturas respectivamente, la Suprema Corte de Justicia era la encargada de recibir el reclamo, sometiéndolo al examen de las legislaturas de los Estados, las que tenían tres meses para dar su consideración.

En cualquier tiempo se podían reformar los artículos de esta Acta y de la Constitución de 1824, siempre que las reformas se acordaran por los dos tercios de ambas Cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos o inmediatos.

Un aspecto importante considerado por primera vez, es el referente a la inconstitucionalidad de una ley federal, la cual podía anularse si así lo resolvía la mayoría de los Estados.

1.6 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

En 1852, el entonces presidente de la República, General Mariano Arista es obligado a dejar el poder a consecuencia de una revuelta, misma que convocó a un nuevo Congreso Constituyente.

Santa Anna, con su gobierno incapaz de resolver los problemas del país, provocó el levantamiento popular de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort. El Plan de Ayutla, proclamado el 1o. de marzo de 1854 y reformado en Acapulco el 11 del mismo mes y año, dió la pauta para la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855 a propuesta de Juan Álvarez, quien cumplió con lo establecido en dicho plan específicamente en lo referente a la restauración de las instituciones republicanas y el desconocimiento del gobierno de Santa Anna.

El Congreso Constituyente se reunió por primera vez el 17 de febrero de 1856, y al día siguiente comenzó sus sesiones. Su obra, sin duda alguna, es el texto constitucional más importante de la historia legislativa de México (33).

"Santa Anna, para entonces desterrado, fue llamado para ejercer una dictadura durante un año, bajo las condiciones que le impondría Alamán"(34), y en 1855 publicó las Bases para la Administración de la República. Santa Anna, sin embargo, no encontró ninguna salida, y se vió obligado a dejar el poder para nunca más regresar a él. "El 8 de agosto de 1855, se fugó su Alteza Serenísima de México, dejando tras de sí el más odioso recuerdo que un tirano puede inspirar, y jamás triunfo más espléndido había obtenido ninguna otra revolución, como el que alcanzó la de Ayutla"(35).

Los grupos políticos predominantes estaban representados por dos grandes corrientes. Por un lado, los liberales y, por el otro, los conservadores, grandes protagonistas de este Congreso Constituyente. Con el triunfo del Plan de Ayutla, Ignacio Comonfort llegó a la presidencia de la República. Sin embargo, son muchos los problemas a los que se tuvo que enfrentar: el ejército de Santa Anna aún no disuelto, la reacción de la iglesia y, sobre todo, los líderes del partido de la reforma encabezado por Juárez y Prieto, que obligaron a Comonfort a expedir la Ley Juárez, la cual suprimía los fueros eclesiásticos y militares en los asuntos civiles.

Los grupos liberales buscaban un cambio en la estructura tradicional del Estado y los conservadores pretendían conservar el sistema que tanto daño había causado al pueblo mexicano. En 1856 quedó instalado el Congreso Constituyente encabezado por Ponciano Arriaga; el propósito fundamental fue reorganizar al Estado en un nuevo sistema de gobierno.

El 5 de febrero de 1857 fue promulgada la Constitución, en la que fue notable el gran desequilibrio de los poderes, por lo que Comonfort al no poder

(33) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, págs. 30 y sigs.

(34) Pérez de León Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 11a. ed.*, Editorial Porrúa, S.A., México 1990, pág. 17.

(35) Rufé Eduardo, *Derecho Constitucional. 1a. reimpresión, ed.*, UNAM. México, 1978, pág. 16.

governar, la derogó y a través del Plan de Tacubaya convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Benito Juárez, quien se desempeñaba como presidente de la Suprema Corte de Justicia, tomó a su cargo la presidencia de la República, con fundamento en la nueva Constitución, iniciándose la guerra de los tres años.

En 1859, Juárez promulgó las leyes de Reforma, que nacionalizaron los bienes del clero, y al matrimonio lo conceptualizó como un contrato civil. Sin embargo, es hasta 1873 que se incorpora estas reformas a la Constitución.

En 1861, terminó la guerra de los tres años. Al intervenir Francia en nuestro país impone un imperio, que obliga a Juárez a gobernar al margen de esta Constitución hasta 1867, año en que triunfó la República.

Las principales facultades de este Congreso fueron las siguientes: Para que el Presidente de la República suspendiera las garantías que otorgaba la Constitución, debía contar con la aprobación del Congreso de la Unión. Para que un ciudadano recibiera alguna condecoración por algún gobierno extranjero o servir a otro país, requería licencia del Congreso.

El Supremo Poder de la Federación estaba dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. El Poder Legislativo se depositó en una Asamblea que se denominó Congreso de la Unión, compuesto de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años. Por cada cuarenta mil habitantes o por cada fracción que pasara de veinte mil, se nombraba un diputado propietario y un suplente. La elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto de acuerdo a la ley electoral. "Con el objeto de lograr la hegemonía legislativa, fue suprimido el Senado por haber significado según se dijo: "la rémora incontestable a todo progreso y a toda reforma" en los últimos regímenes constitucionales anteriores a 1857, así como de ser una servil imitación de Estados Unidos."(36).

Para ser diputado se requería ser ciudadano, en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años de edad, ser vecino del Estado o territorio que hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. Los diputados propietarios no podían ejercer cargo público alguno, sin previa licencia del Congreso; durante el desempeño de su cargo no podían ser reconvenidos por las opiniones que manifestaran.

El Congreso calificaba la elección de sus miembros y resolvía las dudas sobre las mismas. Para empezar a sesionar, se requería la concurrencia de más de la mitad del total de sus miembros, los presentes debían reunirse el día que señalara la ley y compeler a los ausentes a presentarse.

El Congreso tenía al año dos períodos de sesiones ordinarias, mismas que se podían prorrogar 30 días útiles. A la apertura asistía el Presidente de la

(36) *González Oropeza Manuel, Op. cit., pág. 40*

República, quien debía pronunciar un discurso, referente al estado que guardaba el país.

Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o de acuerdo económico. La iniciativa y formulación de leyes le competía a los Diputados al Congreso, al Presidente de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. El proyecto de ley que fuera rechazado, no podía presentarse en las sesiones de ese año. El segundo período era destinado al exámen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, así como a las contribuciones y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentaba el Ejecutivo.

Las iniciativas de ley debían sujetarse al dictamen de la Comisión, y concluida la discusión se pasaba al Ejecutivo. Si el Ejecutivo estaba conforme, se procedía a la votación de la ley, si dicha discusión discrepaba en todo o en parte, volvía el expediente a la Comisión, para que con las observaciones del Ejecutivo examinara de nuevo el negocio.

El Congreso tenía facultades en todas las materias, así como prorrogar treinta días útiles el período de sus sesiones ordinarias; formular su reglamento interior, y expedir todas las leyes necesarias y propias.

Durante los recesos del Congreso, había una Diputación Permanente, compuesta de un diputado de cada Estado, nombrados por el Congreso en la víspera de la clausura de sus sesiones. Tenía entre otras facultades acordar por sí sólo o a petición del Ejecutivo, la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias y determinar sobre todos los asuntos que quedaban sin resolución.

El cargo de Presidente de la República sólo era renunciable en casos graves que considerara el Congreso, antes que presentara su renuncia, asimismo, antes de tomar posesión, debía jurar ante el Congreso, y en receso de éste, ante la Diputación Permanente y sólo podía remover a los Poderes de la Unión con el consentimiento del Congreso o de la Diputación Permanente.

Por lo anterior, se observa un Poder Legislativo con características de un cuerpo colegiado formado por una Cámara de Diputados y denominado Congreso de la Unión, con funciones deliberantes y, lo más importante, con un control sobre ciertos actos del Poder Ejecutivo.

1.6.1 DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1857.

Los grupos dominantes de esta época, políticamente hablando, estaban representados por dos grandes corrientes. Por un lado, los liberales y, por el otro, los conservadores, ambos grandes protagonistas del Congreso Constituyente de 1857, sin embargo, la corriente conservadora no participó en las elecciones para

los integrantes del Congreso. La contienda electoral se efectuó con el partido liberal, dividido en radicales y moderados.

Una vez instalado el Congreso, Ponciano Arriaga fue designado como presidente de éste y como secretarios Isidro Olvera y Francisco Zarco. De inmediato se nombró la Comisión de Constitución, encabezada por Arriaga, Mariano Yáñez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove; como suplentes José M. Mota y José M. Cortés Esparza. En esta Comisión predominaban los "moderados".

En cuanto a la discusión del proyecto, no se dieron diferencias. Sin embargo, el 8 de marzo, Arriaga informó al Congreso que se presentaron grandes controversias respecto a los temas de la religión, la organización política del Distrito Federal y las facultades del Poder Legislativo, causando grandes debates el tema del bicameralismo, aprobándose la desaparición de la Cámara de Senadores, "al quedar el Poder Legislativo depositado en una sola asamblea. Se suprimió al Senado por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso general de leyes. La asamblea única propuesta, sería doblemente numerosa por elección basada en una más reducida porción -30 mil habitantes- de votantes"(37).

El 4 de junio, dio comienzo la discusión del dictamen, terminando de discutirlo el día 8 de junio, con 93 votos a favor y 5 en contra.

El 16 de junio, se dio lectura en el Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución, el cual fue aceptado, mismo que se refería a la parte expositiva y al proyecto de Constitución, firmado por los comisionados: Arriaga, Yáñez, Guzmán, Escudero y Echánove y por los suplentes Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mota. De ellos, Escudero lo suscribió a reserva de votar contra diversos puntos.

A partir de el 17 de junio de 1856, se presentaron diversos proyectos, mismos que no prosperaron; la mayoría proponía la restauración de la Constitución de 1824. "Varios fueron los temas que alborotaron al Constituyente, lo apasionaron y dividieron. Entre ellos sobresalieron: la restauración de la Constitución de 1824 y la libertad religiosa"(38).

Los principales cuestiones que originaron fuertes discusiones y que dividieron a la Asamblea, fueron las referentes a expedir una nueva Constitución o restablecer la Constitución Federal de 1824. Los "moderados" proponían el restablecimiento de la Constitución del 24. Uno de los principales seguidores de esta postura fue el diputado Castañeda, quien propuso que se restableciera la Constitución de 1824, con el Acta de Reformas que la presidió y la reforma de

(37) Rabasa Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 1a. ed., UNAM. México, 1990, pág. 67.

(38) *Ibidem.*, pág. 68.

1847. El 25 de febrero de 1857, la discusión del proyecto fue rechazado por la mínima diferencia de 40 votos contra 39. "Los conservadores fundaban su propuesta en la antigüedad y prestigio de la Constitución de 1824, su larga vigencia (18 años, más que ninguna otra) y en el hecho de que históricamente había demostrado ser el único vínculo de unión entre los mexicanos"(39).

Arriaga presentó 47 artículos, comparándolos con la Constitución del 24, proyecto que fue aprobado para su discusión. El 20 de agosto, Arizcorreta fue designado presidente del Congreso y el 10. de septiembre, la mayoría "moderada" no obtuvo la revocación de discusión de los 47 artículos, por lo tanto la minoría progresista no estuvo de acuerdo y por voz de Prieto denunció que se trataba de una conspiración contra el proyecto en discusión.

En las sesiones subsecuentes prosiguió la discusión, donde los diputados, el presidente y los secretarios se contradecían, al ordenar el segundo la discusión de un proyecto que ya se había desechado. La sesión más importante y trascendental de la vida del Congreso Constituyente fue la del 4 de septiembre, donde participaron grandes oradores, con discursos en pro y en contra del proyecto de Constitución.

La Constitución del 24, principio fundamental de nuestro federalismo, que en varias ocasiones se demandó que fuera restablecida, tenía la experiencia y prestigio de legitimidad, antecedente que fue aprovechado por el grupo "moderado" del 56 para hacer frente al grupo liberal. "La obra de los constituyentes en 1856 comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieran en un objeto común: la una, de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible"(40).

Arriaga, Castillo Velasco y Olvera pronunciaron magníficos discursos en contra del proyecto de Arizcorreta, mismo que defendió su proyecto, con resultados nulos, pues Arriaga lo debatió de una forma excepcional. En el debate, el ministro de Relaciones Exteriores de la Fuente, declaró que el gobierno apoyaba la propuesta de restablecer la Constitución Federal del 24 con algunas reformas.

El proyecto de Arizcorreta, que fue aceptado y sometido a discusión, proponía la creación de una comisión especial. Sin embargo, la Comisión de Constitución no estaba de acuerdo con este proyecto. Una comisión especial formada por Zarco, destacado orador y cronista del Congreso, Gamboa, Prieto, Guzmán y Cedejas, no aceptaron que se nombrara una comisión especial, puesto que la Asamblea no había desconocido a la Comisión de Constitución.

(39) Rabasa Emilio O., *Op. cit.*, 68.

(40) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 87.

El debate de los constitucionalistas del 56-57, en lo referente a restablecer el Código de 1824 o redactar una nueva Constitución, les hizo olvidar el proyecto de Arizcorreta.

El proyecto de la Comisión de Constitución, proponía en sus artículos 2º, 12, 14, 15, 18 y 23 reformas en materia religiosa, que, sin duda alguna, afectaban al clero. Fue incorporado el artículo 23 del proyecto en el mismo sentido.

El Congreso aprobó estos artículos, rechazando el 15, el cual proponía la tolerancia de cultos, disponiendo que el Congreso protegería por medio de leyes, la religión católica. Como se nota el Congreso tuvo gran participación al discutir lo referente a la materia religiosa. "El Congreso Constituyente toca la secularización en las largas y apasionantes discusiones sobre la libertad de cultos. Esta es vista, y varios representantes lo dirían, como una consecuencia forzosa de la libertad de conciencia y, por lo mismo, las discusiones se dirijan fundamentalmente a la tolerancia, la libertad de conciencia y el problema de las libertades"(41).

La ley no puede establecer ningún contrato respecto a la libertad del hombre, por causa de voto religioso, la libertad de imprenta, de enseñanza y la prohibición a las corporaciones eclesiásticas de adquirir y administrar bienes.

Arriaga se manifestó en contra de la mayoría y presentó una adición del artículo 15: "para intervenir en las materias de culto religioso, para reformar los abusos del clero, para conquistar la supremacía legítima de la potestad civil". El clero reaccionó de inmediato, a través del Papa Pío IX, quien el 15 de diciembre de 1856, censuró los artículos del proyecto de Constitución. "Sin embargo, víctima aún de su impracticable política de moderación, Comonfort pretende arreglar los asuntos eclesiásticos con la Santa Sede, excomulga a quienes cumplan el precepto de jurarla, y niega los sacramentos aun en artículo de muerte a los que, habiéndola jurado, no se retracten"(42).

El 15 de marzo del 57, Lázaro de la Garza y Ballesteros, manifestaron que los católicos no podían jurar la Constitución. El gobierno de Comonfort envió a Ezequiel Montes para buscar un arreglo con la Santa Sede, lo cual aceptó la Ley Juárez y la Ley Lerdo, pero como condición pedía que se devolviera su capacidad de adquirir bienes y derechos políticos. La respuesta no llegó a darse, pues los acontecimientos de finales de 1857, que culminaron con la salida de Comonfort, dejaron a Montes sin representación alguna en Roma.

(41) Reyes Heróles Jesús, *El Liberalismo Mexicano en pocas páginas*. 1a. ed., Fondo de Cultura Económica-SEP, México, 1985, pág. 308.

(42) Mejía Zúñiga Raúl, *Op. cit.*, pág. 289.

Otro de los temas que causaron grandes debates, fue el proyecto de coalición de los Estados, sometido el 10 de marzo de 1856. Este proyecto de Santos Degollado tenía como objetivo la unión de fuerzas entre los Estados. Se decía que si se hubiese contado con una coalición Texas no se habría separado de la Federación, así como evitar en un futuro que un Estado se separara, de esta forma se confirmaba la unidad como lo sostenía Sierra.

Por último, el tema que acaparó la atención y causó los más grandes debates de este constituyente fue el Senado. "Los constituyentes del 56 prescribieron el Senado por haber sido almacigo de obispos y generales"(43), que fue suprimido por haber significado un obstáculo al progreso legislativo en los ordenamientos anteriores a 1857, por ser una imitación del Senado de los Estados Unidos de América. No todos los integrantes de este Congreso estuvieron de acuerdo de que el Senado desapareciera como institución primordial del federalismo y del Poder Legislativo. Francisco Zarco manifestaba en la sesión del 10 de septiembre de 1856 que el Senado no debía suprimirse debido a los errores de sus antecesores, los cuales se debían de subsanar, toda vez que era una institución de gran importancia para la vida legislativa. Olvera en el mismo sentido, proponía que los senadores fueran electos de igual forma que los diputados, para así, obtener un Senado popular, sin embargo fué suprimido por 44 votos contra 38.

El 5 de febrero de 1857, la Constitución fue jurada por el Congreso y posteriormente por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes y año, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución y finalmente el 8 de octubre de 1857 quedó instalado el Poder Legislativo.

Cabe destacar que uno de los antecedentes más importantes sobre los debates de integración del Congreso Constituyente de 1856-57, es sin lugar a duda la recopilación de las crónicas del diputado Francisco Zarco; en este caso, sólo haremos mención en lo que corresponde a la integración del Poder Legislativo basada en dicha recopilación (44).

En sesión del 10 de septiembre de 1856 se puso a discusión la integración del Poder Legislativo. Los diputados presentaron diversos proyectos, inmediatamente el diputado Mata expuso al Congreso "si había o no de haber Senado", por su parte el diputado Zarco comentó "que antes de hablar en contra, deseaba saber si la Comisión se limitaba a hacer una pregunta, o si había de haber discusión, creyendo que sobre esto se necesita un acuerdo explícito del Congreso"(45). En fin el tema a considerar o no al Senado fue causa de grandes

(43) Herrera y Lasso Manuel, *Estudios Constitucionales*. 1a. ed., Editorial Polis, México, 1940, pág. 69.

(44) Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Editado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, págs. 476-706.

(45) *Ibidem.*, pág. 477.

discusiones, la mayoría de los diputados estaban a favor de su desaparición y muy pocos como Zarco por su permanencia. Finalmente en votación nominal la Cámara de Senadores quedó fuera del Poder Legislativo. En misma fecha, fue aprobado sin discusión que el Congreso de la Unión se integraría por representantes elegidos en su totalidad cada dos años.

La sesión del 17 de septiembre de 1856 se basó en la discusión de cual es el número de habitantes por el que se debía de elegir un diputado, la controversia se enfocó en el número que se proponía (50 mil habitantes), toda vez que había Estados o territorios con menos habitantes, "Suprimiendo el Senado se creyó que una de las principales garantías de la Cámara única, consistía en hacerla muy numerosa para darle mayor respetabilidad"(46). El diputado Aranda consideraba que "si se elige un diputado por cada treinta mil, resultará un Congreso de doscientos cincuenta diputados, número para un Congreso constitucional mucho mayor que el que se creyó necesario para el constituyente"(47). La sesión concluyó con la aprobación de que se elegiría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción de veinte mil, sin embargo, el Estado o territorio que contara con menor población tenía derecho a elegir un diputado. En misma fecha se aprobó que por cada propietario se elegiría un suplente.

En sesión del 18 de septiembre de 1856 se discutió el procedimiento de elección de los diputados, estableciéndose que ésta sería indirecta en tercer grado y en escrutinio secreto, una vez más el diputado Zarco fue el mayor exponente en contra del proyecto, "la Comisión, que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicación de las teorías democráticas, recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la elección indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinión pública", asimismo, manifestó "Nada de esto sucedería cuando la elección sea directa"(48). El diputado Arriaga comulgaba con el ideal de Zarco en lo concerniente a la elección directa. La mayoría de los diputados versaban su opinión en el sentido de que el pueblo mexicano no estaba preparado para ese tipo de democracia, el diputado Olvera justificaba su opinión en que "la situación actual de nuestra población, dividida por desgracia en una clase alta, en otra media y, otra infima, que se compone de indígenas no emancipados todavía. la elección directa será oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo"(49). Finalmente se aprobó la elección indirecta.

En sesión del 26 de septiembre de 1856 se puso a consideración del Congreso los requisitos para ser diputado, la discusión versó en cuanto a ser ciudadano mexicano, la capacidad, residencia y la edad. El diputado Olvera consideraba que "los Estados estén perfectamente representados por hombres que conozcan sus necesidades, y para esto es indispensable fijar como condición la

(46) Zarco Francisco, *Op. cit.*, 496.

(47) *Idem.*

(48) *Ibidem.*, págs. 502 y 503.

(49) *Ibidem.*, pág. 504.

residencia"(50), otros diputados hablaban de la vecindad, el diputado Moreno opinaba que "el artículo exija la vecindad y no la residencia, porque la primera es fija y permanente, y la segunda variable y casual"(51). Este Congreso contaba con el antecedente de que cuando se suprimió los requisitos de vecindad y nacimiento los Estados estaban muy mal representados. El Estado podía elegir a cualquier ciudadano sin importar su residencia ni mucho menos su vecindad. En suma, gran parte del debate se centro en la vecindad y residencia. Finalmente se aprobó que para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos, vecino del Estado o territorio que hace la elección, no pertenecer al estado eclesiástico.

En la sesión del 17 de septiembre se debatió la incompatibilidad del cargo de diputado, se estableció que en el desempeño de su cargo no puede desempeñar comisión o destino de la Unión en el que se disfrute sueldo. El debate verso en relación a si los militares son empleados y si el empleado público puede ser o no diputado. Una vez más, el diputado Zarco opinó de manera excepcional al considerar que "mientras el artículo se refiera solamente a incompatibilidad, es decir a que no pudieran ejercerse a la vez el cargo de diputado y cualquier otro, estaba dispuesto a votarlo"(52).

Asimismo, en sesiones subsecuentes por unanimidad de votos se aprobó que los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo y jamas reconvenidos por ellas; el Congreso calificaría las elecciones de sus miembros; tendría dos períodos de sesiones al año y que a la apertura de las mismas asistiría el Presidente de la Unión y toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o de acuerdo. También que la iniciativa y formación de leyes correspondía al Presidente de la Unión, a los diputados al Congreso y a las Legislaturas de los Estados, posteriormente se pusieron a discusión lo relativo a la formación de leyes y las facultades del Congreso, en estas sesiones los diputados se concretaron al estudio y aprobación, el debate no fue tan polémico como en las sesiones anteriores, sin embargo, en casos contados surgió la discusión entre los diputados Guzmán, Zarco, Reyes, Villalobos, Moreno, entre otros.

(50) Zarco Francisco, *Op. cit.*, pág. 519.

CAPITULO II

EL RESTABLECIMIENTO DEL BICAMARISMO EN MEXICO

2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1874

En 1858, Zuloaga, al frente de la Presidencia de la República, se pronunció en contra de las reformas. El país se enfrentaba una vez más a constantes luchas armadas, mismas que propiciaron una guerra civil incontrolable. El objetivo de Zuloaga era reunir una nueva asamblea constituyente, la cual no llegó a conjuntar, pues se vió presionado a dejar el poder, sustituido por el General Manuel Robles Pazuela, quien tuvo el respaldo de todo el país excepto de Miguel Miramón, que dirigía en esa época al ejército de occidente. "Después de esta fecha y con la aparición de Jesús González Ortega, llamado "El tinterillo de la Reforma" y el fogueo de los nuevos jefes y del adiestramiento que Degollado logró, a pesar de sus numerosas derrotas, surge la tercera etapa, con franco dominio de los reformistas"(53).

El 1o. de enero de 1859, se reunió una comisión integrada por 90 individuos, con la intención de formar una nueva junta electoral. En esta comisión destacaban personajes importantes en el ámbito político del momento como Ponciano Arriaga, Escudero y Echánove, entre otros. Su propuesta fue que los ciudadanos eligieran a sus representantes.

El gobierno provisional quedó encabezado por Miramón, quien fue designado por 51 votos contra 46 de Robles Pazuela. El 3 de enero de 1859, se aprobó la convocatoria para un nuevo constituyente, que pretendía reformar la Constitución de 1857 e incluso proponer una nueva. Sin embargo, los liberales, comandados por Benito Juárez, y los conservadores, encabezados por Miramón, no aceptaron la propuesta.

Por otro lado, Benito Juárez, al tomar la Presidencia de la República por ministerio de ley, se vio obligado a dejar la capital a consecuencia de un golpe de Estado y, con ello, gobernar al margen de la Constitución de 1857. En Guanajuato formó su gabinete, y en Veracruz, dictó las principales leyes liberales, conocidas como las Leyes de Reforma a través de su "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación". "Juárez...; no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas era moderada e incompleta, sino a integrar la reforma que apenas delineaba; iba a satisfacer el espíritu innovador, regenerador de la minoría progresista a quien tocaba toda la gloria de las conquistas alcanzadas en la Constitución..."(54).

(53) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 207.

(54) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 97.

La actuación de Benito Juárez fue ampliamente cuestionada en el sentido de que sus leyes reformistas violaban la constitucionalidad, dado que no agotó las formalidades legales que estableció el Código del 57. "No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal...; sustituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; fue más allá; sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por el tiempo que fuese menester"(55).

Comonfort, Juárez y Lerdo de Tejada, no estuvieron de acuerdo en que el Poder Ejecutivo se subordinara al Legislativo. Lerdo de Tejada trató de dar al Ejecutivo un poder más amplio. Es de afirmarse que siempre el representante del Poder Ejecutivo trató de mantenerse más tiempo del previsto al frente de éste. Lo anterior demuestra el error que se cometió al mantener al Ejecutivo en el poder a través de la reelección.

Con el manifiesto de Veracruz, Juárez expidió ordenamientos sobre todo en materia religiosa. Al ser derrotado Miramón por el General González Ortega, Juárez retornó a la Ciudad de México el 11 de enero de 1861, dando fin al período conocido como la "Guerra de los Tres Años".

El segundo Congreso Constituyente quedó instalado en el mes de mayo de 1861 y el 11 de junio del mismo año, Benito Juárez fue declarado Presidente Constitucional de la República Mexicana.

Del 7 de julio de 1859 al 26 de febrero de 1861, Juárez publicó una serie de leyes y decretos relacionados con la actividad religiosa y el estado civil de las personas. Es lógico suponer que con la postura de Juárez, el clero veía afectados sus intereses, por lo tanto fue uno de sus mayores oponentes. "Fueron expedidas al calor de la lucha en el puerto de Veracruz,, en 1859. Se vinieron a sumar a los decretos y leyes de don Juan Alvarez y de Comonfort, que provocaron la protesta y la tremenda admonición del Papa, al igual que la de los obispos mexicanos"(56).

Por otra parte, el 10. de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona de México, el propósito era instalar una monarquía constitucional y consolidar las instituciones liberales. Se pretendió reconocer la tolerancia de cultos y a la religión católica como la oficial del Estado. Es decir, intentó dar marcha atrás a la Reforma de Juárez, sin embargo, las propuestas no fueron aceptadas por el representante papal y en respuesta, Maximiliano expidió una serie de leyes desfavorables al clero, y el 10 de abril de 1865 expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual careció de validez jurídica, propiamente no instituyó un régimen constitucional. En Querétaro, Maximiliano

(55) Rabasa Emilio *Op. cit.*, pág. 98.

(56) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 208.

sucumbió junto con sus seguidores dando término al período conocido como el Segundo Imperio.

En 1867, año en que triunfó la República y fueron ejecutados los dirigentes del Segundo Imperio, se inició la "Restauración de la República". Los gobiernos que se sucedieron entre 1867 y 1910, vieron la necesidad de reformar la Constitución de 1857, dado que ésta, según las diversas asambleas constituyentes, dificultaba la integración nacional. "Mucho se ha insistido, sobre todo en los primeros lustros en que estuvo vigente la carta liberal, en que se trató de una norma suprema puramente idealista, ajena a las realidades nacionales"(57).

Por segunda ocasión Juárez vuelve a la Ciudad de México, y el 15 de julio de 1867 restableció el orden constitucional de 1857 y sus Leyes de Reforma; y el 14 de agosto de 1867, Juárez expidió la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales con la idea de que el pueblo expresara su voluntad para elegir al próximo Congreso de la Unión, el cual tendría como facultad principal adicionar y reformar la Constitución de 1857. "Nada más que ahora Juárez y Lerdo tratan de aumentar el poder del Ejecutivo, disminuir el del Legislativo y disminuir el poder de los gobiernos locales. El principio era el mismo: que los electores, al nominar diputados, en forma plebiscitaria votaran por las reformas constitucionales. Más ahora el resultado fue adverso, por la protesta de los progresistas, que fue tan categórica y rotunda"(58).

La situación social que prevalecía en esa época no era la idónea para someter al Congreso en funciones una propuesta de adiciones y reformas a la Constitución vigente, quizás Juárez no tenía la absoluta confianza con los integrantes de ese Congreso o tal vez la actividad reformadora de Juárez no era bien vista por los legisladores y al presentarla ésta fuera rechazada. Lo anterior puede ser una explicación del porqué Juárez no se sometió al artículo 127 de la referida constitución, el cual disponía que para reformar o adicionar la Constitución el Congreso de la Unión debía de acordar a éstas con el voto de las dos terceras partes; así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. En suma "Juárez murió en julio con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves períodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca"(59).

Como es de suponerse la propuesta de Juárez no fue aceptada por las legislaturas de los Estados, todas lo consideraron como anticonstitucional. Sin embargo, Juárez llevó a cabo estas reformas, toda vez que la Constitución de 1857 lo facultó. "En el año de 1865, para mencionar un acontecimiento que el pueblo y la historia han legitimado, durante la guerra de Francia, concluyó el periodo del

(57) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 189.

(58) *Ibidem.*, pág. 214.

(59) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 102.

presidente Juárez, sin que se hubieran podido efectuar las elecciones; no era posible convocar al poder reformador, porque no estaban integrados ni el congreso federal ni las legislaturas locales; en esas condiciones, con un hondo sentido de responsabilidad, ante las ambiciones apuntaban en el horizonte, el presidente Juárez se colocó sobre la Constitución y prorrogó su periodo por todo el tiempo que durase la guerra" (60).

Fundamentalmente, las reformas y adiciones propuestas tenían como objetivo establecer un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, pues como quedó asentado, el Legislativo gozaba de una mejor posición.

Con la muerte de Juárez el presidente de la Suprema Corte de Justicia Sebastián Lerdo de Tejada lo sucede, su propósito era reformar a la Constitución de 1857, con la intención de dar rango constitucional a las Leyes de Reforma, con fundamento a la convocatoria del 14 agosto de 1867; sin embargo, es hasta 1873 y 1874 que las llamadas Leyes de Reforma alcanzaron rango constitucional, después de 17 años el Senado es reinstalado, otorgándosele facultades de veto al Ejecutivo, reforma que incorporó de nueva cuenta al bicammarismo, sistema que se encuentra vigente hasta nuestros días. "Desde 1870 se discutían en el Congreso las reformas propuestas para establecer el sistema de dos Cámaras; pero Lerdo de Tejada no llegó a ver reunido el Senado sino hasta septiembre de 1875, en vísperas de la revolución que había de deponerlo" (61).

Con la ley de adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, se dispuso que el Estado y la Iglesia eran independientes entre sí y al Congreso se le limitó su actuación en relación a dictar leyes que establecieran o prohibieran religión alguna.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 1874, se reguló la actuación del Poder Legislativo al depositarlo en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se integró por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años y la segunda por dos senadores de cada Estado y dos por el Distrito Federal, la elección era indirecta en primer grado, la Legislatura del Estado era la encargada de declarar electo al que hubiese tenido mayoría absoluta; asimismo, por cada senador se elegía a un suplente, su renovación era por mitad cada dos años. Se consideró que los cargos de diputado y senador eran incompatibles con cualquier otra comisión o empleo, sin previa licencia de su respectiva Cámara; "Por la composición cultural, social o aún geográfica de los Estados latinoamericanos y por la exigua tradición española que se tenía en el momento de la independencia, durante décadas se aplicó en materia electoral, el sufragio indirecto y de carácter censal, cuyo antecedente más directo está en la Constitución de Cádiz" (62).

(60) Cueva Mario de la, *Teoría de la Constitución*, 1a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. pág. 167.

(61) Rabasa Emilio, *Op. cit.*, pág. 105.

Los requisitos para ser senador eran los mismos que se exigían para ser diputado, excepto la edad que era de treinta años cumplidos. Ambos eran inviolables por sus opiniones y jamás reconvenidos por ellas. Cada Cámara calificaba las elecciones de sus respectivos integrantes.

Para sesionar la Cámara de Senadores requería de las dos terceras partes del total de sus miembros y en la de Diputados más de la mitad. El Congreso General tenía dos períodos de sesiones ordinarias al año, la primera prorrogable por treinta y la segunda por quince días hábiles; toda resolución tenía el carácter de ley o decreto.

La iniciativa y formulación de las leyes competía a los diputados y senadores del Congreso de la Unión. El proyecto podía comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, excepto en tratándose de impuestos y reclutamiento de tropas, materias que eran facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quien además tenía la atribución de recibir del Ejecutivo el proyecto de presupuesto del año próximo y las cuentas del anterior.

El proyecto aprobado por la Cámara de origen, pasaba a la revisora; si ésta lo aprobaba lo remitía al Ejecutivo, quien si no tenía observaciones lo publicaba inmediatamente. Si lo devolvía a la Cámara de origen con sus respectivas observaciones, debía discutirse de nueva cuenta. Si, una vez más, era confirmado por mayoría de votos, se remitía a la Cámara revisora, y si finalmente, ésta última sancionaba con mayoría de votos, la ley se volvía al Ejecutivo para su promulgación.

En caso de que algún proyecto fuera desechado en su totalidad por la Cámara revisora, regresaba a la de origen con su respectivas observaciones, y si de nueva cuenta era aprobado por la mayoría absoluta de votos, volvía a la Cámara que lo había desechado. Si ésta última lo aprobaba por mayoría pasaba al Ejecutivo y si era desechado por la Cámara de origen, no podía volverse a presentar en las dos sesiones del año.

En la interpelación, reforma, derogación de leyes o decretos, se seguían los mismos trámites que para su formulación.

Las Cámaras residían en un mismo lugar, ambas no podían suspender sus sesiones por más de treinta días sin el consentimiento de la otra. Cuando el Congreso de la Unión se reunía en sesiones extraordinarias, exclusivamente debían de conocer del tema de la convocatoria. El Ejecutivo no podía hacer observaciones al Congreso, si éste prorrogaba sus sesiones o actuaba como jurado en cuestiones electorales.

Era facultad exclusiva del Congreso de la Unión formar nuevos Estados.

Las principales facultades de la Cámara de Diputados eran: Erigirse en Colegio Electoral para la calificación del nombramiento del Presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y senadores por el Distrito Federal; vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar jefes y empleados de la misma; erigirse en Gran Jurado de acusación en lo que respecta a los senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, cuando estos eran responsables de delitos comunes, faltas u omisiones que incurrieran durante el ejercicio de sus cargos; examinar la cuenta anual, así como aprobar el presupuesto y fijar las contribuciones.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, sus principales facultades eran: Aprobar los tratados y convenios que celebrara el Ejecutivo; ratificar el nombramiento de ministros, agentes diplomáticos, empleados de Hacienda y jefes de las fuerzas armadas; autorizar al Ejecutivo la salida de tropas nacionales del territorio, el paso de tropas extranjeras y disponer de la guardia nacional; declarar la desaparición de los Poderes Constitucionales de un Estado; nombrar gobernadores provisionales; resolver problemas de carácter político de un Estado cuando ocurrían al Senado; y erigirse en jurado de sentencia. "La Constitución de 1857 habló originalmente del congreso, pero no debe olvidarse que el poder legislativo de entonces era unicameral; al crearse el senado en 1874, se le otorgó en el apartado "B", fracción I, del artículo 72, la facultad exclusiva de aprobar "los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras"(63).

Individualmente cada Cámara conocía en relación a su régimen económico; así como convenir con su homóloga o con el Ejecutivo a través de comisiones y expedir convocatoria para elecciones extraordinarias de sus respectivos miembros.

Al término de las sesiones o en el receso del Congreso General, la Cámara de Diputados nombraba a quince de sus miembros y la de Senadores a catorce, los cuales integraban la Comisión Permanente. Su principal atribución era acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

Por otra parte, el 3 de octubre de 1882, se determinó que en las faltas temporales o definitivas del Presidente de la República, éste debía ser suplido por el presidente o vicepresidente del Senado o por el presidente de la Comisión Permanente, en tanto se elegía al nuevo.

Por último, el 24 de abril de 1886 se facultó al Congreso para nombrar Presidente de la República, con carácter de interino, en las faltas temporales o

(63) Cueva Mario de la, *Op. cit.*, pág. 97.

absolutas; y a la Cámara de Diputados para calificar y decidir sobre las renunciaciones del Presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

2.2 DEBATES DEL CONSTITUYENTE DEL 17 EN TORNO A LA INTEGRACION DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

Para poder referirnos a este tema es necesario tomar en cuenta los antecedentes que dieron origen al Constituyente de 1917, mismos que tienen, sin duda alguna, su fundamento en las Cartas que le antecedieron, pero sobre todo en el movimiento social de 1910, mejor conocido como la "Revolución Mexicana de 1910". "Resulta evidente que la Revolución Mexicana no nació por "generación espontánea", sino que fue el resultado de un proceso en aceleración que, por un lado, destruyó un sistema injusto y anacrónico y, por el otro, generó todo un cúmulo de nuevas situaciones, mejor dicho, de oportunidades, hasta entonces negadas a un pueblo que ansiaba -y merecía- ingresar a la era moderna"(64).

Independientemente de la situación social prevaleciente en esa época, es lógico suponer que ésta repercutió en el campo político; por ejemplo, al pretender Sebastián Lerdo de Tejada su reelección al frente de la República es rechazado por el pueblo y José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia lo desconoce, circunstancia que fue aprovechada por Porfirio Díaz para convocar a elecciones presidenciales que él mismo ganó. "Uno de los preceptos que mayor agitación producía era el de la reelección. El general Díaz luchó contra ella frente al gobierno juarista; después contra el de Lerdo. Cuando en 1876 éste trató de reelegirse, usando los métodos de poner en estado de sitio a algunas entidades, o de suspensión de garantías individuales..."(65).

Entre las principales causas que dieron origen a la Revolución Mexicana, podemos destacar la precaria situación social, económica y política en la que vivía la mayor parte de la población, sobre todo la rural. Es en los años de 1910 a 1913, cuando empezó a tomar mayor fuerza el movimiento social, el cual tenía por meta derrocar la dictadura y consagrar en un texto constitucional el principio de la "No Reelección".

El país, fundamentalmente agrícola y con una industria en formación, dio la pauta para que Díaz abriera las puertas al capital extranjero. Así, las industrias minera, petrolera y ferrocarrilera empezaron a florecer. Con lo anterior, países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y España, se vieron atraídos por las enormes riquezas naturales y, por supuesto, por la mano de obra tan barata que les garantizaba una rentabilidad excepcional a sus inversiones.

(64) Rabasa Emilio O., *Op. cit.*, pág. 81.

(65) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 216.

En consecuencia, la clase social más favorecida en esa época era la aristocracia porfirista, élite formada por políticos, hacendados, comerciantes, banqueros e inclusive el clero; este último uno de los aliados más fuertes de Díaz, relación que le dio más estabilidad en el poder, aunado a los grandes terratenientes quienes tenían controlado el campo y a sus trabajadores. "Este sistema agrario basado en un sueldo de hambre, deuda constante, castigos corporales, privación de los bienes de la cultura y cadena de esclavitud de generación en generación, fue una de las causas determinantes del movimiento social mexicano" (66).

Lo anterior propició el surgimiento de líderes que lucharon por defender los derechos de las clases sociales más desprotegidas como el "Grupo Ponciano Arriaga", que en 1901 dio a conocer sus principios, los cuales versaban en consagrar a nivel constitucional un período presidencial de cuatro años, la no reelección, la libertad de palabra, la enseñanza laica, la jornada laboral de ocho horas, el salario mínimo, etc. Posteriormente la publicación del Programa del Partido Liberal Mexicano, por los hermanos Flores Magón, donde postulaban el principio de "No Reelección" del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, así como algunas normas sobre el trabajo y la repartición de la tierra. "El plan político de mayor importancia es el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde al primero de julio de 1906... después de una exposición analítica de las condiciones sociales del pueblo mexicano, expuso su programa 52 puntos. Todas las cuestiones básicas de la República en orden social, económico y jurídico fueron analizadas. Además el propósito de derrocar al gobierno del general Díaz" (67).

Otro de los líderes fue Francisco I. Madero, quien en 1908 publicó su libro "La Sucesión Presidencial de 1910", donde aceptó que Díaz continuara al frente del Ejecutivo, pero el vicepresidente, así como parte de los gobernadores y diputados fueran del partido Antireeleccionista bajo el lema: "Sufragio Efectivo, No Reelección". "A principios de 1910, los partidos políticos estaban de acuerdo en que Díaz se reeligiera para un séptimo período, el problema era la vicepresidencia. El partido antireeleccionista propuso a Don Francisco I. Madero;..." (68).

En fin, los días de Porfirio Díaz en el poder estaban contados. En todo el país se gestaban planes que daban más fuerza a la Revolución Mexicana. En declaración hecha a la prensa extranjera en 1908, Díaz declaró que el país estaba preparado para la democracia e incluso podía tolerar en su régimen a un partido de oposición; sin embargo, aceptó una vez más su reelección, a pesar de que se opuso una fuerte corriente antireeleccionista.

(66) Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. 8a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1990, pág. 26.

(67) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 219.

(68) Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. *Op. cit.*, pág. 29.

Con la promulgación del Plan de San Luis Potosí, encabezado por Madero, el 5 de octubre de 1910 se declaró nula la reelección de Díaz. asimismo, la del Vicepresidente, magistrados, diputados y senadores. Madero asumió la presidencia provisional y el 20 de noviembre del mismo año el pueblo tomó las armas. "Candidato presidencial, realizó una gira por la mayor parte de la República, para finalmente lanzar el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, origen inmediato de la revolución de ese año"(69).

Todo principio tiene un fin, y el 25 de mayo de 1911 Díaz dejó la presidencia y el país. Madero, con el inicio de la revolución y su política triunfadora, consideró que el pueblo tenía el derecho de elegir a sus gobernantes. Mientras tanto al sur del país Emiliano Zapata encabezaba el Plan de Ayala, promulgado el 28 de noviembre de 1911, en éste se desconocía a Madero y al mismo tiempo adicionaba al Plan de San Luis Potosí, su principal logro fue la Reforma Agraria. Con la traición de Victoriano Huerta, Madero fue asesinado, dando comienzo la segunda etapa de la Revolución Mexicana. El primer presidente emanado de la revolución fue Madero, así como el primer ejecutado. "Es Madero, dentro del partido opositor, la figura principal; su vida fue corta, sus méritos discutidos, salvo el honor de haber sido quien, con todo valor, fe y entereza, se enfrentó a Díaz"(70).

El 19 de febrero de 1913 Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila, desconoció al gobierno de Huerta. El país consternado por las muertes de Madero y Pino Suárez, tomó las armas y se lanzó a la lucha. Correspondió al Plan de Guadalupe del 27 de marzo de 1913, establecer los principios del nuevo movimiento que desconoció a Huerta, así como al Poder Legislativo y Judicial y a los gobernadores de los Estados que habían reconocido al gobierno de Huerta, y se designó como primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, quién se ocupó interinamente del Poder Ejecutivo. Asimismo, se estableció que debía convocar a elecciones generales para entregar el poder al que fuera designado como Presidente de la República. "Como se notará, haciendo un apretado resumen, el programa y los tres principales planes, arriba esbozados, de las dos etapas de la Revolución fuecon, sobre todo, políticos, fundamentalmente dirigidos, en sus respectivos casos, a desconocer a Díaz, Madero y, finalmente, a Huerta"(71).

Una vez que triunfó la Revolución Mexicana, sus líderes consideraron restablecer la Constitución de 1857. Carranza, con el Plan de Guadalupe, expidió leyes que no encuadraban con la Ley del 57, por lo que surgió la idea de convocar a un nuevo Congreso Constituyente que reformara a ésta.

El 24 de septiembre de 1913, Carranza pronunció un discurso en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde planteó la necesidad de reformar la

(69) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 221.

(70) Carpijo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917. Op. cit.*, pág. 33.

(71) Rabasa Emilio O., *Op. cit.*, pág. 84.

Constitución de 1857, y el 14 de septiembre de 1916 adicionó el Plan de Guadalupe y anunció la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, el cual tenía como principios reformar la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos.

El Decreto de Reformas de 1916 se refería al triunfo de la causa constitucionalista, de las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, así como de la convocatoria al Congreso Constituyente para el Distrito Federal, los Estados y Territorios, los que debían nombrar a un diputado propietario y un suplente por cada 60 mil habitantes.

La convocatoria del constituyente de 1917 estableció que los candidatos a diputado debían reunir los mismos requisitos que se exigían en la Constitución de 1857. Verificadas las elecciones e instalado el Congreso, se determinó que sólo debía concretarse a la discusión y aprobación del Proyecto de Constitución Reformada y al concluir sus sesiones expedir la Nueva Constitución, para que el Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, rindiera informe sobre el estado de la Administración Pública y entregara el Poder Ejecutivo de la nación al nuevo electo.

Formalmente el 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al Congreso Constituyente. La convocatoria estableció que se reuniría en el Estado de Querétaro el 1.º de diciembre de 1916, la elección de los diputados al Congreso sería directa y se llevaría a cabo el 22 de octubre; el Congreso calificaría las elecciones y sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros. Todos los Estados de la Federación y territorios contaron con diputados al Congreso, con excepción de Campeche y Quintana Roo. "En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación socio-política del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló cómo los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en una arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central"(72).

Se dieron dos posturas en relación a determinar que ordenamiento se debía adoptar, Venustiano Carranza y un grupo de diputados consideraron reformar el Código de 57; otros hablaban de una nueva legislación constitucional. Fue esta última postura la que se consolidó y al final se impuso, con la aprobación de la mayoría de los diputados constituyentes.

Se estableció que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre, así lo estableció el artículo 9º del Decreto de Convocatoria al Congreso Constituyente, sin embargo, a falta de quórum se pospuso para el día siguiente, reuniéndose 140 diputados.

(72) Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit.,* pág. 74.

Once juntas preparatorias se llevaron a cabo, todas enfocadas a la discusión, aprobación y rechazo de las credenciales de los presuntos diputados, en la última, se eligió a la Mesa Directiva que quedó representada por Luis Manuel Rojas. Todos los diputados protestaron cumplir su cargo y restablecer el orden constitucional de acuerdo con el Plan de Guadalupe y sus adiciones.

El 10. de diciembre de 1916 se inauguró la sesión del Congreso Constituyente de Querétaro, con una asistencia de 151 diputados. Carranza hizo entrega del Proyecto de Constitución Reformada y reconoció la importancia de la Constitución de 1857. Este proyecto contenía casi literalmente los mismos lineamientos de la anterior Constitución. La única propuesta era la de un Poder Ejecutivo fuerte, capaz de mantener la existencia de los otros dos poderes, la Libertad del Municipio y la Soberanía de los Estados. "A pesar de que nuestro grave problema han sido las dictaduras y el despotismo, recalco la urgencia de fortalecer al Ejecutivo, a pesar de lo recientes que estaban las dictaduras porfiristas y de Huerta"(73).

El proyecto de Venustiano Carranza fue fundamental, dado que sirvió de apoyo a los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917. La Constitución de 1917 consagró principios fundamentales que la Legislación de 1857, no había considerado o éstos eran inadvertidos. Por lo anterior, se puede hablar de una nueva legislación, que fortaleció aquellos principios que estaban a merced de los detentadores del poder y dio vida a los ideales del movimiento armado de 1910-1917.

Por su parte, el Congreso de Querétaro fue indiscutiblemente el creador de la Constitución Mexicana de 1917. En las sesiones que le sucedieron se debatieron importantes temas, sobre todo aquellos que hacían alusión a las nuevas instituciones políticas, económicas y sociales que quedaron asentadas en el cuerpo constitucional. Los compromisos de una legislación laboral (artículo 123); una educación obligatoria y laica (artículo 3); y una legislación en materia agraria (artículo 27). Lo anterior demuestra que no sólo fue una Constitución política, sino también una Constitución social, que recogió y plasmó los ideales de un pueblo que exigía no tan sólo el reconocimiento de sus derechos, sino también el respeto de los mismos. "Caso singular era éste en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientras en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo"(74).

(73) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 236.

(74) Tena Ramírez Felipe. *Op. cit.*, pág. 816.

Tales cambios de la nueva Constitución consistieron en garantizar la libertad humana, la elección directa del Presidente y la no reelección, así como suprimir la vicepresidencia, y en la falta temporal o definitiva del Presidente de la República, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente designaría al sustituto.

El 10. de diciembre de 1916 se levantó la sesión y el 31 de enero de 1917, después de celebradas 67 sesiones ordinarias terminó sus labores el Congreso Constituyente. "Al día siguiente, los constituyentes empezaron a marcharse a diversos lugares de la República. En su frente se mostraba la satisfacción de haber cumplido una misión. Una magna y majestuosa misión: estructurar política y socialmente a un pueblo que con toda confianza les había asignado tan augusta tarea"(75). La Constitución fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

2.3 INTEGRACION DEL ORDEN LEGISLATIVO EN EL TEXTO ORIGINAL DE 1917

El Poder Legislativo de 1917, como poder federal, sigue la trayectoria de todos los ordenamientos constitucionales que le antecedieron, sobre todo el de las constituciones de 1824 y 1857.

En primer término se hace referencia al precepto constitucional tal y como fue aprobado por el Constituyente de 1916-1917 y, en seguida, una comparación con sus antecedentes.

"Artículo 49.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

Este artículo fue aprobado el 16 de enero por 143 votos a favor y 13 en contra.

El primer antecedente de este precepto lo encontramos en el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y en el artículo 6º de la Constitución del mismo año, así como en todos los ordenamientos posteriores. Es importante hacer referencia a este artículo, toda vez que es el fundamento de la División de Poderes y el propósito del presente estudio es analizar la integración del Poder Legislativo.

(75) Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917. Op. cit.,* pág. 122.

"Artículo 50.- El poder legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Este artículo no ha sufrido reformas hasta la actualidad.

En la Constitución de Cádiz, el Poder Legislativo estuvo depositado en un Colegio unicameral llamado "Las Cortes", integrado por diputados. El primer antecedente directo lo encontramos en el artículo 7º del Código de 1824, el cual hizo referencia al Poder Legislativo, depositado en un Congreso Federal dividido en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores, antecedente que es una copia del sistema norteamericano; en donde existe la Cámara Baja y la Alta respectivamente.

La Constitución Centralista de 1836, estableció en su Tercera Ley que el Poder Legislativo estaba depositado en un Congreso General de la Nación, dividido en dos Cámaras, la de diputados y la senadores.

Posteriormente, en las Bases Orgánicas de 1843 el Poder Legislativo quedó depositado en un Congreso dividido en dos Cámaras: la de diputados y la de senadores. Al igual que el anterior ordenamiento, el Senado perdió su naturaleza y fue más allá al adquirir un carácter clasista.

En el Acta de Reformas de 1847, se reinstauró con algunas modificaciones la Constitución de 1824, en la cual se señaló que además de los senadores electos, debía de elegirse un número igual de senadores al de las entidades federativas.

El artículo 51 de la Constitución Federal de 1857 se refirió al Supremo Poder Legislativo depositado en una Asamblea, integrada por diputados. Este ordenamiento suprimió a la Cámara de Senadores al considerarla como un cuerpo aristocrático por su mala fama que adquirió en los sistemas centralistas.

En las Reformas de 1874, el artículo 51 estableció que el Poder Legislativo de la Nación se depositaría en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores, esta última reincorporada de nueva cuenta al Poder Legislativo. En suma, el artículo que se comenta es la base del sistema bicameral mexicano. "Cuando en 1874 se implantó el bicameralismo, fue necesario seleccionar alguna de las facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuir las como exclusivas entre ambas"(76).

(76) Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. 20a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 413.

Por último, podemos afirmar que el Poder Legislativo está constituido por un Congreso General, éste es un órgano del Poder Público encargado de la función legislativa.

"Artículo 51.- La Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos".

Aprobado por unanimidad el 29 de diciembre de 1916.

La Constitución de 1824 estableció el cargo de diputados a dos años. El orden constitucional de 1836 dispuso la renovación de la Cámara de Diputados por mitad cada dos años, así como en la Constitución de 1843 y en todos los ordenamientos posteriores hasta las Reformas de 1874, en donde se estipuló su renovación total cada dos años.

La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, integrado por representantes de la nación que en conjunto forman una asamblea, en donde todos sus miembros son revestidos con las mismas facultades.

El término más importante que se desprende de este artículo es "representantes de la nación", el cual significa que los asuntos que conoce o resuelve la Cámara de Diputados implican interés general para toda la nación y no exclusivamente para un sector. Lo anterior reafirma la tesis de que los diputados son representantes de la nación y no del distrito que los eligió. "Un punto inquietante es la declaración de que el diputado representa a la nación, y no a su distrito. Este principio teórico se basa en que los diputados representan a la nación, representan la voluntad nacional y ejercen la soberanía que es indivisible"(77).

"Artículo 52.- Se elegirá a un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de los estados y territorios. La población del Estado o territorio que fuese menos que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario".

Aprobado por 132 votos a favor y dos en contra.

Las Cortes de Cádiz establecieron que por cada 70 mil habitantes se elegiría un diputado; en la Constitución de 1824 un diputado por cada 80 mil habitantes; en las Siete Leyes Centralistas, un diputado por cada 150 mil

(77) *Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. Op. cit., pág. 220.*

habitantes; en las Bases Orgánicas de 1843, un diputado por cada 70 mil habitantes; en las Reformas de 1847, un diputado por cada 50 mil habitantes; en la Constitución de 1857, un diputado por cada 40 mil habitantes; y en las Reformas del 18 de diciembre de 1901, un diputado por cada 60 mil habitantes.

De lo anterior se aprecia que la población era la base para la elección de los diputados, independientemente del número fijado por cada ordenamiento constitucional, es decir, la representación es proporcional de acuerdo a la población, pero sobre todo, el ordenamiento vigente establecía el número de población de acuerdo a criterios propios y no basados a un determinado censo de población, pues así lo demuestran los diferentes ordenamientos mencionados.

"Artículo 53.- Por cada diputado propietario se nombrará un suplente".

Aprobado por la Asamblea Constituyente el 26 de diciembre de 1916 por unanimidad, 165 votos.

La suplencia apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812, la cual estableció un suplente por cada diputado a las Cortes; en la Constitución de 1824 se eligió un diputado suplente por cada tres propietarios; en las Leyes Centralistas un número igual al de los propietarios; en las Bases Orgánicas de 1843, por cada diputado propietario un suplente, asimismo en la Constitución de 1857.

Es importante hacer notar que la suplencia tiene como fundamento primordial remplazar al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, separación definitiva del cargo o en los casos en que falten 10 días consecutivos.

"Artículo 54.- La elección de diputado será directa en los términos que disponga la ley electoral".

Aprobado el 3 de enero de 1917 por unanimidad.

En las Cortes de Cádiz el sistema de votación de los diputados fue indirecto; se hacía por las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. En la Constitución de 1824 la votación para elegir a los representantes fue indirecta, los Estados tenían la facultad de reglamentar las elecciones. En las Siete Leyes Centralistas los diputados eran nombrados por los Departamentos; a través de una ley electoral que reglamentaba la forma de la elección. En el Acta de Reformas de 1847 se estableció que se podía adoptar la elección directa; sin embargo, la elección fue indirecta. En la Constitución de 1857 se adoptó también la elección indirecta; así como las Reformas de 1874.

En la elección directa el ciudadano elige a su candidato a través del voto universal y secreto; en cambio, en la elección indirecta los ciudadanos elegían a un elector y en conjunto estos nombraban a los representantes. Por lo anterior podemos afirmar que el sistema idóneo es la elección directa, toda vez que el ciudadano libremente vota por el representante de su preferencia.

***Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:**

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

II.- Tener 25 años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario de 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 90 días antes de ella;

V.- No ser secretario o subsecretario de Estado ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.

Los Gobernadores de los Estados, sus Secretarios, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos 90 días antes de la elección;

VI.- No ser ministro de algún culto religioso".

El resultado de la aprobación de la votación fue el siguiente:

Por la fracción I unanimidad de 171 votos.
 Por la fracción II 169 votos a favor 2 en contra.
 Por la fracción III 110 votos a favor 61 en contra.
 Por la fracción IV 158 votos a favor 13 en contra.
 Por la fracción V 163 votos a favor 8 en contra.
 Por la fracción VI unanimidad de 171 votos.

En la Constitución de Cádiz de 1812 los requisitos para ser diputado eran: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; mayor de veinticinco años de edad; originario de la provincia de que se tratara o con residencia de siete años; tener una renta anual determinada y, no ser secretario de despacho, consejero de Estado o empleado público.

En la Constitución de 1824 se requería tener veinticinco años de edad; dos años de vecindad o haber nacido en el Estado (aunque estuviera avecindado en otro); el extranjero para poder ser diputado debía tener ocho años de vecindad y ocho mil pesos en bienes o una industria que le produjera mil pesos cada año. En cambio, el Presidente y Vicepresidente de la República, los servidores públicos e incluso, los arzobispos y obispos, para poder ser diputados debían separarse de su cargo seis meses antes de la elección.

Para las Siete Leyes Centralistas los requisitos eran ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América; en ejercicio de sus derechos; natural o vecino del Departamento que lo eligiera; treinta años de edad y un capital que le produjera mil quinientos pesos anuales. No podían ser diputados: el Presidente de la República, los miembros del Supremo Poder Conservador y los servidores públicos, incluyendo a los arzobispos y obispos.

En las Bases Orgánicas de 1843 se requería ser natural del Departamento o vecino de éste con residencia de tres años; en ejercicio de sus derechos de ciudadano; treinta años de edad y tener una renta anual de mil doscientos pesos. No podían ser diputados: el Presidente de la República, los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías, entre los más importantes.

En el Acta de Reformas de 1847, era indispensable ser mayor de veinticinco años de edad y estar en ejercicio de sus derechos.

Por último, en la Constitución de 1857 para ser diputado se requería ser ciudadano; en ejercicio de sus derechos; veinticinco años de edad; ser vecino del Estado o territorio que hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. Los diputados propietarios no podían ejercer cargo público sin previa licencia del Congreso.

"Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado o dos por Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos".

Aprobado el 5 de enero de 1917 por 105 votos a favor y 5 en contra.

En la Constitución de 1824 el Senado se integró con dos representantes por cada Estado, elegidos por mayoría de votos por sus respectivas legislaturas, su renovación era por mitad cada dos años.

En la Constitución de 1836 el Senado se integró por 24 miembros y se renovó por tercios cada dos años: la designación era propia de las juntas departamentales de acuerdo a las listas presentadas por el gobierno en juntas de

ministros, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia. Al Supremo Poder Conservador le correspondió calificar la elección.

En las Bases Orgánicas de 1843 el Senado se integró por 63 individuos; dos tercios eran electos por las asambleas departamentales y el otro por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

En los dos anteriores ordenamientos resulta contradictorio que hayan mantenido al Senado el cual no tenía sentido de ser, toda vez que los Estados se convirtieron en Departamentos, probablemente la justificación sea que el ordenamiento del 24 era el antecedente más directo y en éste se basaron los Congresos Constituyentes que redactaron las leyes centralistas.

En el Acta de Reformas de 1847 el Senado se integró por dos miembros de cada Estado y el Distrito Federal; además el Senado, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados elegían un número igual al de senadores electos por los Estados; su renovación era por tercios cada dos años.

Anteriormente quedó asentada la contradicción de mantener en los sistemas centralistas al Senado, sin embargo, en la Constitución de 1857 fue la impugnación de este cuerpo colegiado. El criterio de la mayoría del Congreso constituyente fue considerarlo una élite privilegiada; no se tomó en cuenta su importancia como parte integrante del órgano legislativo y sobre todo representante de los Estados ante el Congreso de la Unión.

Es hasta la Reforma de 1874 que la Cámara de Senadores es reincorporada de nueva cuenta. La legislatura de cada Estado y el Distrito Federal en elección indirecta elegían a dos senadores.

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado forma parte del Congreso General, sin embargo, éste último, de acuerdo a la teoría clásica, es un órgano importante del sistema federal, toda vez que los senadores representan a las entidades federativas. No importa la población, el territorio o su actividad económica, el Estado siempre elegiría a dos senadores.

"Artículo 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente".

Aprobado por unanimidad con 157 votos el 3 de enero de 1917.

En 1824 la falta total de un senador era cubierta por la legislatura correspondiente, no hacía mención de la suplencia. En 1836 se hacía por elección en los mismos términos que la designación de un senador primario. A partir de 1874 por cada senador propietario se elegía un suplente.

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

Aprobado por unanimidad con 157 votos el 3 de enero de 1917.

En la Constitución de 1824 la edad requerida para ser senador era de 30 años; en las Siete Leyes de 1836, de 35 años; en las Bases Orgánicas de 1843, de 35 años; en el Acta de Reformas de 1847, de 30 años; y por último, con la reincorporación del Senado en 1874, 30 años.

La edad para ser senador siempre se mantuvo entre 30 y 35 años. Si se hace una comparación con la edad de los diputados, se observará una diferencia promedio de 10 años de edad. Se supone que el cargo de senador es más complejo, por lo tanto se debe contar con una mejor preparación y experiencia, se cree que la edad es el factor determinante para desempeñar este cargo.

El artículo 59 constitucional no tiene antecedentes en el proyecto de Venustiano Carranza, ni en la Constitución de 1917.

"Artículo 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable".

Aprobado por unanimidad con 157 votos el 27 de enero de 1917.

En la Constitución de 1824, el artículo 35 estableció que cada Cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros. En la Constitución de 1836 le correspondió a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al Supremo Poder Conservador la de senadores. En las Bases Orgánicas de 1843 correspondió a un consejo de representantes, a la Cámara de Senadores y a la Diputación Permanente. En la Constitución de 1857, el Congreso de Unión era el facultado de calificar las elecciones de sus miembros. En las Reformas de 1874, se estableció que cada Cámara calificaría la elección de sus respectivos miembros.

Es ilógico que la calificación de una elección sea realizada directamente por los supuestos candidatos electos, y en su caso, por la mitad de los integrantes que continúan en el cargo y no por algún organismo o institución independiente al órgano legislativo.

"Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

Aprobado por unanimidad con 157 votos el 3 de enero de 1917.

En la Constitución de 1812 los diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas y en ningún tiempo reconvenidos por ello. En los casos criminales por un tribunal especial de las mismas Cortes. Durante las sesiones y un mes después no podían ser demandados civilmente.

En la Constitución de 1824 los diputados y senadores eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo y jamás reconvenidos por ellas. En las causas criminales desde el día de su elección y hasta dos meses después de haber cumplido su cargo y sólo podían ser acusados ante su Cámara la cual actuaba como gran jurado para declarar si había formación de causa.

En las Siete Leyes Centralistas de 1836 en los delitos comunes, no se podía intentar acusación criminal en contra de los senadores y diputados desde el día de su elección y hasta después de dos meses de terminar su cargo.

En las Bases Orgánicas de 1843 los diputados y senadores eran inviolables por sus opiniones y votos que emitieran en el desempeño de sus funciones, y no podían ser molestados en ningún tiempo o ser juzgados por causas criminales y civiles durante su cargo y dos meses después.

En la Constitución de 1857 los diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo y jamás reconvenidos por ellas.

Con las reformas de 1874 en los mismos términos que la ley anterior, salvo que aquí los senadores son reincorporados de nueva cuenta.

"Artículo 62.- Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieran en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada por la pérdida de carácter de diputados o senadores".

Aprobado por unanimidad con 157 votos el 3 de enero de 1917.

Las Cortes de Cádiz establecieron que los diputados durante su cargo no podían admitir ni solicitar empleo o ascenso para sí o para otra persona, tampoco pensión o condecoración para él u otra persona que fueran provisión del rey, durante el tiempo de su diputación y hasta un año después.

Las Siete Leyes Centralistas señalaban que los integrantes del Congreso General no podían admitir empleo, ascenso, pensión o condecoración para sí o para otra persona durante su cargo y después de un año. Asimismo, sólo podían renunciar al cargo por causa grave justificable a criterio de la Cámara respectiva.

En las Bases Orgánicas de 1843 se hacía alusión a los mismos impedimentos antes mencionados, sin embargo, podían prestar sus servicios en cargos de duración temporal con permiso de su respectiva Cámara, con la salvedad de que cesarían de su cargo durante su comisión.

En la Constitución de 1857 el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o empleo en el que se disfrutara sueldo, sin previa licencia del Congreso, aunque fueran nombrados por el Ejecutivo.

Con las Reformas de 1874 se mantuvo lo dispuesto por el ordenamiento anterior, sin embargo la Cámara respectiva era la que otorgaba o negaba el permiso correspondiente.

"Artículo 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una u otra deberán reunirse el día señalado por la Ley, y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieron, 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 hicieron, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que faltan 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, de lo cual se de conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiera quórum 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 30 días de que autos se habla".

Aprobado sin discusión y por unanimidad el 3 de enero de 1917.

Para sesionar, el Congreso de 1824 necesitó de la concurrencia de más de la mitad de sus miembros, los presentes debían compeler a los ausentes bajo las penas que designara la ley. En los ordenamientos de 1836, 1843 y 1857 en los mismos términos de la Constitución de 1824. El precepto original se estableció con las Reformas de 1874.

"Artículo 64.- Los diputados y senadores que no concurran 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 faltare".

Aprobado por 132 votos a favor y 23 en contra el 5 de enero de 1917.

Este artículo no tiene antecedente, su discusión fue tema de grandes debates. La intención del legislador era encontrar el mecanismo de presión para obligar al representante a concurrir a sesionar; había la experiencia de que nunca se reunía en su totalidad el Congreso, sin embargo, el día de cobro todos concurrían.

"Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar;

No habrá otras partidas secretas fuera de las que se considere necesarias con este carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República;

II.- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presentasen y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución".

Aprobado sin discusión y por unanimidad de 150 votos el 14 de enero de 1917.

Las Cortes de Cádiz contemplaron un sólo período de sesiones al año al igual que la Constitución de 1824, ésta última estableció que el Congreso General se reuniría del 1o. de enero al 15 de abril. La Constitución de 1836 consideró dos períodos ordinarios, del 1o. de enero al 31 de marzo y del 1o. de julio hasta terminar los asuntos exclusivos. Las Bases Organicas de 1843 establecieron también dos períodos al año, en los mismos términos que el ordenamiento anterior, sólo variaba el segundo período, el cual debía de durar tres meses. La Constitución de 1857 reglamentó dos períodos, del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1o. de abril al 31 de mayo. Por último, las reformas de 1874

establecieron dos períodos sin precisarse fechas, pero indicándose que el primero se podía prolongar 30 días y el segundo 15.

En suma, en todas las Constituciones el Congreso tenía facultades de conocer de determinados asuntos, los cuales siempre eran los relacionados a la Hacienda Pública.

"Artículo 66.- El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero no podrán prolongarse más que hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República".

Aprobado por unanimidad de 150 votos el 14 de enero de 1917.

Las Cortes de Cádiz de 1812 establecieron que su único período de sesiones ordinarias podía prorrogarse por 30 días. En la Constitución de 1824 el Congreso también tenía facultades de prolongar su único período de sesiones por 30 días. En la Constitución de 1836 reglamentaron dos períodos, el primero se podía prorrogar dentro de los meses de abril a junio, y el segundo sólo se podía cerrar hasta agotar los asuntos por tratar. Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron dos períodos, el primero se podía prorrogar si quedaban leyes pendientes por revisar y el segundo por el tiempo necesario; en cambio el Senado podía continuar sus sesiones por 30 días más. La Constitución de 1857 reguló dos períodos, el primero se podía prolongar 30 días, en tanto que el segundo era improrrogable. Finalmente las reformas de 1874 reglamentaron dos períodos, el primero se podía prorrogar 30 días y el segundo quince.

"Artículo 67.- El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto pero en tal caso no podrá ocuparse del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiére a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias cuando se trate de asuntos exclusivos de ella".

Aprobada por 111 votos a favor y 39 en contra el 6 de enero de 1917.

En 1824 el Presidente de la República tenía la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, siempre y cuando lo acordara el consejo de gobierno con una votación de las dos terceras partes de los individuos presentes. En 1857 también el Presidente de la República podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sin embargo, debía contar con la aprobación de la Comisión Permanente.

"Artículo 68.- Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra".

Aprobado por unanimidad el 25 de enero de 1917.

El antecedente del precepto que se comenta lo encontramos en el artículo 70 de la Constitución de 1824 y prácticamente es idéntico, toda vez que el último párrafo fue adicionado con las reformas de 1874.

"Artículo 69.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la Administración Pública del país; y en el segundo caso, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesarias su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria".

Aprobado por unanimidad de 150 votos el 14 de enero de 1917.

Es un principio protocolario la presencia del Jefe del Ejecutivo en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso General. En la Constitución de Cádiz, la ausencia del rey no era impedimento para que las Cortes sesionaran, su apertura no podía diferirse por ningún motivo y si el rey asistía debía leer un discurso. En 1824 el carácter también era protocolario, la presencia obligada del Ejecutivo era para pronunciar un discurso. En 1857 el discurso que debía pronunciar el Ejecutivo debía de versar sobre el estado que guardaba la Administración Pública, el carácter protocolario en este ordenamiento pasó a hacer informativo.

"Artículo 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (Texto de la Ley o Decreto)".

Aprobado por unanimidad el 6 de enero de 1917.

La Constitución de Cádiz de 1812, dispuso que el proyecto se hacía por duplicado en forma de ley, firmados por el presidente y dos secretarios de las Cortes y después pasaría al rey para su promulgación. En la Constitución de 1824 las resoluciones del Congreso sólo tenían el carácter de ley o decreto y debían ser firmadas por el Presidente de la República, los presidentes de las dos Cámaras y sus secretarios, antecedente casi textual al artículo que se comenta. En 1836 todo proyecto del ley o decreto aprobado por ambas Cámaras debía pasar al Presidente de la República, pero si se trataba de una reforma constitucional debía pasar al Supremo Poder Conservador. En 1843 no se presentó ninguna innovación al respecto. En 1857 toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o acuerdo económico. En 1874 toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto.

"Artículo 71.- El derecho de iniciar las Leyes o Decretos, compete:

I.- Al Presidente de la Unión.

II.- A los diputados y senadores al Congreso General, y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Los que presenten los diputados o senadores, se sujetarán a los términos que designe el Reglamento de Debates".

Aprobado por unanimidad el 5 de enero de 1917.

El primer antecedente lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, donde el rey tenía la facultad de iniciar las leyes. En 1824 cualquier diputado o senador podía presentar por escrito proyectos de ley o decreto ante sus respectivas Cámaras, así como el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados. La Tercera Ley de la Constitución Centralista de 1836 estableció que las iniciativas de ley correspondían al Supremo Poder Conservador y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a su ramo y a las Juntas Departamentales en cuanto a impuestos, educación, comercio, etc. En las Bases Orgánicas de 1843 las iniciativas de ley le correspondían al Presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. La Constitución de 1857 dispuso lo mismo que el artículo que se analiza, excepto lo referente a los senadores pues en este cuerpo constitucional fue suprimido, omisión que es corregida en 1874. "El Presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse, sin exageración, que

aproximadamente el 90 por ciento de legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial"(78).

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a). Aprobar un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b). Se reportará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiera el Congreso cerrado a suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá ser el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c). El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d). Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiera hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que la desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a), pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e). Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara fueran reprobadas por

(78) Madrid Hurtado Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, Op. cit., pág. 243.

La mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a).

Si la Cámara revisora insiste, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven las adiciones o reformas para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f). En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g). Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

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

i). Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrán hacerlas al derecho de convocación que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84".

Aprobado el 14 de enero de 1917 por 149 votos a favor y uno en contra.

La Constitución de Cádiz de 1812 estableció que para la elaboración de leyes y la forma de su sanción los diputados podían proponer iniciativas de ley, las cuales eran aprobadas con la mitad más uno de los votos. Si el proyecto era aceptado por las Cortes se presentaba al rey, el cual tenía la sanción y contaba con treinta días para firmarlo o rechazarlo, si no era devuelto se sobreentendía que lo

había firmado. Una vez publicada la ley, se avisaba al rey para que procediera a su promulgación.

En la Constitución de 1824 todos los proyectos de ley se discutían indistintamente en cualesquiera de las Cámaras y, si estos eran aprobados por mayoría absoluta, se remitían al Presidente de la República para su firma y publicación; si no se firmaban se devolvían con sus observaciones a la Cámara de origen para una segunda discusión, y si eran aprobados por las dos terceras partes de los integrantes de cada Cámara se pasaba de nuevo al Ejecutivo, quien sin excusa debía firmarlos y publicarlos; los desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volvían con las observaciones de ésta a la de origen.

En la Constitución Centralista de 1836, todo proyecto que era aprobado en ambas Cámaras en primera o en segunda revisión, se remitía al Presidente de la República para su sanción.

En las Bases Orgánicas de 1843 para la discusión de cualquier ley o decreto se necesitaban en ambas Cámaras la mitad más uno de sus integrantes, y para su aprobación la mayoría absoluta. Si un proyecto era aprobado en primera o segunda instancia, se pasaba al Presidente de la República para su publicación. Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto.

En la Constitución de 1857 las iniciativas de ley debían sujetarse al dictamen de la Comisión y concluida la discusión se pasaba al Ejecutivo, si la opinión de éste era conforme, se procedía a la votación de la ley, si dicha discusión discrepaba en todo o en parte volvía el expediente a la Comisión, para que con las observaciones del gobierno examinara de nuevo el negocio.

En las Reformas de 1874 si el proyecto era aprobado por la Cámara de origen pasaba a la revisora, si ésta lo aprobaba lo remitía al Ejecutivo, quien si no tenía observaciones lo publicaba inmediatamente; si lo devolvía a la Cámara de origen con sus respectivas observaciones debía discutirse de nueva cuenta. Si una vez más era confirmado por mayoría de votos, se remitía a la Cámara revisora; y si finalmente ésta sancionaba con mayoría de votos la ley se volvía al Ejecutivo para su promulgación.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de 80 mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;

III. Para formar nuevos Estados entre los límites de los existentes;

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

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

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios;

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución;

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

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

XIII. Para reglamentar el modo de como deban expedirse las patentes de corso para dictar leyes según las cuales deban declarar ser buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener al Ejecutivo y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración o inmigración y salubridad general de la República;

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

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que estas deben tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas;

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

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano;

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deben imponerse;

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

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

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

XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios;

XXVI. Para aceptar la renuncia de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas;

XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, y demás instituciones concurrentes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto estos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esa facultad sea exclusiva de la federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trate surtirán sus efectos en toda la república;

XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas ganadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas; y

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

En la Constitución de Cádiz de 1812 las principales funciones de las Cortes eran proponer y decretar leyes, así cómo interpretarlas o derogarlas en caso necesario; recibir juramento al rey, al príncipe y a la Regencia; resolver dudas de hecho o de derecho de la constitución; elegir a la Regencia y ratificar tratados.

Las principales facultades del Congreso de 1824 eran: promover la ilustración, fomentar la prosperidad general; proteger y arreglar la libertad política de imprenta; admitir nuevos Estados y territorios a la Federación; fijar los gastos generales; contraer deudas; tener relaciones con el exterior; habilitar puertos y establecer aduanas; aprobar los tratados de paz o cualesquiera que celebrará el Presidente de la República con potencias extranjeras; determinar el peso, valor y denominación de las monedas; declarar la guerra, controlar las fuerzas armadas; permitir o no la entrada a escuadras extranjeras; así como la salida de tropas nacionales y otras.

En las Siete Leyes Centralistas de 1836 se determinó que la actuación del Congreso General sólo podía tener el carácter de ley o decreto y en su caso derogarlas e interpretarlas; exclusivamente le correspondía dictar leyes sobre la administración pública; aprobar o reformar las disposiciones legislativas que dictaban las juntas departamentales; decretar los gastos y contribuciones anuales; aprobar la cuenta de inversión anual; controlar a las fuerzas armadas; decretar la guerra y aprobar los tratados de paz; autorizar al Ejecutivo para contraer deudas y aprobar los tratados que celebrará; determinar peso, valor y denominación de las monedas; entre las más importantes.

En las Bases Orgánicas de 1843, el Congreso tenía facultades de discutir leyes en todas las materias, excepto la derogación y suspensión de leyes prohibitivas judiciales sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.

En las Reformas de 1847, las facultades exclusivas del Congreso eran dar las bases para la colonización y dictar leyes conforme a los Poderes de la Unión, para regular las facultades constitucionales.

En la Constitución de 1857 las principales facultades del Congreso eran las siguientes: Para que el Presidente de la República suspendiera las garantías que otorgaba la Constitución debía contar con la aprobación del Congreso de la Unión. Para que un ciudadano recibiera alguna condecoración por algún gobierno extranjero o servir a otro país, requería licencia del Congreso.

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señale respecto a la elección del Presidente de la República;

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

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

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deberá decretarse para cubrir aquél;

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

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

Aprobado por unanimidad de 151 votos el 15 de enero de 1917.

En lo que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la Constitución de Cádiz de 1812 no hizo mención al respecto, toda vez que su sistema era unicameral, es decir las Cortes conocían de todas las materias, por lo tanto al hablar de facultades exclusivas se entiende un sistema de dos Cámaras. En nuestro Derecho legislativo le correspondió a la Constitución de 1824 ser la pioner del sistema bicamara al depositar al Congreso en dos Cámaras, sin embargo no reglamentó facultades exclusivas, excepto que la Cámara de Diputados declaraba formalmente al presidente electo. Es la Constitución Centralista de 1836 el primer ordenamiento que reglamentó facultades exclusivas para cada una de las Cámaras. En cambio la Constitución de 1857 depositó al Poder Legislativo en una sistema unicameral, por lo tanto no reglamentó facultades exclusivas.

Es la Reforma de 1874 la que viene a consolidar el concepto de facultades exclusivas al darle a cada Cámara una naturaleza particular.

"Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo".

Aprobado por unanimidad el 15 de enero de 1917.

Este artículo no tiene antecedentes y es un complemento a las disposiciones presupuestarias.

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras;

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes supremos del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga;

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

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

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI.- Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designe esta Constitución;

VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya, y

VIII.- Resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior".

La Constitución Centralista de 1836, determinó que era facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo en enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y oficiales del ejército y la armada, asimismo dar su consentimiento para aprobar decretos conciliares y escritos pontificios y determinar si había formación de causa por actuaciones de servidores públicos. En el receso del Congreso General, el Senado tenía la facultades para acusar a los servidores públicos, así como para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras y la salida de nacionales, citando al efecto a la Diputación Permanente.

En las Bases Orgánicas de 1843 el Senado tenía la facultad exclusiva de aprobar los nombramientos plenipotenciarios, de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, así como a los oficiales superiores del ejército.

En las Reformas de 1847 el Senado tenía la facultad exclusiva de erigirse como jurado de sentencia si había formación de causa de algún servidor público, y se limitaba a declarar si el acusado era culpable o no.

Con la reincorporación del Senado en las Reformas de 1874, se le otorgaron facultades exclusivas de aprobar los tratados que celebrara el Ejecutivo; ratificar los nombramientos efectuados por el Presidente de la República; autorizar la salida de tropas nacionales y la entrada de extranjeras; disponer de la guardia nacional y declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado; nombrar gobernador provisional; y resolver los problemas políticos entre los Estados, cuando alguno de ellos concurriera con ese fin al Senado y erigirse en jurado de sentencia.

Las primeras cuatro fracciones de este artículo se relacionan con actos del Ejecutivo y se hace partícipe al Senado, dichas fracciones necesitan la aprobación de éste para su validez.

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

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

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

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

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros".

Aprobado por unanimidad con 151 votos el 15 de enero de 1917.

La Constitución de 1824 estableció que las Cámaras se podían comunicar entre sí o con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus secretarios o diputaciones.

En la Constitución de 1836 las Cámaras podían ejercer sin la intervención de la otra lo que correspondía a las resoluciones económicas de su régimen interno.

En las Bases Orgánicas de 1843 correspondió a cada una de las Cámaras sin intervención de la otra el arreglo de sus respectivas oficinas; nombramiento de sus empleados; la política interior; y calificar la elección de sus integrantes.

Con las Reformas de 1874 se estableció que cada una de las Cámaras podía sin la intervención de la otra tomar resoluciones económicas de su régimen interior; comunicarse entre sí y con el Ejecutivo a través de comisiones; nombrar a sus empleados y expedir su reglamento interior y convocar a elecciones extraordinarias para la elección de sus vacantes.

"Artículo 78.- Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones".

En la Constitución de Cádiz de 1812 había una Diputación Permanente formada por siete diputados, tres de las provincias europeas y tres de ultramar y un séptimo al azar con dos suplentes; su tiempo de duración era el de una Corte ordinaria y sus principales atribuciones eran velar la observancia de la Constitución y de las leyes; hacer del conocimiento de las Cortes ordinarias las infracciones que se cometieran; así como convocar a las Cortes a sesiones extraordinarias.

La Constitución de 1824, estableció que en el receso del Congreso entraría en funciones un consejo de gobierno integrado por la mitad del Senado y presidido por el Vicepresidente de la República. Sus principales facultades eran velar por la observancia de la Constitución, hacer al Presidente de la República las recomendaciones para el mejor cumplimiento de la misma, así como acordar por sí sólo o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias.

También las Siete Leyes de 1836 establecieron una Diputación Permanente integrada por cuatro diputados y tres senadores, su principal facultad era citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo solicitara el Presidente de la República o ella misma.

Las Bases Orgánicas de 1843, establecieron que al cierre de sesiones del Congreso entraría en funciones una Diputación Permanente integrada por cuatro senadores y cinco diputados. Sus principales facultades eran convocar a sesiones extraordinarias cuando lo decretara el gobierno, recibir las actas de elección de Presidente de la República, senadores, ministros y citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones.

Durante los recesos del Congreso de la Unión la Constitución de 1857 estableció una Diputación Permanente, integrada por un diputado de cada Estado, nombrados por la Cámara de Diputados en la víspera de la clausura de sus sesiones; sus principales facultades eran acordar la convocatoria por sí sola o a petición del Ejecutivo al Congreso a sesiones extraordinarias y resolver los asuntos que quedaron sin resolución al cierre del período ordinario.

Por último, las reformas de 1874 establecieron que en el receso del Congreso General entraría una Comisión Permanente integrada por veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores; su principal atribución era acordar por sí sola o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

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

I.- Prestar el consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de Nación, de los magistrados del Distrito Federal y territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México.

III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

IV.- Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prologarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar^{ff}.

2.4 INTEGRACION DEL CONGRESO DE LA UNION EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

El Poder Legislativo en nuestro texto constitucional vigente se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, ambas forman el Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados está compuesta de representantes de la nación electos todos cada tres años; conformada por trescientos diputados electos por mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales y doscientos de representación proporcional electos de acuerdo a las listas regionales, las cuales son votadas en circunscripciones plurinominales.

La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales es el resultado de la división de la población total del país entre los distritos de acuerdo al último censo de población, asimismo, la representación de un Estado deberá tener por lo menos dos diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Los doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta en cinco circunscripciones electorales plurinominales en todo el país.

Los requisitos para ser diputado son: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; veintiún años de edad cumplidos el día de la elección; originario del Estado en que se haga la elección o vecino con una residencia de más de seis meses.

Para ser diputado de representación proporcional se requiere: ser originario de alguna de las entidades que integren la circunscripción o vecino, con residencia de más de seis meses; no estar activo en el ejército, ni tener mando de policía o gendarmería por lo menos noventa días antes de la elección; no ser secretario, subsecretario de Estado, "magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" (sic). En este punto, aunque directamente no corresponde a nuestro estudio, es importante hacer la siguiente precisión. El original artículo 55 de la Constitución de 1917, en su fracción V, estableció que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podían ser diputados, salvo que se separaran de su cargo 90 días antes de la elección. La contradicción de esta fracción es en relación al término "magistrados", toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra de ministros, así lo reglamenta los artículos 94 y 95, ambos constitucionales. Por lo anterior, es importante su reforma, el legislador debe hacer la precisión correspondiente, es decir, cambiar la palabra de magistrados por la de ministros. Asimismo no ser secretarios de gobierno de los Estados, magistrados, jueces federales o del Estado, sólo que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes, en cambio, los gobernadores de los Estados no podrán serlo aunque se separen definitivamente de su cargo; no ser ministro de algún culto religioso; y no estar incapacitado.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Se establece que el diputado suplente no puede ser reelecto para el período inmediato, siempre y cuando entrara en funciones. Asimismo, los propietarios no podrán ser electos como suplentes para el período siguiente.

Anteriormente la Cámara de Diputados calificaba la elección de sus miembros y declaraba la validez a través de un Colegio Electoral integrado por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos. A partir de la reforma del 3 de septiembre de 1993, desaparece la autocalificación del Poder Legislativo. De acuerdo con el artículo 60 en relación con el 41, ambos constitucionales, el organismo público facultado actualmente para declarar la validez de las elecciones de los diputados, es el Instituto Federal Electoral.

Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás reconvenidos por ellas. Durante sus funciones no podrán desempeñar cargo, comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de su Cámara, si es así, cesarán en sus funciones.

Si faltan diez días sin causa justificada se entiende que renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose a sus suplentes.

Si no hay quórum, una vez instalada la sesión se convocará a los suplentes. Incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones que la ley señale, al diputado que no se presente sin causa justificada a juicio de la Cámara, los que no concurran no tendrán derecho a la dieta al día de su ausencia.

Las principales facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son: erigirse en Colegio Electoral respecto a la calificación de la elección del Presidente de la República; vigilar a través de una Comisión el desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a jefes y empleados de la misma; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y revisar la cuenta pública del año anterior las cuales son presentadas por el Ejecutivo; y declarar si se procede penalmente contra servidores públicos que incurran en delitos y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos.

Por lo que corresponde a la Cámara de Senadores, anteriormente se elegían dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, duraban en su cargo seis años, su renovación era por mitad cada tres años. Con la reforma política del 3 de septiembre de 1993, el artículo 56 constitucional adquiere una nueva redacción, estableciendo que el Senado se integrará de cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal, tres electos por mayoría relativa y uno que se asignará a la primera minoría, su renovación será total cada seis años.

El organismo público facultado para declarar la validez de las elecciones de los senadores actualmente, es el Instituto Federal Electoral, quien otorgará las constancias de asignación de mayoría y de primera minoría.

Los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser diputado, excepto la edad, que es de treinta años cumplidos el día de la elección.

No podrán ser electos para el período inmediato los senadores propietarios y si los suplentes, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio; son inviolables por sus opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás reconvenidos por ellas; no podrán desempeñar cargo, comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa, pero cesarán sus funciones representativas mientras dure su ocupación.

La Cámara de Senadores no podrá abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, debiéndose reunir el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que se reúnan dentro de los treinta días siguientes, si no lo hacen se entiende que no aceptan su cargo llamándose a sus suplentes, y si estos tampoco se presentan se convocará a nuevas elecciones.

Si un senador falta diez días sin causa justificada o licencia, se entiende que renuncia a concurrir hasta el período inmediato, llamándose a sus suplentes.

Si no hay quórum una vez instalada la sesión se convocará a los suplentes. Incurrirán en responsabilidad y serán sujetos a las sanciones que la ley señale a los que no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara de Senadores. Asimismo, incurrirán en responsabilidad los partidos políticos que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Los que no concurran a una sesión sin causa justificada o licencia, no tendrán derecho al salario correspondiente al día de la falta.

Las principales facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados de Hacienda, jefes del ejército, armada y fuerza aérea que realice el Ejecutivo; autorizar la salida de tropas nacionales a territorio extranjero, el paso de tropas extranjeras y la estancia de éstas por más de un mes en aguas nacionales; permitir que el Presidente de la República disponga de la guardia nacional; declarar gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado; resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado cuando uno de ellos concorra con ese fin; convertirse en jurado de sentencia para conocer de algún juicio político, así como de faltas y omisiones de los servidores públicos; otorgar o negar el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como de las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos funcionarios; y nombrar o remover al Jefe del Distrito Federal en el supuesto de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no emita la ratificación del

nombramiento que realice el Presidente de la República dentro de los cinco días siguientes, lo anterior sólo cuando sea un segundo nombramiento; si no hay dicha ratificación el Senado directamente nombrará al Jefe del Distrito Federal, asimismo éste último podrá rendir protesta al cargo o en su caso solicitar licencia al Senado, siempre y cuando la Asamblea de Representantes este en receso; por último el Senado también tiene la facultad de solicitar la renuncia al Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión, solicitud que deberá ser presentada por la mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores.

En lo que corresponde al Congreso de la Unión, éste anteriormente se reunía el 10. de noviembre de cada año para el primer período de sesiones ordinarias y el 15 de abril para celebrar un segundo período. A partir del 3 de septiembre de 1993 el artículo 65 constitucional es reformado, para establecer que el Congreso se reunirá a partir del 10. de septiembre de cada año para sesiones ordinarias y el 15 de marzo para iniciar un período más.

En ambos períodos se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley, así como de los demás asuntos que le correspondan; sin embargo, se ocupará en cada período de los asuntos que señale su Ley Orgánica. El primer período no podrá prolongarse más que hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su cargo, en que podrá prorrogarse hasta el 31 del mismo mes y el segundo hasta el 30 de abril del mismo año.

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ellas se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que las convoque la Comisión Permanente, y sólo se ocuparán del asunto de la convocatoria.

Si las Cámaras no están de acuerdo para dar término a sus sesiones en las fechas antes mencionadas, resolverá el Presidente de la República.

Las Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin antes convenir, ninguna podrá suspender sus funciones por más de tres días sin el consentimiento de la otra.

A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República, el cual presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país.

En caso de sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola Cámara, el presidente de la Comisión Permanente informará los motivos o razones de la convocatoria.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto e inmediatamente se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación. Asimismo, el

Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento interno.

La iniciativa de leyes compete también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas, aprobado el proyecto en la Cámara de origen pasará para su discusión a la revisora, si esta lo aprueba lo remitirá al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones lo publicará inmediatamente.

Se entiende que el proyecto no devuelto a la Cámara de origen dentro de los diez días útiles fue aprobado, si el Congreso en este término cierra o suspende sus sesiones, la devolución se deberá hacer el primer día en que esté reunido.

El proyecto desechado en todo o en parte será devuelto por el Ejecutivo con sus observaciones a la Cámara de origen para su discusión de nueva cuenta, y si es confirmado nuevamente por las dos terceras partes se remitirá a la Cámara revisora, y si en éste es sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si algún proyecto es desechado en su totalidad por la Cámara revisora volverá a la de su origen con las observaciones para examinarlo, y si es aprobado de nueva cuenta por la mayoría, volverá a la Cámara revisora y si ésta lo aprueba por la misma mayoría pasará al Ejecutivo; si no es aprobado no podrá volverse a presentar en el mismo período de sesiones.

Si el proyecto es desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, la discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o bien sobre las reformas o adiciones, sin alterar los artículos aprobados. Si estas adiciones o reformas son aprobados por la Cámara de origen por mayoría absoluta se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, pero si son reprobados volverá a la revisora para que tome en consideración las razones de ésta y, si por mayoría absoluta se desecha en esta segunda revisión, el proyecto que haya sido aprobado por ambas Cámaras se pasará al Ejecutivo. Si la revisora insiste por la mayoría absoluta en dichas adiciones o reformas, en consecuencia todo el proyecto no podrá presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por mayoría absoluta de votos de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y se reserven las adiciones o reformas para las sesiones siguientes.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se aplicarán los mismos términos anteriores.

El proyecto o decreto desechado en la Cámara de origen no podrá presentarse en las sesiones del año. Estos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, excepto los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos que deberán presentarse en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas se discutirán en la Cámara que las propone. El Ejecutivo de la Unión no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras cuando se desempeñen como cuerpo electoral o de jurado; en igual manera cuando la Cámara de Diputados acuse a un funcionario de la Federación por delitos oficiales; asimismo, cuando la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias.

Las facultades del Congreso de la Unión en forma general, son las de legislar en todas las materias: económicas, sociales, políticas, culturales, educativas, etc, así como crear todas las leyes que sean necesarias. En cambio, la Comisión Permanente entra en funciones en los recesos del Congreso de la Unión, está integrada por diecinueve diputados y dieciocho senadores y sus suplentes, nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de las sesiones ordinarias.

Sus principales funciones son: autorizar el uso de la guardia nacional; recibir la protesta del Presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal; resolver asuntos de su competencia, recibir las iniciativas de ley dirigidas a las Cámaras; convocar a propuesta propia o del Ejecutivo al Congreso o a las Cámaras a sesiones extraordinarias; otorgar o negar la aprobación de ministros de la Suprema Corte así como de las solicitudes de licencia que someta al Presidente de la República; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla la falta; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, empleados de hacienda y jefes de las fuerzas armadas nacionales; y conceder o negar las solicitudes de licencia presentadas por los legisladores.

Cada una de las Cámaras, sin la intervención de la otra, podrá: dictar resoluciones económicas en su régimen interno; comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo a través de comisiones; nombrar a sus empleados y hacer su reglamento interno; expedir convocatoria para sesiones extraordinarias; y cubrir las vacantes de sus miembros.

2.5 REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA INTEGRACION DEL CONGRESO DE LA UNION DE 1917 A LA FECHA

A continuación, se hace una breve referencia a las reformas y adiciones de los artículos relacionados directamente con nuestro tema. Se pretende resaltar la evolución de los preceptos constitucionales vinculados al Poder Legislativo, que como consecuencia han transformado la composición del Congreso de la Unión.

Nuestro texto constitucional vigente, dedica al Poder Legislativo el Capítulo II, el cual se divide a su vez en 4 secciones, correspondiendo a los artículos 50 al 79 su regulación, es decir 30 artículos se refieren directamente a nuestro tema.

Es lógico que el Congreso constituyente de 1917 proyectó y redactó un texto constitucional acorde a las necesidades de su época, al momento histórico y político, sin embargo, con el transcurso de los años los preceptos no se ajustaban a la realidad y, en consecuencia, debían reformarse. Quizás el legislador de 1917 llevado por una tendencia política, que bien es cierto transformó la vida del Estado Mexicano a un régimen más democrático, no imaginó que éstas con el tiempo serían obsoletas.

Años después de entrar en vigor la Constitución de 1917, fue reformada sobre todo para ajustar aquellos preceptos a la realidad actual. Al respecto podemos dar dos explicaciones sobre las reformas constitucionales. La primera cuando el precepto no se ajusta a la realidad actual, ya sea en el campo social o político y, la segunda, exclusivamente se basa a la imposición del grupo político en el poder, es decir, a través de la reforma busca y justifica permanecer en el poder, un claro ejemplo a ésta última postura y que además es la más sobresaliente es que hasta hoy la mayoría del Congreso han pertenecido a un sólo partido político y a un más siempre supeditados al Ejecutivo lo que demuestra una clara tendencia política.

Al comparar el texto original de la Constitución de 1917 nos daremos cuenta que la mayoría de los artículos que la integran han sido reformados o adicionados y muy pocos conservan su redacción inicial. En este caso sólo haremos referencia al articulado constitucional vinculado directamente a nuestro tema.

El artículo 50 constitucional establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores. Este precepto desde su promulgación a la fecha no ha sufrido reforma o adición alguna.

El artículo 51 originalmente establecía que la Cámara de Diputados se integraba por representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años; a partir del 29 de abril de 1933, es reformado para establecer su renovación total cada tres años; posteriormente, el 6 de diciembre de 1977, se le adicionó "por cada diputado propietario se elegirá un suplente", párrafo contemplado originalmente en el artículo 53.

Inicialmente el artículo 52 se refería al número de habitantes por el cual se elegía un representante. Estableció que por cada 60 mil habitantes se elegía un diputado propietario; a partir del 20 de agosto de 1928, un diputado por cada 100 mil habitantes; el 30 de diciembre de 1942, un diputado por cada 150 mil habitantes; el 11 de junio de 1951, un diputado por cada 170 mil habitantes; el 20 de diciembre de 1960, un diputado por cada 200 mil habitantes; el 14 de febrero de 1972, un diputado por cada 250 mil habitantes; y el 8 de octubre de 1974, sólo para quitar de este precepto la palabra "territorio".

Es de afirmarse que el artículo en comento debía ajustarse en proporción al aumento de la población, por lo tanto las reformas se justifican. De

1917 a 1972 sufrió 5 reformas, todas relacionadas con el número de habitantes por el cual se debía elegir un diputado. El 6 de diciembre de 1977 fue reformado nuevamente, estableciéndose que la Cámara de Diputados se integraría por 300 representantes electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 100 por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

Con esta reforma se le da una nueva redacción a partir de la cual se convierte en un artículo de gran importancia, toda vez que modificó el tradicional sistema electoral al combinar el sistema de mayoría y el de representación proporcional, con lo cual se pretendía dar un mayor reconocimiento a los partidos políticos minoritarios, con el objetivo de cristalizar la democracia mexicana.

Es con la reforma política del 10 de agosto de 1986, que se amplió el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. Asimismo, se determinó que un 30% del total de la Cámara de Diputados sería para los partidos minoritarios que alcanzan diputados de representación proporcional; antes de esta reforma era del 25%.

El artículo 53 fue reformado por primera vez el 20 de enero de 1977 su texto original "Por cada propietario se elegirá un suplente" pasó al artículo 51. A partir de esta fecha reguló "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la votación total del país entre los distritos señalados"; además se le agregó el último párrafo del artículo 52 constitucional "en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados".

El 6 de diciembre de 1977 se adicionó para establecer la elección de los 100 diputados de representación proporcional, al disponer que el país se dividiría hasta en cinco circunscripciones electorales plurinominales; y el 10 de agosto de 1986 se aumentó el número a 200 diputados por este principio.

El artículo 54 originalmente regulaba la elección directa de los representantes de acuerdo a los términos de la Ley Electoral. Su primer reforma fue el 22 de junio de 1963, con la que se da un nuevo enfoque a la representación política, se estableció la elección directa de los diputados, uno por cada 200 mil habitantes (artículo 52); y lo más importante, por primera vez se reconoció a los partidos políticos al determinar que se elegirían diputados de partido, siempre y cuando obtuvieran el 2.5% de la votación total; asimismo, cada partido tenía derecho a que se le acreditaran hasta 20 diputados de partido, sin embargo sólo podían participar los partidos que hubieran obtenido su registro un año antes de la elección y, por último, se reconoció a los diputados de partido las mismas atribuciones y facultades que a los de mayoría.

El 14 de febrero de 1972 la cifra del 2.5% se reduce al 1.5%, cada partido político tenía derecho a que se le acreditaran 25 diputados como máximo, es decir, un diputado más por cada medio por ciento, también el partido político que obtuviera 25 diputados por mayoría no tenía derecho a que se le acreditaran

diputados de partido y, por último, los diputados de partido se acreditaban de acuerdo al número de votos obtenidos en relación a los demás candidatos. En resumen se reformaron las fracciones I, II y III del artículo citado.

El 6 de diciembre de 1977, el artículo 54 una vez más fue reformado para regular la elección de los 100 diputados por el principio de representación proporcional, estableció que el partido político contendiente debía acreditar que participaba con candidatos por el principio de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos electorales uninominales; asimismo, tenía derecho a que se le acreditaran diputados de representación proporcional, siempre y cuando no obtuviera 60 o más constancias de mayoría y sobre todo que alcanzara el 1.5% de la votación total emitida. Cumpliendo lo anterior el partido político tenía derecho a que se le acreditaran diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos, respetando el orden de la lista de sus candidatos. Se estableció que al partido político que obtuviera noventa o más constancias de mayoría, sólo se le asignarían la mitad de las diputaciones de representación proporcional a las que tuviera derecho.

El 4 de abril de 1986 se estableció que se elegirían 200 diputados de representación proporcional, por tal razón el artículo 54 fue reformado para establecer que los partidos políticos debía acreditar que participaban en por lo menos doscientos distritos uninominales y alcanzar el 1.5% de la votación de las listas regionales de circunscripción plurinominal, para tener derecho a la acreditación de diputados por el principio de representación proporcional. Además, estableció que ningún partido político contaría con más de trescientos cincuenta diputados por ambos principios. Si ningún partido político obtenía el 35% de la votación nacional emitida y cumplía con lo anterior, se le otorgaban el número de diputados requeridos para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se asignaban también, dos diputados de representación adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 70%. Si un partido obtenía entre el 60 o 70% y su número de constancias de mayoría representaba el porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tenía derecho a participar en la distribución de representación proporcional hasta igualar su porcentaje de votos.

El 6 de abril de 1990 de nueva cuenta se reformó el precepto en análisis, para establecer la elección de los 200 diputados de representación proporcional. El partido político para obtener el registro de sus listas regionales, debía acreditar que participaba con candidatos por mayoría en doscientos distritos uninominales y alcanzar el 1.5% de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Cumpliendo lo anterior, el partido político tenía derecho a la asignación de representantes proporcionales, respetando el orden de la lista de sus candidatos. Además, ningún partido podía contar con más de 350 diputados por ambos principios.

El 3 de septiembre de 1993 el artículo 54 fue reformado una vez más.

TEXTO ANTERIOR

Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II.- Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III.- Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

TEXTO ANTERIOR

Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político.....

II.- Todo partido.....

III.- Al partido político que cumpla que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en el número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de la votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representen el mismo porcentaje de votos.

V.- El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a

que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

VI.- Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

VII.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de la fracción V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

El artículo 55 enumera los requisitos para ser diputado. El 29 de abril de 1933 su fracción V fue reformada, originalmente establecía que para ser diputado, en caso de que el candidato fuera secretario, subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte, gobernadores, secretarios, magistrados (anteriormente se asentó la contaduría que la Constitución hace al referirse a magistrados y no a ministros) o jueces federales o del Estado, debían separarse definitivamente de su cargo, noventa días antes de la elección. A partir de esta reforma los gobernadores de los Estados no podrán ser diputados aunque se separen definitivamente de su cargo, los demás funcionarios quedaron en los términos anteriores. En relación a este mismo artículo la fracción VI "No ser ministro de algún culto religioso" fue reformada en misma fecha, agregándose la conjunción "y", toda vez que se adicionó la fracción VII "No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59".

El 14 de febrero de 1972 se reformó la fracción II, al reducir la edad para ser diputado de 25 a 21 años cumplidos el día de la elección.

El 8 de octubre de 1974 se reformó la fracción III, al considerar que el diputado debe ser originario del Estado en que se lleve a cabo la elección o vecino

con residencia de seis meses, asimismo establece que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

El 6 de diciembre de 1977 se le adicionó un párrafo a la fracción III, en relación a los candidatos que figuren en las listas de las circunscripciones plurinominales requieren ser originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o con residencia de más de seis meses.

El artículo 56 fue reformado el 29 de abril de 1933, originalmente establecía "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa", cada cuatro años, renovándose por mitad cada dos años, asimismo, correspondía a la "Legislatura del Estado declarar electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos". A partir de esta reforma se agregó al primer párrafo "electos directamente y en su totalidad cada seis años".

A partir del 15 de diciembre 1986, se reforma para establecer que la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años, sin alterar el período de seis años. Es importante mencionar que en las elecciones federales de 1988 el 50% de los senadores fueron electos por un período de tres años y, el otro 50%, para un período de seis años. Lo anterior para ajustar el sistema de renovación por mitad y es a partir de 1991 que son electos cada seis años.

El 3 de septiembre de 1993 el artículo de referencia sufrió su última reforma.

TEXTO ANTERIOR

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

TEXTO VIGENTE

Artículo 56.- Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

El artículo 57 establece que "Por cada senador propietario se elegirá un suplente". Este artículo desde su promulgación en 1917 hasta la fecha no ha sufrido ningún cambio.

El artículo 58 originalmente establecía que cada senador duraría en su cargo cuatro años, renovándose por mitad cada dos años. A partir del 29 de abril de 1933, se le dio una nueva redacción al establecer que los requisitos para ser senador son los mismos que para diputado, excepto la edad, 35 años cumplidos al día de la elección. El precepto que originalmente regulaba este artículo pasó a formar parte del artículo 56 constitucional. Posteriormente, el 14 de febrero de 1972, se redujo la edad para ser senador, de 35 a 30 años cumplidos el día de la elección.

El artículo 59 reguló originalmente los requisitos para ser senador, los cuales eran los mismos que para ser diputado excepto la edad que era de 35 años. Con la reforma del 29 de abril de 1933, este artículo pasó a formar parte del artículo 58 y a partir de esta fecha se le dio una nueva redacción. "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato", asimismo, establece que los suplentes podrán ser electos propietarios siempre y cuando no hayan estado en ejercicio, pero a su vez los propietarios no podrán ser suplentes.

El artículo 60 establecía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas sobre las mismas, es decir regula las bases para la autocalificación. Es el 6 de diciembre de 1977 cuando se reforma por primera vez, para establecer que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral integrado por 60 presuntos diputados de representación mayoritaria y 40 de representación minoritaria.

Correspondió al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación de la elección de sus miembros, y se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre los recursos de reclamación interpuestos en contra de la calificación de elección de diputados.

El 22 de abril de 1981 se reformó el primer párrafo del artículo 60, estableciéndose que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus

miembros a través de un Colegio Electoral integrado por 100 diputados, 60 electos por mayoría relativa, designados por el partido político que hubiera obtenido mayoría registrada por la Comisión Federal Electoral y 40 electos por representación proporcional, reconocidos de acuerdo al porcentaje de la votación obtenida.

Con la reforma de 1986, se amplió la integración del Colegio Electoral a todos los presuntos diputados que obtuvieran constancia de mayoría expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto por los electos por mayoría relativa como de representación proporcional.

En lo que corresponde a la Cámara de Senadores, el Colegio Electoral lo integraban los presuntos senadores electos que obtuvieran declaración de su legislatura y de la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal. Con la reforma de 1986 el Colegio Electoral se integró con la totalidad de los presuntos senadores.

Sin embargo, lo anterior no rindió frutos sobre todo en lo que se refiere a la autocalificación de la Cámara de Diputados, los 500 presuntos diputados no se ponían de acuerdo, por lo tanto, en 1989 fue modificado para establecer que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos representantes nombrados por los partidos políticos de acuerdo al porcentaje y a las constancias obtenidas. Por último, en lo que se refiere a la dictaminación, las resoluciones sólo podían ser modificadas o revocadas con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los Colegios Electorales.

El 6 de abril de 1990 nuevamente se reformó el artículo 60, estableciéndose que cada Cámara calificaría la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, el de la Cámara de Diputados se integraría por 100 diputados propietarios nombrados por los partidos políticos respecto a las constancias otorgadas, el de la Cámara de Senadores por los presuntos senadores declarados por la legislatura del Estado y de la Comisión Permanente del Congreso por lo que correspondía al Distrito Federal, así como con los representantes de la anterior legislatura que continuaban en ejercicio. La resolución del Colegio Electoral era obligatoria.

El 3 de septiembre de 1993, el artículo 60 fue reformado en los términos siguientes:

Artículo 60.- Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la

Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de los diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales

elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su cargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan

uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se puedan modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

El artículo 61 establece que los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y que jamás pueden ser reconvenidos por ellas. El 6 de diciembre de 1977, fue adicionado este precepto en cuanto a que el presidente de la Cámara respectiva debe velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

El artículo 62 establece que los representantes durante su cargo no podrán desempeñar comisión o empleo de la Federación o de los Estados por el que se disfrute sueldo, sin licencia previa por su respectiva Cámara. Este artículo no ha sufrido reforma alguna.

El artículo 63 fue reformado por primera vez el 22 de junio de 1963 para establecer la apertura de las Cámaras a sesiones ordinarias; reglamentó que la Cámara de Diputados sólo podía sesionar con más de la mitad de sus integrantesmiembros y la de senadores con más de la tercera parte, asimismo reglamentó que los legisladores debían reunirse el día señalado por la ley y los presentes debían compeler a los ausentes a que concurrieran dentro de los treinta días siguientes, sino se llamaría a los suplentes. Si el legislador no se presentaba, la Cámara respectiva convocaría a nuevas elecciones. Se estableció que al no concurrir el representante dentro de los diez primeros días sin causa justificada o sin licencia del presidente de su respectiva Cámara, renunciaba a presentarse al período inmediato, por tal motivo se llamaría a los suplentes.

La reforma del artículo 63 fue consecuencia del reconocimiento que el Ejecutivo Federal hizo a las minorías organizadas en partidos políticos para que alcanzaran representantes a la Cámara de Diputados a través del sistema de "diputados de partido". A partir de esta reforma se fincó responsabilidad a los diputados y senadores que habiendo sido electos no se presentaron a desempeñar su cargo, sin causa justificada, asimismo a los partidos políticos que determinarían que sus miembros electos no se presentaron a desempeñar su cargo.

Su última reforma es el 3 de septiembre de 1993.

TEXTO ANTERIOR

Artículo 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni

TEXTO VIGENTE

Artículo 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni

ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad 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 sólo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número del 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 sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

El artículo 64 establece que los representantes que no concurran a sesionar sin causa justificada, es decir sin permiso, no tienen derecho a la dieta del día de la falta. Este artículo a la fecha no ha sido reformado.

El artículo 65 establecía que el Congreso se reuniría el 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, para revisar por conducto de la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior, aprobar el presupuesto del año siguiente y decretar los impuestos para cubrirlo, así como estudiar, discutir y votar las iniciativas que se les presenten y resolver los demás asuntos que le competen. Originalmente estableció un sólo período de sesiones ordinarias, del 10. de septiembre y no más allá del 31 de diciembre. El 6 de diciembre de 1977 fue reformado para establecer que el Congreso se reuniría en sesiones ordinarias el 10. de septiembre de cada año, para ocuparse del estudio, discusión y votación de iniciativas de ley. En esta reforma se suprimieron dos de las tres fracciones, la que facultaba al Congreso para revisar la cuenta pública del año anterior y la que se refería a la aprobación del presupuesto del año siguiente, así como la discusión de los impuestos para cubrirlos, la fracción III del artículo en comento actualmente es el artículo 65.

El 7 de abril de 1986, de nueva cuenta se reformó para establecer que el Congreso se reuniría a partir del 10. de noviembre de cada año para celebrar su primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para un segundo período, en ambos se ocuparía del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley.

En la reforma del 3 de septiembre de 1993, se estableció que el Congreso se reuniría a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período, y el 15 de marzo para celebrar un segundo período.

El artículo 66 se refiere a las sesiones ordinarias, establece que durarán el tiempo necesario pero no podrán prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las Cámaras no están de acuerdo para terminar sus sesiones, resolverá el Presidente de la República. El 7 de abril de 1986 fue reformado para establecer que cada período de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que menciona el artículo 65, el primero podría prolongarse hasta el 31 de diciembre de cada año y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año. Asimismo, si las Cámaras no estaban de acuerdo en el término de las sesiones, resolvería el Presidente de la República.

El 3 de septiembre de 1993 fue reformado en los términos siguientes: Cada período de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar los asuntos mencionados en el artículo 65. El primer período no podría prolongarse sino hasta el 15 de diciembre y el segundo hasta el 30 de abril.

El artículo 67, originalmente estableció que las sesiones extraordinarias del Congreso se llevarían a cabo cada vez que el Presidente de la República los convocara, pero sólo se ocuparía del asunto por el que se había convocado; asimismo, el Ejecutivo podría convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias cuando se tratara de asuntos exclusivos. El 24 de noviembre de 1923, el artículo en comento sufrió su primer reforma en los términos siguientes: "El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente", asimismo, sólo conocerán del asunto por el que fueron convocadas. En esta reforma se reconoció la importancia que tenía la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

El artículo 68 establece que las Cámaras residirán en un mismo lugar y sólo podrán cambiar de lugar cuando ambas así lo acuerden, siempre y cuando convengan en tiempo, modo y lugar y si no es así el Ejecutivo determinara la diferencia, asimismo, en ningún caso podrán suspender sus sesiones por más de tres días, sin el conocimiento de la otra. Este artículo no ha sufrido reforma alguna desde su promulgación.

El artículo 69 originalmente estableció que a la apertura de sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso debía asistir el Presidente de la República, quien presentaría por escrito informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública del país. Asimismo, en caso de sesiones extraordinarias, el mismo Ejecutivo debía exponer las razones de la convocatoria, así como los asuntos a tratar. El 24 de noviembre de 1923 sufrió su primer reforma, estableciéndose que los puntos de la convocatoria de sesiones extraordinarias debía informarlas el presidente de la Comisión Permanente, eximiéndose al Presidente de la República de esa obligación.

El 7 de abril de 1986 el artículo de referencia fue reformado, para establecer que a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistiría el Presidente de la República, quien presentaría informe por escrito del estado que guarda la Administración Pública del país. En la apertura del Congreso de la Unión o de una de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informaría sobre la razón de la convocatoria.

El artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, mismos que deberán hacerse del conocimiento del Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por su secretario y se promulgarán "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)". El 6 de diciembre de 1977 se modificó para establecer que el Congreso tiene facultades para expedir su ley interna, la cual no podrá ser vetada ni promulgada por el Ejecutivo, asimismo para determinar los procedimientos para la agrupación de sus integrantes.

El artículo 71 establece que compete el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. Los proyectos presentados por el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados pasarán a comisión. El artículo en comento no ha sufrido reforma alguna desde su promulgación.

El artículo 72 establece que cuando un proyecto no sea competencia de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas. El 24 de noviembre de 1923 sufrió su primer reforma en su inciso j), que originalmente establecía que el Ejecutivo no podía hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras cuando ejercía funciones de cuerpo electoral o de jurado, asimismo, cuando la Cámara de Diputados acusaba a un alto funcionario de la Federación por delitos oficiales y al decreto de convocatoria que expedía la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84. Actualmente cambió Cámara de Diputados por Comisión Permanente y desapareció el requisito del artículo 84, lo demás permanece en los mismos términos.

El artículo 73 se refiere a las facultades que tiene el Congreso de la Unión. La principal facultad del Congreso de la Unión es la creación de leyes en el ámbito legislativo, económico, político, administrativo, laboral, cultural; etc.

Este artículo ha sufrido una serie de reformas y adiciones, por tal motivo sería muy repetitivo hacer mención a cada una de ellas, sólo nos limitaremos a comentar que del 28 de agosto de 1928 al 10 de agosto de 1987 se dieron 47 cambios, más los sufridos a partir de la última fecha.

El artículo 74 constitucional enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, también es uno de los preceptos con más reformas y adiciones, pues del 20 de agosto de 1928 al 3 de septiembre de 1993, ha sufrido 10 cambios.

A continuación se hace una comparación del artículo en comento, la columna izquierda corresponde al texto antes de la reforma del 3 de septiembre de 1993 y la columna derecha al texto vigente después de ésta.

TEXTO ANTERIOR

TEXTO VIGENTE

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

II a VIII.....
.....

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable;

II a VIII.....
.....

El artículo 75 establece que la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, deberá de señalar la retribución que corresponda a un empleo, si se omite se considerará la fijada en el presupuesto del año anterior. Este artículo no ha sufrido reforma alguna.

El artículo 76 señala las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. El 20 de agosto de 1928 sufrió su primera reforma y el 17 de noviembre de 1982 la última. En el transcurso de 54 años ha sido reformado o adicionado en seis ocasiones.

El artículo 77 hace mención a las decisiones que puede tomar una Cámara sin la intervención de la otra, por ejemplo, dictar resoluciones económicas a su régimen interior, comunicarse entre sí y con el Ejecutivo por medio de comisiones, etc. Este artículo desde su promulgaciones hasta la fecha no ha sufrido reforma o adición alguna.

El artículo 78 originalmente estableció que durante el único receso del Congreso había una Comisión Permanente compuesta de 15 diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras a la clausura de las sesiones ordinarias. El 29 de diciembre de 1980 sufrió su primer reforma al incrementarse a dos los periodos de sesiones del Congreso, y el 10 de agosto de 1987 fue reformado de nueva cuenta para establecer que la Comisión Permanente se integraría por 19 diputados y 18 senadores.

El artículo 79 hace mención a las atribuciones de la Comisión Permanente, el 24 de noviembre de 1923 fue su primer reforma y el 10 de agosto

de 1987 la última, las diversas reformas han consistido en el aumento y disminución de facultades a la Comisión Permanente. Actualmente sus principales facultades son: prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional; recibir la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte; resolver asuntos de su competencia; acordar por sí o por el Ejecutivo la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso o alguna de las Cámaras; etc.

De lo anterior es importante destacar la reforma constitucional de 1993, por ser la más reciente y, sobre todo, por estar ligada directamente con nuestra investigación. Fue en el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que tuvo lugar en los meses de agosto y septiembre de 1993. En lo general se aprobaron ocho artículos constitucionales, así como la reforma, adición y derogación de 200 artículos de la Ley Electoral. Como en todas las reformas constitucionales, la exposición de motivos justificó a ésta en tres grandes objetivos; fortalecer un sistema plural de partidos; promover una mayor equidad en la competencia electoral y garantizar la legalidad e imparcialidad de los procesos electorales.

Correspondió a la mayoría absoluta, como establece nuestra Carta Magna, aprobar una modificación más. En este punto es importante manifestar que tanto la Cámara Baja como en la Alta el partido político dominante se impuso, pues en ambas contaba con mayoría.

Lo sobresaliente también de esta reforma fue el diálogo, todos los partidos políticos representados aceptaron participar en el debate, aún los de oposición o minoritarios. Excepto el Partido Acción Nacional, sus integrantes calificaron a la reforma como "insuficiente, contradictoria y selectiva" (79).

En cambio, los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, todos o la mayor parte, afirmaban que la reforma estaba enfocada a la apertura y perfeccionamiento de las asociaciones democráticas y no al predominio de un partido único, lo que demuestra una clara contradicción, si consideramos que los diversos congresos que se han sucedido, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, la mayoría de sus integrantes han pertenecido a un mismo partido; por lo tanto al aprobar una reforma siempre ha predominado una tendencia política y siempre se ha justificado que ésta es de perfeccionamiento, lo que da a entender que el precepto anterior no cumplió con lo pretendido, en cambio el reformado ¿si lo cumplirá? o será necesario otra reforma de perfeccionamiento.

En toda enmienda la exposición de motivos justifica siempre las razones que motivaron su reforma y los adelantos que supuestamente se deben de dar, pero lo más contradictorio, siempre se concluye que es para superar en forma y fondo a la anterior.

(79) Navarrete Alberto, "Reforma Electoral", *Periódico Excelsior, México, D.F.*; 4 de septiembre de 1993, págs. 10A, 26 y 39.

Uno de los principales cambios de esta reforma, es la fijación de límites máximos a las curules que obtenga un partido por la vía mayoritaria mediante el voto en la Cámara de Diputados, lo cual evita, según se dijo, "una desproporción excluyente y de privilegio a la representación plural" (80). En cambio la disposición de aumentar de 64 a 128 el número de escaños senatoriales (cuatro por entidad federativa y Distrito Federal) es congruente con la apertura de ese órgano a las minorías partidistas.

El 29 de agosto de 1993, la Cámara de Diputados actuando como Cámara de origen, conoció y aprobó en lo particular las enmiendas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 todos constitucionales, la aprobación fue votada por el PRI, PAN y PARM. Los diputados de los partidos de PRD, PPS y PFCRN votaron en contra.

El artículo que mayor discusión tuvo para su reforma fue el 41, en el debate no sólo se argumentó en favor y en contra de elevar a rango constitucional las reglas del financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como de las nuevas atribuciones del Tribunal Federal Electoral. En el debate participaron todos los partidos, sin embargo sobresalió la discusión entre las fracciones parlamentarias del PRD y PAN.

La discusión sobre el artículo 54 también se prolongó, especialmente en lo relativo a la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y de los nuevos mecanismos para el reparto de las 200 curules plurinominales.

La discusión del artículo 56, se enfocó a la apertura del Senado a las minorías en relación a la elección de cuatro senadores por Estado y Distrito Federal, es decir, una Cámara de 128 representantes federales. En esta iniciativa los legisladores priistas y panistas votaron a favor, todos los demás grupos parlamentarios lo hicieron en contra.

La iniciativa de reforma del artículo 60, propuso que se declarara la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales y en cada entidad federativa, y que se creara una sala de segunda instancia para resolver las impugnaciones que presentaran los partidos políticos para modificar los resultados electorales.

En lo que corresponde a los artículos 63, 74 y 100, se acordó por los grupos parlamentarios que pasaría sin debates, toda vez que no fueron reservados por ningún diputado para la discusión en lo particular.

En suma, la segunda reforma electoral del sexenio fue aprobada por 313 diputados a favor y 56 en contra, e inmediatamente se turnó a la Cámara revisora.

(80) Navarrete Alberto, *Op. cit.*, págs. 10A, 26 y 39.

En cuanto a la discusión la Cámara de Senadores -48- presentes conocieron en primera lectura el dictamen que modificaba los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Carta Magna. La Cámara Alta, en este caso revisora aprobó las reformas en lo general, 46 votos en favor y dos en contra (del PRD), el único senador panista no asistió. El 30 y 31 del mismo mes el Senado aprobó las enmiendas y el 1o. de septiembre se remitió a las Legislaturas de los Estados con el mismo fin.

El 2 de septiembre de 1993, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó la declaración a las reformas de los siete artículos constitucionales mencionados e inmediatamente se envió al Ejecutivo para su publicación, la que se llevó a cabo al día siguiente.

El Partido de la Revolución Democrática, único partido de oposición presente, decidió no votar, toda vez que según ellos no se consideró la creación de "órganos electorales independientes, autónomos que garantizaran elecciones legítimas y creíbles" y, por tanto, "tendrá una influencia negativa en el desarrollo político del país"(81). Así lo refirió en su ponencia el senador Roberto Robles Garnica. También el senador Porfirio Muñoz Ledo, manifestó que "el pueblo de México está en espera de reformas legales y de prácticas políticas que aseguren una más y mayor vida democrática, pero que no por ello había razón para "violentar los procedimientos parlamentarios"(82).

Es lógico suponer que el partido en el poder refutaría todo lo que estuviera en contra de su política, por lo tanto, el senador priísta Héctor Hugo Olivares Ventura, refutó la postura anterior manifestando que la iniciativa se apegó a las normas reglamentarias del Congreso de la Unión, y por lo tanto convocaba al partido de oposición (PRD) a que "nos alejemos de adjetivos descalificadores o efectistas"(83).

En fin, los legisladores del partido político mayoritario defendieron como siempre su postura, consideraban a la reforma como una evolución del procedimiento electoral; por lo que según manifestaron "es explicable el voto negativo de la oposición en una cultura política en proceso de consolidación"(84), además, "agregaron que el PRI ha tenido voluntad de apertura del cambio democrático y del procedimiento de las asociaciones democráticas del país"(85).

Lo novedoso de esta reforma, es que incluye por primera vez la apertura del Senado a representantes de las minorías estatales y la creación de una

(81) Navarrete Alberto, *Op. cit.*, págs. 10A, 26 y 39.

(82) *Idem.*

(83) *Idem.*

(84) *Idem.*

(85) *Idem.*

sala de segunda instancia en el Tribunal Federal Electoral, que resolverá las impugnaciones a los resultados electorales que presenten los partidos políticos. También comprende la eliminación de la autocalificación de las elecciones de los diputados y senadores y la cancelación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados, con la modificación a los mecanismos de reparto de las 200 curules de representación proporcional.

CAPITULO III

INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

3.1 EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA Y SU FINALIDAD

Referirse al principio de mayoría relativa, necesariamente implica hacer referencia al término de representación, por lo tanto, es importante dar una definición al respecto.

Que es la representación? La representación es el acto de representar a una persona en sus funciones o actividades; es decir, sustituir a otra o hacer sus veces.

El concepto anterior es claro, sin embargo, la representación puede ser social, jurídica o política; para el presente estudio la que interesa es la política.

La representación política. "Es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal" (86).

La definición transcrita se puede interpretar en los términos siguientes: Los habitantes de la nación, en este caso los ciudadanos, para hacer valer sus derechos ante el Estado y actuar conjuntamente con éste, deben de elegir a sus representantes necesariamente a través del sufragio.

Se manejan varias teorías que tratan de explicar la representación política. En nuestra investigación no es importante explicarlas, sólo diremos que nuestro sistema sigue la teoría clásica de la representación, la cual establece que el representante no está limitado a ningún mandato, ni representa a alguien en particular, sino es el representante de todos ante el Estado. "La representación política ostenta diferentes atributos que la distinguen de otras figuras, como la delegación y el mandato. No es correcto, por ende, hablar indistintamente de cualquiera de dichos tres conceptos como si fueran equivalentes. La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de los regímenes democráticos, en cambio, como ya lo hemos aseverado, sólo en éstos se da la representación política" (87).

(86) Rodríguez González Armando, Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Representación Política", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., Editorial Porrúa-UNAM., México 1989. Tomo III. pág. 2804.

(87) Burgoa O. Ignacio, *Op. cit.*, pág. 674.

En los cambios sociales del siglo XIX la mayor parte de los países concretaron y plasmaron sus ideales en normas constitucionales, de aquí nace el principio de democracia representativa, concepto que fue imitado por nuestro país al consagrarlo a nivel constitucional. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...."

El fundamento primordial de la democracia representativa se consolida cuando la mayoría ciudadana expresa su voluntad. En suma, el término representatividad significa intereses generales o colectivos y no individuales. "El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada, y así se entendió en la edad media, las cortes y parlamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera" (88).

Por lo anterior, se puede afirmar que los representantes no son del electorado en particular, sino del pueblo o de la comunidad en general. "La voluntad de la mayoría se considera dentro de la democracia como expresión de la voluntad general. La democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece en la decisión" (89).

En nuestros primeros ordenamientos constitucionales la representación fue indirecta, subsistiendo más de un siglo, sin embargo, desde 1917 es una realidad el ejercicio de la democracia de representación directa.

Importante resulta pues, la participación del pueblo, elemento primordial para que la representatividad surta efectos, lo que implica y obliga al Estado a garantizar la existencia de normas y mecanismos que aseguren su participación, así surgió el sufragio; método de participación popular en intereses de la comunidad.

La doctrina clasifica el sufragio en universal y restringido. El primero es el general, el ciudadano emite su voto en favor del candidato de preferencia. El restringido es aquel en el que una parte de la población emite su voto en razón a su raza, religión, sexo, etc. "Hasta 1953, el sufragio es restringido por distintos motivos, el último en suprimirse fue el que atribuía el voto exclusivamente a la ciudadanía masculina, ya que la mujer obtiene ese derecho precisamente en el año últimamente mencionado, durante el régimen del Presidente Ruíz Cortines" (90).

(88) Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, *Op. cit.*, pág. 158.

(89) Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, *Op. cit.* pág. 97.

(90) Andrade Sánchez Eduardo, "*Evolución del Derecho Político Electoral Mexicano*". *Obra Jurídica Mexicana*, 2a. ed., Tomo III, Procuraduría General de la República, México 1987. pág. 2953.

Otra clasificación es la de sufragio directo e indirecto. En el directo el votante elige a su representante; en el indirecto la votación se hace en favor de electores, los que a su vez hacen la elección definitiva.

Para poder tener un enfoque más amplio, en este caso, es importante analizar los antecedentes legislativos en los ordenes constitucionales que estuvieron vigentes en nuestro país.

El primer domingo de 1812, por primera vez votaron los mexicanos, lo hicieron para designar a los representantes a las Cortes de Cádiz. El voto era indirecto, las elecciones se iniciaban primero en cada parroquia, donde se reunían los electores en juntas presididas por el jefe político y el cura párroco, quienes a su vez designaban a 11 compromisarios, los cuales nombraban al elector o electores de cada parroquia, éstos a su vez, se congregaban en la cabecera de cada partido para nombrar al elector o electores que concurrirían a la capital de la provincia para elegir, finalmente, a los diputados a las Cortes de Cádiz. "La parroquia, realmente era una circunscripción de tipo religioso que comprendía a todos los feligreses bajo la jurisdicción de un cura párroco y se empleaba como base para el mecanismo de la elección. El partido era una demarcación administrativa que comprendía a varios pueblos, y la provincia una circunscripción administrativo-político de mayor extensión, que servía como base para la división territorial tanto en la península como en los territorios de Ultra Mar"(91).

De lo anterior, podemos concluir que es el primer antecedente que registra nuestra historia, y al que se enfrentaron por primera vez los habitantes de la Nueva España en el ejercicio de la representación política.

Posteriormente José María Morelos y Pavón pretendió estructurar el sistema jurídico del México Independiente. El 14 de septiembre de 1813 en la ciudad de Chilpancingo, se instaló el Primer Congreso al que se le llamó "Congreso de Anáhuac", integrado por diputados electos popularmente y otros elegidos por Morelos; expidió el "Acta Solemne de la Independencia de América Septentrional", por separado Morelos presentó un documento al que denominó "Sentimientos de la Nación", en su artículo 5º consideró que la soberanía dimana directamente del pueblo.

Lo antes mencionado quedó asentado en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, en uno de sus preceptos consideró que "la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos mexicanos". Sin embargo, reafirmó el mismo procedimiento empleado en la Constitución de Cádiz, es decir, propuso la elección indirecta.

(91) Andrade Sánchez Eduardo, *Obra Jurídica Mexicana, Op. cit. pág. 2954.*

Los objetivos pretendidos por la Constitución de Apatzingán, quedaron sólo como la primera iniciativa que intentó consagrar los ideales de un pueblo que buscaba liberarse de un régimen opresor, toda vez que no alcanzó a concretarse y sólo quedó como el primer intento de una nación que aspiraba a su independencia. "La Constitución de Apatzingán se basaba también en las distribuciones circunscriptoriales adoptadas por la Constitución de Cádiz: preveía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia"(92).

Por su parte, la Constitución de 1824 hizo recaer en la nación la esencia y raíz de la soberanía. Las primeras elecciones del México independiente, fueron para elegir a los representantes al Congreso constituyente de 1823-1824, la elección fue indirecta, el ciudadano manifestaba a viva voz por quién votaba. Las legislaturas de los Estados eran las facultadas para reglamentar las elecciones.

Luego, la Constitución Centralista de 1836 se opuso al federalismo. Estableció que el sistema de gobierno mexicano es el "Republicano, Representativo y Popular". Este ordenamiento adoptó la elección indirecta y el derecho de votar y ser votado para los cargos de elección popular.

En cambio las Bases Orgánicas de 1843 reafirmaron los lineamientos del sistema centralista y reconocieron que "Todo el poder público reside esencialmente en la Nación". Estableció que el votar en las elecciones populares era un derecho y un deber de los ciudadanos, siempre y cuando reunieran los requisitos correspondientes. El procedimiento electoral y la elección de los integrantes del Congreso eran previstos y calificados por las Cámaras. La elección una vez más fue ratificada como indirecta.

Correspondió al Acta Constitutiva de 1847 retornar al federalismo; reconoció el derecho de votar; el sistema electoral quedó contemplado en una ley secundaria que previó la elección directa, con excepción de un tercio del Senado, sin embargo, prevaleció el sistema indirecto.

La representación indirecta también fue confirmada por la Constitución de 1857 y su Reforma de 1874, ambas establecieron que "La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para su beneficio".

Por último, después de 1910, Francisco I. Madero logró establecer el principio de representación directa, el cual fue confirmado en la Constitución de 1917 al elegir a través del sufragio universal y directo por primera vez a los integrantes del Congreso de la Unión, principio respaldado con el término de "Sufragio Efectivo. No Reección". "Es plenamente reconocido que la Constitución Mexicana de 1917 rompió con el modelo tradicional del constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público. Así, a partir de 1917 se introdujo también en la norma constitucional la regulación de las relaciones sociales"(93).

(92) Andrade Sánchez Eduardo, *Obra Jurídica Mexicana, Op. cit.*, pág. 2955.

Posteriormente, el crecimiento demográfico fue un factor que influyó en la integración de la Cámara de Diputados. Conforme aumentaba la población era necesario formar un nuevo distrito. En 1917 por cada 60 mil habitantes se elegía un diputado, sistema que estuvo vigente hasta 1976, en este último año se eligió un diputado por cada 250 mil habitantes.

Otro factor que alteró la integración de la Cámara de Diputados fue la propuesta del Presidente de la República Lázaro Cárdenas, quien inició en 1937 una reforma para conceder derechos políticos a la mujer, sin embargo, es hasta 1946 a nivel municipal y, en 1953 a nivel federal que la mujer tuvo derecho a votar y ser votada, lo que le reconoció la igualdad política frente al hombre. Lo anterior duplicó el padrón electoral y en consecuencia debió de ajustarse la Ley Electoral. "Para poner remedio a semejante situación se ha reformado la Constitución y se ha legislado abundantemente. Ocho leyes electorales han regido en setenta y tres años, además de las diversas reformas que cada una de ellas ha experimentado" (94). En la actualidad el voto es secreto y está restringido sólo por razones de edad y de moralidad pública.

Se dice que los poderes de la Unión representan a la soberanía popular, por lo tanto, se puede afirmar que la representación popular se ostenta en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dado que nuestro Derecho Constitucional mexicano les da el carácter de representatividad.

En el Poder Ejecutivo es clara la representatividad, el representante surge de una elección popular directa, al igual que los integrantes del Poder Legislativo. Sólo el Poder Judicial no se puede considerar una auténtica expresión de representatividad, sin embargo, nuestro Derecho Constitucional establece que todo poder es de origen popular. "Aunque habría que admitir que se trata de una representación de segundo grado, ya que la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concede, en primera instancia, al Poder Ejecutivo, debiendo obtener la aprobación del Senado de la República" (95).

Nuestra Constitución vigente regula el principio de mayoría relativa para la elección de los representantes populares. En la actualidad, con elecciones uninominales por distritos y de representación proporcional por circunscripciones en lo que corresponde a la Cámara de Diputados. En la mayoría relativa se requiere que el candidato obtenga el mayor número de votos de la elección del distrito de que se trate, mientras que en la proporcional sólo es necesario tener el mayor porcentaje de votos sobre los demás candidatos, y lo más importante, el

(93) Ruiz Massieu José Francisco, Valadés Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. "La Reforma Social de la Constitución" 1a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1983. pág. 10.

(94) Valadés Diego, Constitución y Política. 2a. ed., UNAM. México, 1994, pág. 83.

(95) Andrade Sánchez Eduardo, "El Sistema Representativo Mexicano", Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Vol. 1., Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados (LIV Legislatura), pág. 12.

triunfador por cualquiera de los sistemas es representante de todos los que sufragaron.

El primer antecedente que pretende romper con la primacía del sistema mayoritario es el del 21 de diciembre de 1962. El Presidente de la República Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma en materia político-electoral con la cual pretendió reconocer y dar una mayor participación a los partidos políticos minoritarios con el sistema de "diputados de partido", sin embargo, el mecanismo para la elección ratificó como predominante al sistema de mayoría relativa.

Actualmente la mayoría relativa es aplicable para la elección de los 300 representantes a la Cámara de Diputados, electos en sus respectivos distritos uninominales.

Es cierto que al quedar la Cámara de Diputados integrada y lista para sesionar, en ella se encuentran reunidas las diferentes corrientes ideológicas (partidos políticos) que contendieron en el proceso electoral y alcanzaron curules. Por esta razón, los diputados pertenecientes a un mismo partido político se agrupan para formar lo que se conoce como mayoría parlamentaria, la cual está representada por el partido político que obtuvo mayoría, en nuestro caso, ésta siempre ha correspondido al Partido Revolucionario Institucional. Por lo tanto los representantes minoritarios quedan rezagados a un segundo término, por lo que al respecto podemos concluir que el sistema de representación mayoritaria, se le puede también llamar representación primaria o unitaria.

En consecuencia, al dar inicio una nueva legislatura corresponde a la mayoría absoluta integrar la Gran Comisión, es aquí donde influye la mayoría, por ejemplo, toda resolución tomada por una Asamblea Legislativa, debe ser a través del principio de votación mayoritaria, sólo así sus actuaciones y decisiones tendrán plena validez.

En las sesiones del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras se pueden distinguir tres tipos de calificación de votaciones por mayoría: simple, absoluta y calificada.

La mayoría simple es aquella que decide una votación en base al mayor número de votos emitidos; la mayoría absoluta se da en base a la mitad más uno de los votos emitidos en un determinado sentido; y la mayoría calificada es el resultado que decide una votación determinada en base a los requisitos que establece o exige la ley.

Si el Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras aprueban un asunto mediante el voto de la mayoría que participa, se le conoce como mayoría representativa. Cuando la mayoría se impone, implica el gobierno de los más sobre los menos, así se legitiman las decisiones que se liberan, dando fuerza

obligatoria para quienes deben de observarlas; si este requisito no se cumple estaría validez a los actos del Poder Legislativo.

Si la norma, ya sea reglamentaria o constitucional establece que para llegar a tomar una liberación, ésta debe ser por las dos terceras partes de los integrantes de las Cámaras o del Congreso de la Unión, a este principio se le identifica como mayoría calificada.

Cuando una votación es tomada sin contar los votos y a simple vista se aprecia una mayoría notable, y ésta tiene como objetivo decidir exclusivamente una resolución interna, se le conoce como mayoría económica o simple.

3.2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y SU FINALIDAD

El principio de representación proporcional, es hasta hoy el camino más seguro para que las corrientes ideológicas minoritarias lleguen a la representación parlamentaria, su objetivo primordial es que la representación nacional esté conformada por las distintas ideologías organizadas en partidos políticos, los cuales designan a un determinado número de candidatos por circunscripción plurinominal, caso diferente a lo que sucede con el principio de mayoría relativa, donde el partido político designa a un sólo candidato por distrito.

La primera modificación al tradicional sistema electoral mexicano se da con la reforma de 1963, al implantarse el régimen de "diputados de partido". Con esta reforma se sentaron las bases en el artículo 54 constitucional para el acceso a la Cámara de Diputados de las corrientes minoritarias.

La primera Cámara de Diputados integrada con este sistema, fue la que abrió sus sesiones el 10. de septiembre de 1964 y la última en 1976. En el transcurso de 12 años el sistema de diputados de partido no dio resultados positivos, la representación de las minorías ante la Cámara de Diputados fue relativamente nula, lo que exigía una urgente reestructuración al sistema electoral.

La segunda modificación se da con la reforma de 1977, primer antecedente directo del principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales; las nuevas bases para la elección quedaron contempladas en el artículo 54 constitucional. "En cuanto se refiere a la composición de la Cámara de Diputados, la reforma de 1977 transformó el sistema de diputados de partido, por uno más ortodoxo -de filiación germana- que aunaba a la representación directa con la proporcional. El debate sobre la pertinencia de adoptar esta última modalidad de manera exclusiva, fue por demás intenso"(96).

(96) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.,* pág. 87.

Los requisitos principales para el partido político que aspiraba a curules de representación proporcional, eran los siguientes:

1.- Para el registro de listas se debía acreditar la participación con candidatos por mayoría relativa, en la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

2.- No obtener 60 o más constancias de mayoría y alcanzar el 1.5% de la votación emitida.

3.- El partido político que cumplía con los dos requisitos anteriores, se le asignaban, de acuerdo a su porcentaje de votos obtenidos, el número de diputados de su lista, y

4.- Si dos o más partidos con derecho de participar en la distribución de las listas regionales, obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo sería objeto de reparto el 50% de los curules que debían asignarse por el principio de representación proporcional.

La exposición de motivos de la Reforma Política de 1977 justificaba el mecanismo: "La iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante este último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción en número de curules a que tenga derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido"(97).

La reglamentación al nuevo sistema electoral le correspondió a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977. El organismo facultado para establecer el número de circunscripciones plurinominales y la fórmula electoral para la elección era la Comisión Federal Electoral.

Una tercera modificación es la de 1986, el artículo 54 es reformado para establecer las bases de la "cláusula de gobernabilidad" con el incremento del número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. A partir de esta reforma el partido político para tener derecho a curules de representación proporcional, debía acreditar que participaba con candidatos de mayoría relativa en la tercera parte de los 300 distritos uninominales; alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales y no haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva. "En 1986, mediante el aumento de cien a doscientos diputados elegidos por el procedimiento de representación proporcional, se atendió la demanda de las organizaciones de menor peso electoral, para conjurar situaciones como las que en 1964 habían obligado a asignar diputados a un partido que no alcanzó el mínimo requerido, forzando a un dictamen que explícitamente

(97) Exposición de motivos de la iniciativa de reformas que se sometieron a consideración del Congreso de la Unión el 4 de octubre de 1977.

declaró que en materia de representación política el espíritu de la Constitución prevaecía sobre su letra" (98).

En suma, ningún partido político tenía derecho a que se le reconociera más de 350 diputados por ambos principios; lo cual representaba el 70% de la integración de la Cámara de Diputados, no importando que su porcentaje de votos haya sido mayor; en cambio, si ninguno obtuvo el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzó la mitad más uno de los miembros de la Cámara, en consecuencia al partido con mayor porcentaje se le asignaban diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta.

Como consecuencia a la reforma de 1986 la Ley Electoral fue modificada y le correspondió al Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987 reglamentar el procedimiento para la elección de los representantes; y a la Comisión Federal Electoral determinar el ámbito territorial de los distritos electorales y de las cinco circunscripciones plurinominales; así como el número de diputados que se debían elegir en cada una.

Para la asignación de curules de representación proporcional a los partidos políticos, la ley electoral estableció dos formulas; la de primera proporcionalidad y la de representatividad.

La fórmula de primera proporcionalidad se integraba con los siguientes elementos:

- A).-Cociente rectificado.
- B).-Cociente de unidad.
- C).-Resto mayor.

El cociente rectificado era el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinomial entre el número de sus curules, multiplicado por dos.

El cociente de unidad era el resultado de dividir la votación efectiva, una vez deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules no repartidos, y

El resto mayor era el más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente de unidad, éste se utilizaba sólo cuando había curules sin distribuir.

La finalidad era la adjudicación de curules a los partidos políticos de acuerdo a la votación que hubiesen alcanzado en las circunscripciones plurinominales, sin embargo, previo a la elección, la Comisión Federal Electoral determinaba si utilizaba la fórmula de primera proporcionalidad o de representatividad mínima. Ambas enfocadas a proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas.

En 1989 se aprobó una reforma más relativa al sistema político-electoral, a esta se le conoció como "Contrarreforma Política" la cual incluyó de nueva cuenta al artículo 54.

Estableció que el partido político tenía derecho a diputados de representación proporcional, siempre y cuando cumpliera con dos requisitos fundamentales:

- 1). Registrar a 200 candidatos en los distritos uninominales, y
- 2). Obtener el 1.5% del total de la votación nacional.

Por lo anterior, se puede afirmar que la representación proporcional es el sistema electoral que, a diferencia de la mayoría relativa, distribuye hasta 200 curules en forma proporcional a los partidos políticos contendientes en relación a la votación obtenida.

En la actualidad, la Cámara de Diputados se integra por trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa y hasta 200 por el principio de representación proporcional.

3.3 ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN MEXICO

Cuando surge una reforma a la Carta Magna, se piensa en una transformación, la cual debe ser de perfeccionamiento. Se busca superar en forma y fondo un precepto que quizá por el tiempo de su aplicación ha prescrito o no se ajusta a la realidad sociopolítica. Por lo tanto, todo cambio o reforma política surge de una necesidad social que el proceso histórico hace necesario perfeccionar.

En México afortunadamente, sobre todo a partir de 1917 los cambios sociales, políticos, jurídicos, culturales, etc., se habían dado pacíficamente, es decir, la revolución siempre fue a través del consenso, sin embargo, el 1o. de enero de 1994 México despertó con una llamada de atención, una interrupción violenta dejó a atrás los 73 años de transición pacífica. Correspondió al Estado de Chiapas ser el escenario de tensión, sus características así lo permitieron; sus

rasgos de pobreza, atraso e injusticia facilitaron a un grupo armado instalar su cuartel para exigir al gobierno federal una real democracia, elecciones limpias y una equitativa distribución de la riqueza.

Otro de los sucesos que también nos lleva a la reflexión fue el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, quien en su breve campaña electoral se distinguió por su carisma y sus postulados los fundo en la democracia.

En fin, acontecimientos tristes para nuestra historia, que ponen en manifiesto que el México de hoy necesita un cambio, pero un cambio basado en la paz social, que el arma sea la democracia y no las bayonetas.

Desde la promulgación de nuestra Constitución vigente, sólo un partido político ha gobernado, es decir 73 años en el poder. Nuestro presidencialismo siempre se ha distinguido por la imposición en la designación. El representante del Ejecutivo a su vez es el máximo dirigente del partido político en el poder, por tal razón al terminar su gestión designa a su sucesor. El Poder Legislativo también se ha distinguido por su integración, hasta hoy la mayoría pertenece al partido político en el poder. En el Poder Judicial sus miembros son propuestos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, donde la mayoría pertenece al partido político en el poder. De lo anterior se desprende que en la división de poderes el partido político en el poder es el único que ostenta a éste.

Por lo tanto podemos afirmar que en el transcurso de 73 años el poder político siempre lo ha sustentado el partido político en el poder, quien hoy en día se ve presionado a justificar a un más su proceder, toda vez que a partir de las elecciones federales de 1988 su permanencia como partido único se ha debilitado y día con día se ve obligado a aceptar el cambio que conlleve a una democracia más sólida y apegada a las necesidades de nuestra sociedad. Asimismo, es de afirmarse que gran parte de este desarrollo ha sido gracias a la participación de los partidos políticos minoritarios, quienes hasta hoy la mayoría de sus representantes han arribado sobre todo a la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional y muy pocos por mayoría relativa y siempre han optado por consolidar una democracia plural basada en la paz social.

Así pues, se han dado reformas que de una manera u otra influyen en el progreso del sistema electoral mexicano, pero también otras que lo han paralizado; por ejemplo, los diputados de partido y la alquimia electoral; y otras más que lo han fortalecido como el sistema de representación proporcional.

Es a partir de 1953 que se reconoce a la mujer el derecho de votar y ser votada, y en consecuencia surge la necesidad de adaptar el sistema electoral, pues este reconocimiento provocó que el padrón electoral se duplicara. "La presencia de la mujer en los comicios federales había sido largamente diferida cuando, tras casi veinte años de la primera iniciativa, entró en vigor la reforma constitucional de 1953. Las reticencias eran naturales. Se pasaba del argumento que consideraba a la mujer fácil instrumento del clero, a la preocupación de que su débil presencia en la

actividad laboral y agraria no la encuadraban en sectores organizados que permitieran inducir el sentido de su voto. Con todo, el voto femenino imprimió un importante giro democrático al derecho electoral en México⁽⁹⁹⁾. Posteriormente en 1963 el artículo 54 constitucional es reformado para consagrar el sistema de diputados de partido, permaneciendo el sistema mayoritario inalterable. El objetivo, según lo explicaba la exposición de motivos era respetar los derechos de las minorías y la diversidad de criterios. La pretensión era robustecer la representación popular en la Cámara de Diputados y dar oportunidad a las corrientes minoritarias organizadas en partidos políticos, hasta entonces carentes de voz y voto, pudieran ser escuchadas y, para dar un carácter plural a la labor legislativa.

Luego en 1969, el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz reformó el artículo 34 Constitucional para permitir el voto activo a los mayores de 18 años, lo que también elevó el padrón electoral.

En consecuencia en 1972 el artículo 52 constitucional es reformado para crear 16 nuevos distritos electorales, ampliándose el número de diputados de partido a 25. Sin embargo, la experiencia de tres elecciones demostraron las dificultades para los partidos políticos de alcanzar el porcentaje requerido, por lo tanto surgió la necesidad de reducir el 2.5 al 1.5%; asimismo, se reformaron los artículos 55 y 58 relativos a la edad para aspirar a Diputaciones y Senadurías; para el primer cargo se redujo la edad de 25 a 21 años y para el segundo de 35 a 30 años.

Con la reforma política de 1977 el artículo 54 constitucional una vez más es reformado para ampliar la representatividad del Poder Legislativo y la regularización de los partidos políticos como órganos de representación y expositores de la expresión de la sociedad. "La primera estipulación al respecto es que éstos son entidades de interés público. La expresión normativa tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado"⁽¹⁰⁰⁾.

El antecedente directo del principio de la representación proporcional lo encontramos en la exposición de motivos de la Reforma Constitucional de 1977. La iniciativa dispuso que además de los 300 diputados electos por el sistema de representación mayoritaria, se debían de elegir hasta 100 diputados por el sistema de representación proporcional. Antes de esta reforma la Cámara de Diputados se integraba de 196 diputados electos por el principio de mayoría y de diputados de partido.

(99) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.*, pág. 85.

(100) Andrade Sánchez Eduardo, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Op. cit.*, pág. 13 y 14.

Para la elección de los 100 diputados de representación proporcional se dividió al país en tres regiones plurinominales; la de Occidente, Oriente y Centro-Suroeste, donde se elegirían 30, 30 y 40 diputados de representación proporcional, respectivamente.

El requisito fundamental para tener derecho a diputados por el sistema de representación proporcional; en primer lugar; los partidos políticos debían de obtener por lo menos el 1.5% de la votación total del país y no más de 60 diputados por el sistema de mayoría relativa.

Por lo anterior se puede afirmar que la representación proporcional es un sistema propio de los partidos políticos minoritarios que garantiza su permanencia en la vida política de nuestro país.

De esta manera se pretende que los partidos de minoría tengan acceso a la Cámara de Diputados y, sobre todo, sea más realista que el sistema de diputados de partido.

En fin el artículo 54 con la reforma de 1977 reguló las bases para la elección de los diputados de representación proporcional. Dispuso que a cada partido le serían asignados de su lista el número de diputados que le correspondían de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos. A su vez, este artículo estableció una serie de requisitos:

a).- Todos los partidos políticos tienen derecho a solicitar el registro de sus listas regionales de candidatos, de acuerdo al número que corresponda a cada una de las circunscripciones plurinominales.

b).- El partido político deberá acreditar que participa por lo menos en cien distritos uninominales.

c).- El partido político sólo tendrá derecho a participar en la distribución proporcional, habiendo logrado menos de 60 diputados de mayoría simple y el 1.5% o más del total de la votación en las circunscripciones plurinominales, y

d).- Para que un partido político tenga derecho debe acreditar que obtuvo el 1.5% de la votación total emitida en las circunscripciones plurinominales. Requisito que tiene por objeto que el partido político contendiente tenga aceptación y justifique su permanencia en la vida política nacional como tal.

Con lo que se pretendía que la Cámara de Diputados quedará integrada por las diversas corrientes ideológicas, sin embargo, debía prevalecer una mayoría, en este caso la del partido político que obtuvo mayoría. Lo anterior demuestra una clara contradicción a la representación política, la diversidad de corrientes ideológicas integrantes de la Cámara de Diputados se verían dominados por una sola.

La fracción IV del artículo 54 constitucional establecía que, en el caso de que dos o más partidos con derecho a diputados por el principio de representación proporcional, y que alcanzaron noventa o más constancias de mayoría, sólo sería objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 50% de las mismas; lo que reafirmaba la cláusula de gobernabilidad, es decir, se buscaba mantener la mayoría de un sólo partido.

Con el sistema electoral mixto se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean expresadas en la Cámara de Diputados.

En 1979, la Comisión Federal Electoral estableció el número de las circunscripciones plurinominales en tres, en 1982 fijó cuatro, y en 1985, cinco.

3.3.1 REFORMA DE LOPEZ MATEOS DE 1963.

La iniciativa de ley que reforma los artículos 54 y 63 constitucionales fue presentada por el Presidente de la República Adolfo López Mateos, el 23 de diciembre de 1963. El sistema electoral propuesto era consagrar el principio de mayoría y dar a las minorías la oportunidad de quedar representadas en el Congreso de la Unión.

La exposición de motivos hacía referencia a tres aspectos:

- a).- El pueblo mexicano se hallaba en una etapa de perfeccionamiento de sus sistemas sociales.
- b).- El difícil acceso de los diversos partidos políticos al Congreso de la Unión, y.
- c).- El sistema mexicano era criticado por no dar oportunidad a las minorías políticas.

El cuestionamiento al sistema electoral de esta época planteaba la necesidad de dar a las minorías políticas oportunidad para que alcanzaran curules de representación popular; se decía que el mejor camino era proponer que los partidos políticos actuaran en una organización de legalidad y no de clandestinidad. "El hermetismo del sistema fue advertido como un potencial riesgo de desestabilización. Además, a partir del segundo lustro de la década de los cincuenta se comenzaron a producir continuas y cada vez más enconadas manifestaciones de inconformidad desde posiciones de izquierda. Ambas consideraciones llevaron a concluir que era necesario abrir el Congreso a la participación de la oposición"(101).

(101) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.,* pág. 86.

Por lo tanto el objetivo era realizar una reforma electoral que conjuntara y englobara las opiniones de las diversas corrientes ideológicas para dar cumplimiento a los objetivos de la Constitución de 1917 y no olvidar el principio consagrado en cualquier régimen de derecho "las mayorías como las minorías tienen el derecho de opinar, discutir y votar, sin embargo, las mayorías tienen el derecho de decidir".

La tradición de nuestro sistema electoral de mantener el principio de mayoría y en consecuencia la necesidad de dar oportunidad a los partidos políticos minoritarios obligó al Poder Ejecutivo a proponer un sistema apegado a la realidad nacional y, sobre todo, que éste fuera netamente mexicano. Así surgió los diputados de partido, sin embargo, se reafirmó la tesis de que las mayorías deben de gobernar, teniendo en cuenta la participación de las minorías, es decir, su principal objetivo fue mantener el principio de mayoría y dar cabida a la representación minoritaria.

Además, se pretendió asegurar que los partidos políticos minoritarios que no alcanzaran triunfos electorales directos, pero que cumplieran con una serie de requisitos, tuvieran derecho a representantes.

La condición fundamental era reunir un mínimo de votos, 2.5% de la votación directa nacional para poder alcanzar "diputados de partido". Lo que evitaba, en cierta medida, que partidos políticos minoritarios proliferaran sin contar con una corriente de opinión apreciable, por tal razón, no tenía sentido de estar representada en el Congreso de la Unión.

"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, apagándose, 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 haya 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".

No hay duda que el objetivo de la reforma era consolidar el principio de mayoría estableciendo un máximo de veinte diputados de partido con los que supuestamente se daría una legítima representación a las minorías para permitirles ser una oposición organizada que, además de hacer una labor de crítica, fuera también de trabajo y, obtener como resultado fórmulas que ayudaran al mejor desempeño del gobierno.

Asimismo, uno de los puntos más sobresalientes era que el sistema de diputados de partido dejaría de operar cuando los partidos políticos lograran fuerza suficiente y alcanzaran una representación numerosa por mayoría y en consecuencia los que no contaran con una representación apreciable, reflejada en los votos finales no tenían sentido de existir.

Por lo tanto, los partidos políticos que no alcanzaran representación alguna, salvo la obtenida por el principio de mayoría relativa y no llegaran a obtener el 2.5% de la votación nacional total en la elección de diputados, perderían su registro, sin embargo, los que obtenían este porcentaje, tenían derecho a que se les reconociera cinco diputados de partido y, por cada medio por ciento más, un diputado hasta llegar a veinte. Asimismo, estableció que el partido que alcanzara por el principio de mayoría veinte diputados o más no tenía derecho a diputados de partido; en cambio, si lograba menos, tenía derecho a completar hasta veinte, de acuerdo a los porcentajes obtenidos.

Otro de los requisitos era que los partidos políticos contaran con registro un año antes a la elección para acreditar diputados de partido. Lo anterior, para evitar partidos ocasionales, con fines oportunistas. En caso de acreditar diputados de partido, éstos serían declarados electos, no conforme al orden que pretendía el partido sino que, no habiendo alcanzado mayoría hayan logrado el más alto porcentaje en relación a los demás candidatos del mismo partido; esto, para evitar castas privilegiadas.

Se reconoció que los diputados electos por razones de porcentaje tenían la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

En este período la Cámara de Diputados se integraba por 178 representantes, se decía que era suficientemente numerosa para mantener un criterio y permitir la expresión de los partidos representados. En fin, con la reforma se pretendió establecer dos puntos importantes, en ambos se aseguraba la

mayoría del partido en el poder. Si un partido alcanzaba 178 diputados por mayoría y los demás (cuatro partidos políticos con registro) obtenían cada uno en relación a su porcentaje, 20 diputados, la Cámara contaría con 258 miembros. En cambio, si los partidos minoritarios alcanzaban 20 diputados por el principio de mayoría, no podían obtener diputados de partido (los cuatro partidos obtuvieron 20 curules). En consecuencia, la Cámara quedaría integrada con 178 miembros.

Este sistema mixto sólo era aplicable a la Cámara de Diputados. De acuerdo a su integración, se tomaría como base el número de 178 diputados, mientras no se terminará la calificación de las elecciones, para evitar problemas en cuanto al quórum necesario para abrir sus sesiones.

Las reglas del sistema electoral propuesto en esta reforma, pueden resumirse de la siguiente manera:

1.- La representación sólo sería la derivada de los triunfos por mayoría obtenida en distritos electorales.

2.- Los que lograran el 2.5% tendrían derecho a que se les reconocieran cinco "diputados de partido", aunque no hayan obtenido mayoría en los distritos electorales correspondientes.

3.- Por cada medio que obtuvieran sobre el 2.5% antes señalado tenían derecho a que se les reconociera un diputado más.

4.- El número de diputados obtenidos por un partido político en elección directa no tenía más límite que el número de distritos electorales.

5.- El número de "diputados de partido" que lograra un partido no excedería de 20.

6.- El partido político que obtuviera 20 o más triunfos por el sistema de mayoría no tenía derecho a "diputados de partido".

7.- Si un partido político obtenía menos de 20 diputados por mayoría, tenía derecho a completar hasta 20.

8.- Sólo podían acreditarse "diputados de partido", los partidos políticos que hubieran obtenido su registro un año anterior a la fecha de la elección.

En 1972, el Presidente de la República Luis Echeverría, presentó una reforma que adicionó el artículo 52 constitucional. Se estableció la creación de 16 nuevos distritos electorales y se amplió a 25 el número de diputados de partido.

3.3.2 REFORMA DE LOPEZ PORTILLO DE 1977.

En este punto es fundamental hacer notar que en las elecciones federales de 1976 para presidente de la República sólo participaron dos candidatos; José López Portillo, quien fue apoyado por tres partidos (PRI, PPS Y PARM); y Valentín Campa apoyado por el PCM; el PAN no presentó candidato. Situación que facilitó a López Portillo para llegar a la presidencia sin ninguna dificultad, lo que demuestra una oposición dominada por el partido político en el poder. Lo anterior en vez de dar una transparencia nítida al sistema político-electoral lo opacó, y como tal, una democracia deteriorada. Aunque la legitimidad se dio, el pluripartidismo quedó reducido a un sólo partido. "Pienso que la reforma política debe incluir, inexcusable y señaladamente, la transformación del Partido Revolucionario Institucional, esencialmente en su posición frente a los demás partidos"(102).

Lo anterior demostraba la importancia de una reforma, la realidad política del país así lo exigía. Era necesario un proyecto electoral más democrático que transformara la organización política mexicana y permitiera a los partidos políticos minoritarios expresaran su opinión en el Congreso de la Unión, sólo así el pluripartidismo tendría razón de ser. "Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad"(103).

En consecuencia el 1o. de abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo, Gro., y a cinco meses de haber iniciado su período presidencial José López Portillo da a conocer por conducto del entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, su plan de trabajo en materia político-electoral.

El Secretario de Gobernación pronunció un discurso en el que hizo público los principios generales de la "Reforma Política" de López Portillo, propuesta que fue acogida con beneplácito por las diversas corrientes políticas, aún las no reconocidas, todas la consideraron como la mejor opción para fortalecer el régimen democrático nacional; con excepción del PAN.

Posteriormente, es el propio López Portillo quien a través de un comunicado a la Comisión Federal Electoral, directamente a su presidente Lic. Jesús Reyes Heróles, en el que hizo referencia a la obligación que debe el Estado tener para promover los causes que permitan a todas las organizaciones políticas del país esten representadas, en particular las minoritarias para así fortalecer la representación política.

(102) Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit.*, pág. 583.

(103) *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 4 de octubre de 1977, Op. cit.*

La reforma política propuesta debió enfrentarse a una serie de dificultades legales, por ejemplo; reformar la Ley Electoral, romper la unilateralidad oficial en el control de la calificación de las elecciones, crear un nuevo sistema electoral que garantizara una auténtica participación política de las diferentes corrientes. "Se produjo así la reforma de 1977. Con ella -o por ella- salieron de la clandestinidad diversas formaciones de izquierda que imprimieron al debate parlamentario nuevos estilos" (104).

Le correspondió a la Comisión Federal Electoral organizar sesiones extraordinarias para confrontar las ideas de las distintas corrientes ideológicas con el objetivo de analizar las diferentes tendencias políticas. Los principales temas fueron: La reforma política; los partidos políticos, su registro y sus derechos; organismos electorales; el sistema de representación; entre los más importantes.

Era costumbre en los regímenes anteriores que las propuestas de reforma siempre o en la mayoría de los casos fueran iniciativas del Poder Ejecutivo. La importancia de esta reforma resalta en la consulta pública, no había un proyecto elaborado previamente, se trataba de analizar los diferentes puntos de vista sobre el desarrollo político de nuestro país. "Si en México, el presidente de la república ha sido tradicionalmente quien ha presentado al congreso los proyectos de leyes, en los últimos años la situación ha variado algo: los diputados de los partidos de oposición, fortalecidos por la diputación de partidos, iniciaron varios proyectos, y le dieron vida nueva al ya antiguo sistema de sólo levantar el dedo, aprobando servilmente todo proyecto del ejecutivo federal, y estos aspectos se han fortalecido con el sistema representativo introducido en 1977" (105).

En suma, era la Comisión Federal Electoral la encargada de hacer las encuestas, opiniones y estudios para que a su vez el Presidente de la República las presentara al Congreso de la Unión.

Quince fueron las organizaciones políticas, en primer término los partidos políticos con registro (cuatro partidos), en segundo los no reconocidos (cinco partidos) y en tercero las organizaciones con tendencias políticas.

Formalmente fue el 4 de octubre de 1977 que la Cámara de Diputados recibió la iniciativa del Poder Ejecutivo, cabe hacer mención que en ésta se recaló el principio de que las mayorías deben de gobernar, sin abusos y sin impedir la participación de las minorías. La iniciativa contempló la reforma y adición de 17 artículos constitucionales. "En 1970, después en 1977, nuevas reformas electorales fueron ampliando las bases de un sistema, acusado siempre de fraudes electorales y de falta de respeto a los grupos independientes. Se logró un avance con el registro condicionado de los partidos políticos. El problema se presentó en la práctica, porque en los procesos electorales, tanto el gobierno federal como los

(104) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.*, pág. 86.

(105) Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit.*, pág. 217.

gobiernos de las entidades federativas interpusieron su influencia para impedir el acceso a una mayoría a los grupos adversos⁽¹⁰⁶⁾.

Cabe destacar que al llegar a la Presidencia de la República, José López Portillo no sólo se enfrentó al problema político-electoral, sino a un sin fin de dificultades, resaltaba una economía fuertemente dañada por la devaluación del peso y, en consecuencia, una política desestabilizada.

En lo que respecta a nuestro trabajo, sólo analizaremos lo referente a la Reforma Política, con la que se pretendió ampliar la participación de los partidos políticos minoritarios, caracterizados siempre por ir en contra de los principios y postulados del gobierno federal.

En lo que respecta a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, la exposición de motivos de esta reforma hizo referencia a una serie de justificaciones. Consideraba que la reforma era un adelanto comparado con el anterior sistema de diputados de partido, los cuales aumentarían su presencia hasta la cuarta parte del total de las curules. "Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social"⁽¹⁰⁷⁾.

Por lo anterior podemos afirmar que la participación es el medio más importante en un régimen democrático, ya que los grupos que convergen cuestionan sus puntos de vista, y como resultado una transformación más real y democrática. Ejemplo es la reforma del 77 que tomó como elemento primordial la participación de las diferentes asociaciones políticas con o sin registro para dar un enfoque más real al sistema político.

No hay duda que las mayorías son quienes deben decidir y, por lógica gobernar, sin embargo, debe permitirse la participación de las minorías, ya que así las mayorías pudran justificar su actuación y decidir de una manera más democrática y no arbitraria. Así, la exposición de motivos hacía referencia a la incorporación del principio de representación proporcional.

Asimismo, se creó un Colegio Electoral facultado para calificar las elecciones y se le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver los recursos de reclamación. Otro de los temas fue el de regular en la ley fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos. El objetivo fue elevarlos a rango

(106) Moreno Daniel, *Op. cit.*, págs. 585-586.

(107) Exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 4 de octubre de 1977, *Op. cit.*

constitucional para asegurar su presencia como medios fundamentales de la soberanía nacional representativa. "De esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política"(108).

Por lo anterior, el Poder Ejecutivo estimó pertinente adicionar el artículo 41 constitucional. Aunque este precepto no corresponde directamente al tema que en este trabajo se analiza, sin embargo, para este capítulo es importante hacer referencia a su adición en la reforma de 1977.

"Artículo.41.....

.....

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

El fundamento de la iniciativa fue que la Cámara de Diputados se integrará por la más amplia diversidad de corrientes de opinión e ideología y, sobre todo, el reconocimiento constitucional a los partidos políticos; con esto podrían contar con mejores perspectivas para ampliar su presencia en la Cámara de Diputados. "En el seno de una cámara legislativa así integrada, la presencia con voz y voto de los representantes de las minorías les procura una sola ventaja cierta: la de hacerse oír dentro y no necesariamente fuera del recinto legislativo, la de hablar con la investidura cívica de diputados y no de simples ciudadanos. Pero esta ventaja se debilita frente a la realidad, la cual, si bien admite que la mayoría

(108) *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 4 de octubre de 1977, Op. cit.*

discuta y vote al parejo de las minorías, es ella, la mayoría, la única que decide" (109).

La reforma de 1977 particularmente en relación a los partidos políticos fue fundamental. En primer lugar los reconoció constitucionalmente y luego reglamentó su estructura a través de fórmulas nuevas en la Ley Electoral. "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factor determinante en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (110).

Los artículos constitucionales que se relacionan directamente con nuestro tema y que también fueron reformados en 1977, son los siguientes:

"Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente".

El precepto original estableció la renovación total de la Cámara de Diputados cada dos años. Su primera reforma fue el 29 de abril de 1933 para establecer la elección total de los diputados cada tres años. La redacción transcrita es del 6 de diciembre de 1977, a este artículo se le añadió el término de suplencia, el cual estaba contemplado en el artículo 53 constitucional.

"Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

La reforma de 1963 incorporó a los diputados de partido, permitió el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados, sin embargo, en los subsecuentes procesos electorales el resultado demostró que era apremiante una iniciativa que diera cabida a la realidad política. Por lo anterior en 1977 la reforma política lo modificó con un sistema mixto. Anteriormente se pretendió un equilibrio entre los representantes y representados, sin embargo, el alto crecimiento de la población propició que constantemente se estuviera reformando para aumentar las diputaciones correspondientes. Cinco reformas ha sufrido este artículo de 1917 a 1977, en este último año se le dio una completa y nueva redacción.

(109) Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., pág. 606.

(110) Exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 4 de octubre de 1977, Op. cit.

"Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones".

En esta reforma se incorporó el sistema mixto con dominante mayoritario, para que el modo de pensar de las minorías este presente en las decisiones de las mayorías. Determinó que se elegirían 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 100 por el sistema de representación proporcional. Antes de esta reforma, la Cámara de Diputados se integraba por 196 representantes. "El artículo 53 reformado en 1977, se aprecia claramente el cambio de sistema por virtud del cual se abandonaba la referencia a una base poblacional cuantitativamente prescrita por la Constitución"(111).

Entre 1917 y 1976 el artículo 52 constitucional fue la base poblacional para la constitución de los distritos electorales y la elección de los diputados. En 1917, se elegía un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción de 20 mil; en 1928, un diputado por cada 100 mil o fracción de 50 mil; en 1942, 150 mil y 75 mil; en 1951, de 170 mil a 80 mil; en 1960, de 200 mil y 100 mil y en 1972, de 250 mil y 125 mil habitantes, respectivamente. "En efecto, el alto incremento demográfico del país hizo que el precepto siempre tuviera un grado más o menos importante de desaplicación o de inadecuación, según le quiera ver; se le desaplicaba en la medida en que el número total de ciudadanos de cada distrito usualmente excedía a la cifra fijada por el Art. 52, o bien su inadecuación resultaba de que el número de diputados no correspondía al de habitantes de la República en la proporción que ya el referido artículo permitía inferir"(112).

Este precepto contempló el campo territorial electoral, dividió al territorio en 300 distritos electorales, a cada Estado le correspondieron los distritos de acuerdo a su población, sin embargo, no serían menores de dos diputados de mayoría. Asimismo, estableció cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los diputados de representación proporcional.

"Artículo 54.- La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas

(111) Andrade Sánchez Eduardo, *Obra Jurídica Mexicana, Op. cit.,* pág. 2953.

(112) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.,* pág. 97.

regionales, se sujetará a las bases siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

Al no cumplirse los postulados de la reforma de 1963 obligó a una nueva reestructuración electoral y es en 1977 cuando se vuelve a dar un cambio en nuestro sistema político electoral. En esta ocasión se estableció la elección de diputados por el principio de representación proporcional, sin embargo, reafirmó el principio de que la mayoría debe gobernar.

El precepto original en la Constitución de 1917 reguló un sistema electoral de mayoría directa para la elección de los diputados, mismo que fue reformado en 1963 con la creación de los diputados de partido, sin embargo, es la reforma de 1977 la que reestructuró totalmente al original artículo 54 de 1917.

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

Uno de los principales requisitos que los partidos políticos debían de cumplir era acreditar que postulaban a 100 candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, es decir, la tercera parte de los trescientos distritos uninominales. Lo anterior era para comprobar que el partido político contendiente tenía una fuerza o corriente de opinión.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Esta fracción aseguraba o mejor dicho distinguía cuando un partido era débil o fuerte, toda vez que los mismos podían obtener diputados de representación proporcional cuando no lograban más de 60 diputados por el principio de mayoría, es decir el 20% del total de la Cámara de Diputados. El objetivo de la reforma de 1977 era reforzar a los partidos minoritarios, por lo tanto no tenía ningún sentido que el principio de representación proporcional se aplicara a los partidos que contaban con una mayoría considerable. Además quizá el requisito más importante era que el partido político logrará obtener el 1.5% del total de la votación emitida, con lo que se pretendió asegurar la participación de verdaderas corrientes ideológicas. Al respecto se contaba con el antecedente de 1963 que estableció el 2.5% el cual resultado ser demasiado alto para los partidos políticos. "Por lo que hace al número, cien diputados independientes, así sean entre sí de diversa afiliación política, pueden quebrantar con su voz, ya que no con su voto, la pasividad disciplinada de los 300 que deciden"(113).

(113) Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit.*, pág. 613.

III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviese los candidatos en las listas correspondientes.

IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho de participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional".

Esta reforma reafirmó claramente una mayoría bien definida, para que no tuviera obstáculos en el momento de decidir. Si dos partidos obtenían 90 diputados por el principio de mayoría, sólo se repartirían el 50% de los de diputados de representación proporcional.

"Artículo 55.- para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I y II.....

III.- Ser originarios del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV a VII.....".

Este artículo fue reformado por primera vez en 1933 para establecer la obligación de los candidatos que ocupaban cargos públicos de separarse de manera definitiva 90 días antes de la elección, asimismo, dispuso que los gobernadores no podían ser electos para diputados durante su cargo y aún cuando se separaran definitivamente y, por último, reguló las incapacidades.

La reforma más importante de este precepto fue en 1972, la fracción segunda redujo la edad mínima para ser diputado de 25 a 21 años, lo cual iba aparejada con la del artículo 34 constitucional al reducir a su vez la edad de la ciudadanía de 21 a 18 años. Supuestamente estas reformas se llevaron a cabo por que se consideró que el ciudadano de 18 años estaba apto para desarrollar la actividad política, toda vez que la evolución de nuestra sociedad contemporánea así lo exigía. Probablemente la decisión se debió a que la población mexicana estaba y esta integrada en su mayoría por jóvenes.

Asimismo, hizo alusión a los requisitos que deben de cumplir los candidatos a integrar la Cámara de Diputados. En cuanto a la ciudadanía deben de ser mexicanos por nacimiento, no importando la nacionalidad de sus padres.

Se supone que el diputado es representante de la sociedad, por ende desarrolla una función pública y por lógica debe de conocer a fondo la problemática de ésta, aunque en la práctica o realidad suceda lo contrario, siempre o en el mayor de los casos son postulados por agrupaciones de obreros, empresarios, etc; afiliadas a un partido político en este caso al que ostenta el poder.

En relación a la edad, al respecto podemos preguntarnos cual es la apta para poder ser diputado. Se dice que el individuo adquiere una capacidad adecuada para desarrollar una función política representativa a los 21 años, pero como podemos comprobar esta capacidad política; con la educación, con el trabajo o con conocer a fondo la problemática de la sociedad o simplemente cumplir 21 años.

Resulta pues difícil comprobar la capacidad política representativa de un individuo, es más hay jóvenes que tienen una preparación en todos los aspectos de una persona de mayor edad, pero también hay personas con mayor edad que tienen una capacidad mayor, lo cual es lógico por la experiencia vivida. Por lo anterior podemos afirmar que la capacidad de un individuo que pretende ser representante debe estar respaldada con una preparación académica, cultural, política y sobre todo conocer a fondo la problemática de su comunidad, lo que implica en cierto modo conocer la de la nación.

Por lo que respecta a que el candidato sea originario del Estado en que se celebre la elección o vecino de éste con residencia efectiva de más de seis meses. Ser originario significa haber nacido en el Estado que pretende representar. La vecindad es vivir en un determinado lugar (Estado), independientemente del lugar de nacimiento y con una residencia, en este caso de más de seis meses. El cuestionamiento que surge es en razón a la vecindad, una persona que nunca ha habitado una comunidad, puede ser representante de ésta, siempre y cuando tenga una residencia de seis meses, es decir en este tiempo el individuo puede conocer a fondo las costumbres, necesidades y sobre todo la problemática o avances. La respuesta es no. Es imposible que una persona que nunca ha habitado una determinada comunidad en seis meses logre conocer a fondo su problemática o desarrollo. Por lo tanto podemos afirmar que el tiempo adecuado para una residencia quizás la más efectiva sea ser originario y residir en la entidad de que se trate.

Sin embargo, lo anterior pueda que no tenga sentido de ser, toda vez que atendiendo al artículo 51, los diputados son representantes de la nación y no del distrito, es decir corresponde a los órganos locales conocer de asuntos internos o regionales, lo que se contradice con la reforma de 1977 que agrega el requisito de vecindad y residencia para los diputados por el principio de representación proporcional.

"Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral, hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores, el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso".

Este artículo estableció las bases para el sistema de autocalificación. El primer párrafo reguló el procedimiento de calificación de los presuntos diputados, dispuso que de la calificación de los 400 presuntos diputados, 100 formarían el Colegio Electoral, 60 de mayoría con el mayor número de votos y 40 de representación proporcional, de estos últimos, los que obtuvieran el mayor porcentaje de la votación. Una de las principales contradicciones de la reforma de 1977 fue la composición del Colegio Electoral, propiamente un sólo partido era el que calificaba la elección, lo cual era contrario a la teoría de la autocalificación, toda vez que ésta era hecha por un sólo partido, independientemente de los 40 representantes proporcionales.

En 1986 se estableció que el Colegio Electoral lo integrarían todos los presuntos diputados con constancia expedida por la Comisión Federal Electoral.

En la mayoría de los textos constitucionales y en sus leyes secundarias se crearon órganos encargados del desarrollo y calificación de los procesos

electorales en todas sus etapas. Los representantes de estos órganos, eran designados por los tres poderes y otros directamente por el Ejecutivo.

3.3.3 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue consecuencia de la "Reforma Política de 1977", se publicó el 30 de diciembre del mismo año, abrogó a la Ley de 1973.

La segunda etapa de la "Reforma Política" de López Portillo inició el 7 de diciembre de 1977, le correspondió a la Cámara de Diputados recibir el proyecto de Ley Electoral con la cual el Ejecutivo reglamentaría los principios pretendidos en su reforma.

Esta ley era la reglamentaria de los preceptos constitucionales relacionados al proceso político-electoral y en nuestro caso a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, por tal motivo, la explicación siguiente puede ser un tanto repetitiva, sin embargo, esta basada a los lineamientos de la misma.

La finalidad del gobierno de López Portillo era fomentar la creación de nuevos partidos políticos y facilitar a las asociaciones políticas su registro condicionado; siempre y cuando cubrieran el requisito de registro de candidatos a diputados y obtuvieran el 1.5% de la votación total del país. Al no obtener el porcentaje mínimo el partido político automáticamente perdería su registro; no afectando los triunfos obtenidos por mayoría relativa; asimismo, debían registrar candidatos en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales que funcionarían en la elección y designar a los presuntos diputados que integrarían el Colegio Electoral, remitiendo la lista correspondiente a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados.

Fue el artículo 60 constitucional el que reglamentó la composición del Colegio Electoral, al disponer que se integraría por cien presuntos diputados; sesenta de mayoría relativa y cuarenta de representación proporcional; los primeros debían de tener la mayoría de votos y los segundos la votación más alta de las circunscripciones plurinominales. Lo que resultó cuestionable en cuanto a que la mayoría de este colegio pertenecía a un sólo partido, con lo cual se contradecía el postulado de la reforma política de 1977 en lo concerniente a dar oportunidad a las minorías.

La principal preocupación de los partidos políticos era obtener triunfos electorales; pero quizá la primordial, en este caso, era no perder su registro. Se estableció que en dos elecciones consecutivas el partido que no obtuviera el mínimo de votos perdería su registro.

Un ejemplo de lo anterior son las elecciones de 1979, se permitió la participación de tres corrientes políticas con registro condicionado. Es lógico suponer que en la primera participación el registro está condicionado, si en la carrera electoral el partido califica podrá seguir compitiendo y sino se tendrá que esperar a una próxima convocatoria. En estas elecciones los siete partidos contendientes obtuvieron su registro definitivo, todos lograron más del 1.5% de la votación total emitida. El Partido Revolucionario Institucional quedó en primer lugar al obtener el 75% de la votación y el Partido Socialista de los Trabajadores en última posesión con el 2%.

Además como innovación fundamental, esta ley estableció dos clases de registro, uno definitivo y el otro sujeto a las elecciones; pero también, cada partido debía de tener 65 mil afiliados en el país como mínimo o distribuidos en la mitad de las entidades federativas, con 3 mil afiliados en cada una o en su caso en la mitad de los distritos electorales con 300 afiliados.

También reglamentó que cada partido debía celebrar a nivel nacional una asamblea y entregar una serie de documentación a la Comisión Federal Electoral, quien tenía un plazo de 120 días para negar o otorgar el registro. Anteriormente a esta ley la documentación se entregaba a la Secretaría de Gobernación.

El partido que aspiraba al registro condicionado estaba sujeto al resultado de la elección, asimismo, debía esperar la convocatoria de la Comisión Federal Electoral, quien podía o no hacerla y lo más importante, la agrupación que aspiraba a convertirse en partido político debía acreditar que contaba con una declaración de principios, que representaba a una corriente de opinión; 5 mil afiliados como mínimo a nivel nacional o por lo menos en diez entidades federativas; haber desarrollado actividades políticas dos años anteriores a la solicitud del registro y ser un centro de difusión ideológica. Al obtener su registro condicionado tenían las mismas atribuciones que los partidos con registro definitivo, excepto el del voto en la Comisión Federal Electoral y en el resto de los organismos electorales donde sólo tenían voz.

En las elecciones podían participar las agrupaciones políticas reconocidas, siempre y cuando celebraran convenios de participación con alguno de los partidos políticos con registro, a estos últimos también se les permitió celebrar convenios de coalición para elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

Los partidos políticos con registro tenían derecho a postular candidatos en elecciones federales, estatales y municipales; así como formar parte de los organismos electorales; pero también tenían obligaciones; el partido político que no designaba a los presuntos diputados al Colegio Electoral; que no mantuviera el mínimo de afiliados; así como un centro de formación política y editara dos publicaciones periódicas; perdería su registro.

Para la regularización, preparación, desarrollo, vigilancia y resultados de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios referentes a la integración del Poder Legislativo esta ley estableció:

Que la Cámara de Diputados se integraba por trescientos representantes electos por mayoría relativa en distritos electorales uninominales y, cien de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Las elecciones ordinarias para diputados se realizaban cada tres años, es decir, su renovación era total. En caso de vacantes electos por mayoría relativa, la Cámara de Diputados convocaría a elecciones extraordinarias; si eran de representación proporcional, se cubrían con los candidatos del mismo partido conforme a la lista regional en forma preferente.

En la declaración de una elección nula, la extraordinaria debía celebrarse y sujetarse a las disposiciones de la Ley Electoral y a la convocatoria que expedía el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva. La convocatoria no podía restringir los derechos reconocidos a los ciudadanos y a los partidos políticos, ni alterar los procedimientos establecidos.

La Comisión Federal Electoral se debía ajustar a la fecha señalada en la convocatoria de elecciones ordinarias, sin embargo, el plazo se podía ampliar cuando a juicio de ésta existiera imposibilidad material para llevarlas a cabo en la fecha establecida, siempre y cuando se publicara en el Diario Oficial de la Federación; también encargada de aprobar la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales y determinar el número y ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales para cada elección; además de registrar las listas regionales de candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional.

Asimismo, estableció que los ciudadanos que aspiraban a la representación política debían reunir los requisitos establecidos en los artículos 55 y 58 constitucionales.

Dispuso además que los diputados de las legislaturas de los Estados no eran elegibles para diputados federales durante el período de su cargo, asimismo, el presidente de Ayuntamientos Municipales. En cambio, los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales eran elegibles siempre y cuando se separaran de su cargo seis meses antes a la elección de que se trataba.

Los Comités Distritales Electorales en cada uno de los trescientos distritos debían registrar conjuntamente con la Comisión Federal Electoral a los candidatos a diputados electos por el principio de mayoría relativa y realizar el cómputo distrital de la elección; así como expedir la constancia al candidato triunfador y, por último, enviar la documentación del cómputo distrital

de la votación por el principio de representación proporcional a la Comisión Local Electoral, quién realizaba el cómputo de la circunscripción plurinominal.

Además estableció que una votación era nula cuando la casilla se hubiese instalado en otro lugar; por actos de violencia física, cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre la mesa directiva de la casilla o electores; así como por error o dolo manifestado en el cómputo de votos que alteraran el resultado o excedieran un 10% el número de electores que tenían derecho a sufragar.

En relación a la elección esta podía anularse cuando existía violencia generalizada en el distrito electoral uninominal; en violaciones a la preparación y desarrollo de la elección; asimismo, de la elección por representación proporcional si la suma de las actas el cómputo distrital no coincidían con el total del acta del cómputo circunscriptcional. La nulidad sólo podía ser declarada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Los principales recursos que se podían hacer valer en contra de los organismos electorales eran: La inconformidad, la protesta y la queja; interpuestos por los ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes.

El recurso de reclamación se hacía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, emitidas al calificar la elección de sus miembros. La inconformidad procedía contra actos del Registro Federal de Electores. El recurso de protesta sólo procedía contra los resultados del acta final de escrutinio de las casillas. El recurso de queja procedía contra los resultados del acta distrital de la elección de diputados por mayoría relativa y de la constancia de mayoría expedida por el comité distrital. Sobre este recurso conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Por último, esta ley contenía un capítulo de prerrogativas en relación a los medios materiales y técnicos para la propaganda política a lo cual se les otorgaba un subsidio para la mejor realización de sus actividades.

3.3.4 CODIGO FEDERAL ELECTORAL

El Código Federal Electoral sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y fue publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1987.

Estableció que sus disposiciones eran de orden público y de observancia general, reglamentario de la Constitución en materia de derechos y obligaciones político electorales y, todo lo relativo sobre partidos políticos.

Enunció los derechos de los ciudadanos facultados constitucionalmente para elegir por medio del voto directo y secreto a los representantes populares. Dispuso que los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos podían organizarse libremente en partidos políticos y asociaciones, sin embargo, era una obligación cumplir con el cargo de representatividad para el que fueron electos.

Era responsabilidad de las autoridades federales, estatales y municipales vigilar el desarrollo de las elecciones, además de la Comisión Federal Electoral; las Comisiones Locales Electorales; los Comités Distritales y las Mesas de Casillas.

Requisitos para ser diputado o senador:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.
- Tener 21 años de edad para diputado y 30 para senador.
- Ser originario del Estado o vecino de él, con una residencia de más de seis meses.
- Contar con credencial de elector.
- Estar inscrito en el padrón electoral.
- Si era candidato por el principio de representación proporcional, ser originario de alguna de las entidades federativas que comprendiera la circunscripción o vecino de ella con residencia efectiva de seis meses.

Además de lo anterior, reglamentó que el candidato debía de separarse del cargo seis meses antes de los comicios; siempre y cuando se tratara de presidentes municipales; delegados políticos del D.F.; los magistrados o secretarios del Tribunal Contencioso Electoral; los funcionarios de la Comisión Federal Electoral; de los Comités Distritales Electorales o Comisiones Locales. Así mismo, los secretarios y subsecretarios de Estado; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de gobierno de los Estados; secretarios y Jueces federales o estatales y diputados locales tres meses antes de la elección.

No podían ser candidatos a diputados o senadores los sujetos a proceso penal o sentenciados, así como los ministros de algún culto religioso y los gobernadores de los Estados durante su encargo, aunque estos últimos se separen definitivamente.

Si comparamos los requisitos para ser diputado o senador de 1917 a la fecha sólo advertiremos que en 1972 se modificaron los artículos constitucionales 55, fracción II y 58, respectivamente. Se estableció que para ser diputado se requiere tener 21 años en vez de 25 y para senador 30 en lugar de 35. La exposición de motivos de la reforma de 1972 hacía alusión a la importancia de darle más participación política a la juventud la cual estaba presente en todos los campos de la sociedad mexicana.

Asimismo, dispuso que los senadores y diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato, sin embargo, los suplentes sí, siempre y

cuando no entraran en funciones; en cambio los propietarios no podrán serlo con el carácter de suplentes.

La Cámara de Diputados se integraría de trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa a través de distritos uninominales, es decir, un diputado electo por cada distrito, y doscientos por el principio de representación proporcional por el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales en el país.

Se entiende por distrito uninominal la demarcación territorial donde se elige un diputado por el principio de mayoría relativa, y por circunscripción plurinominal aquella en la que se elige un número determinado de diputados por el sistema de listas regionales según el principio de representación proporcional.

Los trescientos distritos uninominales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, serán los que resulten de dividir la población total del país entre el número de distritos electorales. En ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados de mayoría.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

La Cámara de Senadores se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente por mitad cada tres años.

Por cada diputado y senador propietario se elegirá un suplente.

Las elecciones ordinarias para elegir diputados federales y la mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores se realizaban el primer miércoles de septiembre del año que correspondía a la elección.

En caso de elecciones extraordinarias serían de acuerdo a la convocatoria que expedía el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva. Las vacantes de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, eran cubiertas con los candidatos del mismo partido de acuerdo al orden de la lista regional respectiva.

Si una elección era anulada por el Colegio Electoral respectivo, la convocatoria para la extraordinaria debía emitirse dentro de los 40 días siguientes a la declaración.

En lo que respecta a los partidos políticos estos tenían como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y hacer posible el acceso de los ciudadanos al Poder Público. Estaban obligados a

presentar y registrar fórmulas de candidatos a diputados federales por mayoría relativa por lo menos en doscientos distritos uninominales.

Se responsabilizó al Estado de la preparación del proceso electoral, el cual se dividía en tres etapas que comenzaban en el mes de octubre del año anterior a la elección ordinaria y concluían el mes de octubre del año de los comicios federales. Estas eran las siguientes:

- a).- La preparatoria de la elección.
- b).- La jornada electoral.
- c).- La posterior a la elección.

En la etapa posterior a la elección, la Comisión Federal Electoral era la encargada de la expedición de las constancias de mayoría a fórmulas de candidatos que las hubiesen obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa; de la realización de los cómputos de la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional; de la asignación de diputados electos por este mismo principio y de la expedición a cada partido político de las constancias de asignación proporcional que hubiesen obtenido.

Es importante destacar que en la integración, atribuciones y obligaciones de los organismos electorales; participaban representantes del Estado, de los partidos y de los ciudadanos, por ejemplo, en la Comisión Federal Electoral, había dos comisionados por el Poder Legislativo: un diputado y un senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente.

De las principales funciones de la Comisión Federal Electoral destacaban las siguientes:

- Registraba conjuntamente con las Comisiones Locales los candidatos a senadores y a diputados por mayoría relativa y representación proporcional.
- Efectuaba el cómputo total de las elecciones de todas las listas por el principio de representación proporcional.
- Expedía las constancias de mayoría a los presuntos diputados.
- Daba a conocer los resultados de las elecciones.

Las Comisiones Locales Electorales tenían entre otras funciones, efectuar el cómputo de los votos para senadores; turnar la documentación correspondiente a las legislaturas locales y extender las constancias a los candidatos a senadores que obtuvieron mayoría.

La Comisión Federal Electoral se reunía en el mes de marzo del año de la elección para determinar el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales y el número de diputados que se elegirían por el principio de representación proporcional en las cinco circunscripciones.

La votación efectiva era el resultado de deducir de la votación total de los partidos políticos; la votación de aquellos que no alcanzaron el 1.5% de la votación nacional; por tal motivo no tenían derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, sin embargo, se les reconocía las diputaciones obtenidas por mayoría relativa.

En cambio, ningún partido político tenía derecho a que se le reconocieran a más de 350 diputados por ambos principios, lo cual representaba el 70% de la Cámara de Diputados, aun cuando hubiese obtenido un porcentaje mayor.

Por último, si ningún partido alcanzó el 51% de la votación nacional, y ninguno la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría se le asignaban diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

También reglamentó una serie de recursos contra actos y resoluciones de los organismos electorales violatorios de los derechos electorales. Los recursos considerados eran la revocación, revisión y apelación; los cuales podían ser interpuestos por los ciudadanos, partidos políticos y los candidatos. La Comisión Federal Electoral era la competente para resolver los recursos en contra de sus propios actos, es decir era juez y parte. Las comisiones estatales de vigilancia tenían facultad de revisar los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores. Las Comisiones Locales Electorales de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los Comités Distritales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral de los recursos de apelación durante la etapa preparatoria y los de queja.

Además, estableció disposiciones de nulidad de la votación en casillas y distritos, la declaratoria era facultad exclusiva del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Determinó que en los actos u omisiones que dieran lugar a tipificar un delito electoral, cometido por los funcionarios electorales y los servidores públicos, las sanciones eran desde una multa o prisión de tres años, o ambas y en consecuencia la destitución del cargo o suspensión de los derechos políticos.

El Tribunal Contencioso Electoral era un organismo autónomo de carácter administrativo, facultado para resolver los recursos de apelación y queja. Integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.

CAPITULO IV

LA INTEGRACION DE LAS CAMARAS CONFORME AL COFIPE

4.1 CAMARA DE SENADORES

En el transcurso de 73 años nuestra Constitución vigente ha sufrido una serie de reformas y adiciones, algunas de éstas relacionadas directamente a nuestra investigación, es decir, a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión o lo que es lo mismo al Poder Legislativo y de las cuales hemos hecho mención en los capítulos anteriores. En consecuencia es lógico afirmar que las reformas tuvieron efectos en el campo político-electoral, toda vez que a partir de la promulgación de la primera Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, un día después de nuestra Constitución al 15 de agosto de 1990, ocho leyes electorales se han sucedido, lo que demuestra una constante evolución de nuestro sistema político-electoral.

El punto fundamental de este capítulo es resaltar en forma muy general la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión en la ley reglamentaria vigente, la cual se desprende de los artículos 41 y 60 constitucionales, ambos sientan las bases para la reglamentación y aplicación de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales, así como de la calificación de validez de las elecciones, actos que corresponden al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual fue publicado el 15 de agosto de 1990. Es importante resaltar que la iniciativa de reforma de esta ley fue ampliamente cuestionada por todos los partidos políticos, en especial por los de oposición, sin embargo, a final de cuentas se alcanzó el consenso, punto que la distingue de las anteriores leyes, es decir, no fue una imposición del Poder Ejecutivo ni del partido político en el poder. Esta ley abrogó al Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987.

El COFIPE desde su promulgación a la fecha ha sufrido una serie de reformas, la más importante es la publicada el 24 de septiembre de 1993. Como se dijo anteriormente el objetivo es resaltar la integración y composición de la Cámara de Diputados y Senadores en el Código Electoral, sin embargo, para tener un enfoque más amplio, en primer término haremos mención en forma muy somera de sus principales instituciones.

La aplicación de las normas de la Ley Electoral corresponden a los órganos del Instituto Federal Electoral, el cual es un ente público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar y estructurar los procedimientos electorales.

El Instituto Federal Electoral para el desempeño de sus funciones cuenta con los siguientes organismos centrales:

El Consejo General,
La Junta General Ejecutiva, y
La Dirección General.

A).- El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; además tiene la obligación de velar por la legalidad, imparcialidad y objetividad de las actividades del Instituto. Se integra de un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos (es importante aclarar que antes de la reforma del COFIPE del 18 de mayo de 1994 se llamaban consejeros magistrados y eran propuestos por el Ejecutivo y ratificados por la Cámara de Diputados) y, un representante por cada partido político, con voz pero sin voto.

El consejero del Poder Ejecutivo es el Secretario de Gobernación, quien funge como presidente del Consejo General. Los del Poder Legislativo son dos diputados y dos senadores; con dos suplentes por cada propietario. En cada Cámara la mayoría dominante elige a un representante y el otro la primera minoría.

Los consejeros ciudadanos son electos de la forma siguiente:

1).- Cada grupo parlamentario tiene derecho a presentar hasta cuatro candidatos. Para tal efecto se formará una Comisión en la Cámara de Diputados, quien integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir.

2).- De la lista presentada por la Comisión, la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, las propuestas serán votadas individualmente.

3).- Si realizadas tres rondas de votación y no se han cubierto la totalidad de los consejeros, la Comisión presentará una nueva lista por el doble de los consejeros faltantes.

4).- Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, serán electos seis consejeros de la lista adicional. Las ausencias serán cubiertas por los suplentes en el orden que determine la Cámara de Diputados.

5).- Durarán en su cargo ocho años.

Asimismo, los consejeros ciudadanos deberán de reunir los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento; estar inscrito en el Registro Federal Electoral y tener credencial de elector; tener más de treinta años de edad; ser profesionista con título y tener conocimientos en la materia político-electoral; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno; residir en el país durante los últimos cinco años; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años y no desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos tres años.

Durante el tiempo de su ejercicio los consejeros ciudadanos no podrán en ningún caso aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o municipios, de los partidos políticos o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones civiles, literarias o de beneficencia.

En cambio, para que el Consejo General pueda sesionar se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes. El Director General y Secretario General del Instituto concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

Por último, las atribuciones más importantes del Consejo General son:

1.- Vigilar en todos los ámbitos al Instituto Federal Electoral.

2.- Designar al Director General, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros a la propuesta que presente el Presidente del propio Consejo. Asimismo, al Secretario General, a los Directores Ejecutivos del Instituto con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Director General y a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.

3.- Informar a la Cámara de Diputados el desarrollo de los trabajos del Instituto y de los recursos interpuestos a la elección del Presidente de la República.

4.- Resolver el otorgamiento de registro a los partidos, así como de la pérdida del mismo.

5.- Efectuar el cómputo total de la elección de las listas de representación proporcional e informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación, y

6.- En la celebración de los procesos electorales federales podrá invitar a visitantes extranjeros que acudan a conocer el desarrollo en cualquiera de sus etapas.

B).- La Junta General Ejecutiva es presidida por el Director General y se integra con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organizaciones Electorales, Educación Cívica y Administración. Su principal atribución es reunirse cuando menos una vez al mes para fijar las políticas

generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; así como supervisar el cumplimiento de los programas y de las normas del Registro Federal de Electores y de los partidos políticos; y lo más importante, hacer la declaración de pérdida del registro del partido político; entre otras.

C).- La Dirección General la preside un Director General que a su vez coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, durará en su cargo ocho años.

En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una Delegación integrada por: La Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Asimismo, en cada uno de los trescientos distritos electorales el Instituto contará con los siguientes órganos: La Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

En cambio, las mesas directivas de casillas son los órganos electorales facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo de cada una de las secciones en que se dividan los trescientos distritos electorales.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo a la elección y concluye con la calificación de la elección del Presidente de la República.

En el proceso electoral ordinario se dan tres etapas:

- A).- Preparación de la elección.
- B).- Jornada electoral, y
- C).- Resultados y declaración de validez de las elecciones.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebra durante la primera semana del mes de noviembre del año previo a la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La jornada electoral se inicia a las 8 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casillas. Es importante aclarar en este punto que por coincidir el proceso federal electoral de 1994 con el cambio del Poder Ejecutivo, en esta sola ocasión las elecciones para elegir senadores y diputados al Congreso de la Unión y Presidente de la República se llevaron a cabo el tercer domingo de agosto de 1994.

La etapa del resultado y de declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales de los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los

Consejos del Instituto o en las resoluciones que emita el Tribunal Federal Electoral.

La etapa de calificación de la elección del Presidente de la República se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

En lo que corresponde al Tribunal Federal Electoral, éste es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal y tiene a su cargo resolver en forma definitiva los recursos que se presenten en el proceso electoral o en la etapa de preparación de la elección; en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales. Funciona en Pleno y en Salas, el Pleno se integra por los magistrados propietarios de las Salas Central y de las Regionales.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral. Las resoluciones de las Salas exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

Son cuatro Salas Regionales, con tres magistrados cada una y su cede será las cuatro ciudades cabecera de circunscripción distintas al Distrito Federal. La Sala de Segunda Instancia es competente solamente para conocer y resolver de reconsideraciones que se interpongan. Para sesioar deberán estar presentes por lo menos cuatro magistrados, entre los que estará el Presidente del Tribunal Federal Electoral. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate su Presidente tendrá voto de calidad.

Los magistrados del Tribunal Federal Electoral son electos por la Cámara de Diputados o en su caso por la Comisión Permanente a propuesta del Presidente de la República o el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los magistrados de las Salas Central y Regionales serán electos para ejercer sus funciones durante ocho años y podrán ser reelectos. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Diputados una lista de por lo menos seis candidatos para los cuatro cargos de magistrados propietarios y para dos suplentes de la Sala de Segunda Instancia, estos serán electos para cada proceso electoral federal

En lo que corresponde directamente a la integración de la Cámara de Senadores conforme al COFIPE, es importante resaltar que nuestra Constitución vigente no había sufrido ninguna reforma a fondo, es más desde 1874 siempre se habían elegido a dos senadores por Estado y dos por el Distrito Federal en elección indirecta, a partir de 1917 electos directamente por mayoría relativa.

En diversas ocasiones grupos políticos propusieron la apertura del Senado al pluripartidismo pues la participación de los partidos políticos

minoritarios era nula. Paralelamente con las diversas audiencias públicas para la reforma política de 1977, también se propuso que la Cámara de Senadores tuviera acceso a los representantes minoritarios, sin embargo, las propuestas no fructificaron. "En el referido proceso, la impermeabilidad del senado a los postulados de la reforma política se apoyó en el argumento de que al hacer concurrir senadores de partido se desconocería la personalidad jurídica y política de cada uno de los estados de la República"(114).

Lo anterior demuestra que la idea de la apertura del Senado a los partidos políticos minoritarios no es de hoy, sus antecedentes son de años atrás, por ejemplo en 1977 el Lic. Jorge Madrazo propuso el sistema de senadores de partido "Bajo en este sistema el número de senadores se elevaría a cuatro en cada una de las 32 circunscripciones. Tres resultarían electos por el principio de mayoría relativa, como ahora. La cuarta curul se asignaría en cada una de las circunscripciones, al candidato de aquel partido político que hubiera alcanzado el cuarto lugar"(115). La consideración del Lic. Madrazo no difiere mucho a la reforma de septiembre de 1993, la diferencia es que el cuarto senador será asignado al partido político que ocupe el segundo lugar en las elecciones.

Es la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993 la que dio una nueva redacción al artículo 56 constitucional, estableció que la integración de la Cámara de Senadores, se compondrá de cuatro representantes electos por cada entidad federativa y el Distrito Federal. En total se elegirán 128 senadores, de los cuales tres serán por el principio de mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría, es decir al partido político que obtenga el segundo lugar en las elecciones. Su renovación será total cada seis años. Es importante hacer mención que a partir de esta reforma se rompe con la esencia del precepto original de la Constitución de 1917.

Anteriormente la Cámara de Senadores se integraba por 64 representantes, dos electos por cada Estado y Distrito Federal, a través del principio de mayoría relativa cada seis años, su renovación era por mitad cada tres años.

En consecuencia el 24 de septiembre de 1993 son publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al COFIPE, en cumplimiento a las reformas constitucionales. En la administración del Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, son tres las reformas constitucionales relativas al procedimiento político electoral.

Uno de los avances de estas reformas es la desaparición de la autocalificación de las elecciones del Poder Legislativo. Anteriormente correspondía al Colegio Electoral de cada Cámara calificar las elecciones en

(114) *Madrazo Jorge, "Algunas consideraciones sobre el Senado en el Sistema Constitucional Mexicano". Obra Jurídica Mexicana, 2a. ed., Tomo II, Procuraduría General de la República, México 1987. pág. 1432.*

(115) *Ibidem., pág. 1433.*

correlación con el COFIPE, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, pero en sí, era el Colegio Electoral de cada Cámara el que determinaba la elección, lo que era cuestionable por los partidos políticos de oposición, al grado de que lo consideraron un procedimiento antidemocrático, los presuntos legisladores se convertían en juez y parte.

Para ser senador se requiere:

a) Además de los requisitos señalados en los artículos 55 y 58 constitucionales, el COFIPE establece los siguientes:

1.- Estar inscrito en el Registro Federal Electoral y tener credencial de elector.

2.- No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separen del cargo un año antes de la fecha de inicio del período de registro de candidatos; asimismo, no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; no ser consejero ciudadano (antes del 18 de mayo de 1994 era consejero magistrado); no ser consejero en los Consejos Generales, Locales o Distritales del Instituto; ni Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del mismo, salvo que se separen un año antes de la elección.

b).- Anteriormente los diputados locales o representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, así como los representantes de los partidos políticos ante las autoridades electorales no podían ser senadores, salvo que se separaran de sus cargos tres meses antes de la elección. A partir de la reforma del 18 de mayo de 1944, este impedimento fue derogado.

c).- No ser presidente municipal o delegado político del Distrito Federal, salvo que se separen de su cargo tres meses antes de la elección.

Para ser precisos es el artículo 11 del COFIPE el que reglamenta las bases para la elección de los senadores; dispone que se elegirán cuatro senadores en cada Estado y Distrito Federal, tres por el principio de mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría. Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos; señalando el orden en que deben aparecer. La senaduría de primera minoría se le asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupa el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Aquí es importante hacer la siguiente observación, para ajustar el calendario electoral de la elección de senadores, en primer término para las elecciones federales de 1994 se elegirá por cada Estado y el Distrito Federal dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría, quienes durarán en su cargo del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. En la elección federal de 1997 se elegirá un senador por cada Estado y el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 al 31 de agosto del año 2000, a partir de este último año se elegirán 3 senadores por mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría por cada Estado y el Distrito Federal.

Anteriormente los candidatos a senadores se registraban por fórmulas, cada una por un propietario y un suplente. Hoy, los candidatos por mayoría relativa en fórmulas con su respectivo suplente y por lo que corresponde al de primera minoría de acuerdo a la lista que presenten los partidos políticos.

Nuestro derecho constitucional electoral no permite la candidatura independiente o de grupos no registrados como partidos políticos.

Las elecciones federales para senadores, deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, renovándose en su totalidad cada seis años.

El registro de candidatos a senadores será del 15 al 30 de marzo del año que corresponda a la elección. La campaña electoral se iniciará el día del registro y concluirá tres días antes de la elección. En este punto es importante aclarar que por coincidir con el cambio del Poder Ejecutivo con el proceso electoral federal de 1994, el registro sólo en esta ocasión será del 1o. al 15 de mayo y la elección será el 21 de agosto.

Corresponde a los Consejos Locales en sesión al domingo siguiente de la jornada electoral efectuar el cómputo de la entidad federativa correspondiente a la elección de senadores y la declaración de validez, determinando mediante la suma de los resultados a los senadores de la entidad.

Asimismo, el Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección de los candidatos triunfadores de las fórmulas por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que obtuvo el segundo lugar.

En la declaración de una elección nula a los integrantes de la fórmula triunfadora, la convocatoria para la extraordinaria deberá hacerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

También corresponde a los Consejos Locales registrar las fórmulas de candidatos a senadores y realizar el cómputo de las elecciones y, declarar la validez en base a los resultados consignados en las actas de cómputo distritales.

En cambio, es facultad de los presidentes de los Consejos Locales informar al Director General del Instituto el cómputo y declaración de validez de la elección de senadores; y los recursos de inconformidad interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva; expedir la constancias de mayoría y validez de las elecciones de las fórmulas de candidatos a senadores que obtengan la

mayoría de votos; así como la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local.

El presidente del Concejo Local fijará en el exterior de la oficina los resultados del cómputo de la entidad federativa, así como remitir a la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores copia certificada de las constancias expedidas a las fórmulas para senador de mayoría relativa y la fórmula registrada por el partido que obtenga el segundo lugar, asimismo, enviar al Tribunal Federal Electoral los recursos de inconformidad y copia certificada de los resultados que fueran impugnados.

Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas a senadores se registrarán por fórmulas compuesta cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas fórmulas de candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

También establece que ninguna persona podrá ser postulada como candidato a distintos cargos de elección popular.

4.2 CAMARA DE DIPUTADOS

Por lo que corresponde a la integración de la Cámara de Diputados conforme al COFIPE, es importante resaltar, en primer lugar que con las reformas de 1993 desaparece la cláusula de gobernabilidad y los Colegios Electorales, lo que resulta uno de los adelantos más importantes en materia político-electoral de los últimos años.

Actualmente la Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, 300 electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional en listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, su renovación es en su totalidad cada tres años.

A partir de 1917 los diputados eran elegidos directamente por el sistema de representación mayoritaria, en 1963 es combinado con los "diputados de partido" y finalmente en 1977 con el principio de representación proporcional.

En lo que se refiere a la elección de los 200 diputados de representación proporcional, ésta se sujeta a lo dispuesto por el artículo 54 constitucional en correlación al artículo 12 y siguientes del COFIPE.

Anteriormente correspondía al COFIPE, al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Federal Electoral y al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados calificar las elecciones de sus miembros. Hoy la calificación le corresponde a los organismos del Instituto Federal Electoral.

Para ser diputado se requiere:

a) Además de los requisitos señalados en el artículo 55 constitucional, el COFIPE establece los siguientes:

1.- Estar inscrito en el Registro Federal Electoral y tener credencial de elector.

2.- No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separen del cargo un año antes de la fecha de inicio del período de registro de candidatos, asimismo, no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral, no ser consejero ciudadano (antes de la reforma del 18 de mayo de 1994 era consejero magistrado); en el Consejo General o consejero ciudadano ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, ni Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del mismo, salvo que se separen un año antes de la elección.

b).- Anteriormente los diputados locales o representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, así como los representantes de los partidos políticos ante las autoridades electorales no podían ser diputados, salvo que se separaran de sus cargos tres meses antes de la elección. Apartir de la reforma del 18 de mayo de 1994 este impedimento fue derogado.

c).- No ser presidente municipal o delegado político del Distrito Federal, salvo que se separen de su cargo tres meses antes de la elección.

Como facultad exclusiva en cuestiones electorales, la Cámara de Diputados solamente se erigirá en Colegio Electoral para la calificación de la elección del Presidente de la República.

Las elecciones ordinarias para diputados se celebraran el primer domingo de julio del año que corresponda a la elección, sin embargo, las elecciones federales de 1994 por coincidir con la elección del ejecutivo se llevarán a cabo el 21 de agosto. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

En la declaración de una elección nula, la convocatoria para la extraordinaria deberá de efectuarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la terminación de la última etapa del proceso electoral.

Es el Instituto Federal Electoral a solicitud del partido político contendiente en elecciones federales el que otorgará el registro correspondiente, ya sea definitivo o condicionado; asimismo, el Instituto es el facultado de vigilar el desenvolvimiento de los partidos. El registro condicionado se transformará en definitivo cuando el partido político logre el 1.5% de la votación total emitida; pero si en dos elecciones federales ordinarias consecutivas no alcanza dicho porcentaje perderá su registro.

Es importante destacar que queda prohibido al partido político aceptar subordinaciones de organismos internacionales, partidos políticos extranjeros, ni solicitar apoyo político, económico o propagandístico de extranjeros o de ministros de cultos religiosos y sobre todo deben conducirse pacíficamente por la vía democrática; asimismo, deberán de abstenerse de utilizar en su propaganda símbolos religiosos.

Además el COFIPE establece que el partido político perderá su registro cuando se de alguno de los siguientes supuestos: no participe en el proceso federal ordinario; acuerde la no participación de sus diputados cuando la Cámara se eriga en Colegio Electoral para la calificación de la elección del Presidente de la República; incumpla las obligaciones de la Ley Electoral a juicio del Consejo General del Instituto; cuando sea disuelto el partido político por acuerdo de sus miembros o se fusione con otro.

También corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas de diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuesta cada una por un propietario y un suplente y serán consideradas fórmulas de candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General dentro de los primeros quince días del mes de enero del año de la elección.

De los cómputos distritales primero será para diputados y luego para senadores.

El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetara a lo siguiente:

a). Se abrirán los paquetes que no tengan muestra de alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas.

b). Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados el presidente del Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula fueran ilegibles.

El COFIPE reglamenta la participación de los partidos políticos en los procesos electorales y en ningún caso podrá registrar en un mismo proceso a más de 30 candidatos por ambos principios, distribuidos en sus cinco listas regionales.

también es facultad exclusiva de los partidos políticos solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

4.2.1 LA MAYORIA RELATIVA

Son los artículos 52 constitucional y el 11 párrafo I del COFIPE los que regulan el principio de mayoría relativa, establecen que la Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos por este principio mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

El artículo 53 constitucional establece que nuestro territorio nacional se divide en trescientos distritos electorales uninominales, la distribución de éstos es entre las entidades federativas de acuerdo a su población, también establece que la representación de un Estado debe de ser de por lo menos de dos diputados de mayoría.

Actualmente los trescientos distritos electorales están distribuidos en el territorio nacional de la siguiente forma:

ESTADOS	DIPUTACIONES DE MAYORIA RELATIVA
Aguascalientes	2
Baja California	2
Baja California Sur	2
Campeche	2
Coahuila	7
Colima	2
Chiapas	9
Chihuahua	10
Distrito Federal	40
Durango	6
Guanajuato	13

Guerrero	10
Hidalgo	6
Jalisco	20
México	34
Michoacán	13
Morelos	4
Nayarit	3
Nuevo León	11
Oaxaca	10
Puebla	14
Querétaro	3
Quintana Roo	2
San Luis Potosí	7
Sinaloa	9
Sonora	7
Tabasco	5
Tamaulipas	9
Tlaxcala	2
Veracruz	23
Yucatán	4
Zacatecas	5
TOTAL 32	300

La anterior división fue establecida en 1979, a la fecha han transcurrido 15 años, tiempo en el que la población ha aumentado, lo que denota una nueva restructuración, sin embargo, sería contraproducente aumentar los distritos, pues elevaría la integración de la Cámara de Diputados. El aumento produciría una Cámara muy numerosa lo cual sería contrario para el sistema representativo, es decir, un gran número de representantes dificultaría el consenso. Por lo anterior lo más viable sería ajustar la población al número de distritos con los que se cuenta.

toda vez que en el transcurso de 17 años la población del país ha aumentado considerablemente.

El principio de mayoría relativa se combina con el de representación proporcional, la fracción IV del artículo 54 constitucional establece que ningún partido podrá contar con más de 315 representantes por ambos principios.

En caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias, el Consejo General del Instituto podrá ajustar los plazos a la fecha señalada en la convocatoria.

Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral a más de 30 candidatos a diputados por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en las cinco listas regionales.

El registro de candidaturas por el principio de mayoría relativa será del 1o. al 15 de abril. La campaña electoral se iniciará el día del registro y concluirá tres días antes de la elección. A lo anterior es importante aclarar que por coincidir el proceso electoral federal de 1994 con el cambio del Poder Ejecutivo, en esta ocasión el registro será del 15 al 31 de mayo.

Si el partido político no obtiene el 1.5% de la votación emitida de la elección de que se trate y con su porcentaje alcanzó triunfos por mayoría relativa, estos serán reconocidos independientemente a su porcentaje.

Los Consejos Distritales tienen la atribución de registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; efectuar los cómputos distritales; y declarar la validez de las elecciones de diputados.

Es el presidente del Consejo Distrital el facultado para recibir la solicitud de registro de candidatos por el principio de mayoría relativa y también el que deberá informar al director del Instituto del desarrollo de las elecciones y cómputo de las mismas, así como de los recursos de inconformidad dentro de los seis días siguientes a la sesión del cómputo. También expedirá las constancias de mayoría y validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que hayan obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Distrital, así como custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa.

Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa se registrarán por fórmulas de candidatos compuesta cada una por un propietario y un suplente y serán consideradas fórmulas de candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

4.2.2 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

Referirnos al principio de representación proporcional, es importante en primer lugar hacer referencia al principio de mayoría relativa, el cual ha sido el predominante en nuestro derecho electoral y también es el que entiende el ciudadano con más claridad. En el principio mayoritario el candidato triunfador es el que más votos obtiene en el distrito; sin embargo, también es de reconocerse que es un principio que limita a las tendencias políticas a una sólo, toda vez que los votos que fueron otorgados a los demás candidatos no tienen ninguna validez. Por lo anterior se ha buscado la fórmula más adecuada para tomar en cuenta los votos otorgados a los partidos que no alcanzaron diputados de mayoría relativa, lo cual se pretende con el principio de representación proporcional.

El primer antecedente, no directo, que dio oportunidad por primera vez a las minorías políticas a la representación popular fue con la reforma constitucional de 1963 con los llamados "diputados de partido", sin embargo, es hasta 1977 que el sistema de mayoría dejó de ser predominante en nuestro sistema electoral al ser combinado con el principio de representación proporcional.

El principio de representación proporcional es hasta hoy el camino más accesible para que las corrientes ideológicas agrupadas en partidos políticos lleguen a la representatividad. Desde 1979, la Cámara de Diputados cuenta con una integración mixta; al elegirse primero 100 diputados de representación proporcional distribuidos en tres regiones plurinominales y posteriormente en 1989 aumento a 200, distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales.

El artículo 54 constitucional sienta las bases fundamentales del principio de representación proporcional y, a su vez las reglamenta en el COFIPE en los artículos 12 al 18.

Los diputados electos por el principio de representación proporcional tienen las mismas atribuciones y facultades y, sobre todo, la misma representatividad que los electos por el principio de mayoría relativa.

Anteriormente se mencionó los requisitos para ser diputado, en este caso, es importante hacer notar que para ser diputado por el principio de representación proporcional se requiere además pertenecer a un partido político nacional con registro. "Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente el militar y ser postulado por un partido político"(116).

(116) Valadés Diego, *Constitución y Política, Op. cit.*, pág. 184.

Para el registro de las listas regionales, el partido político que contiene en el proceso electoral con candidatos a diputados de representación proporcional, primero deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, asimismo, deberá obtener el 1.5% del total de la votación emitida, es decir, del total de los votos depositados en las urnas para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales; cumpliendo lo anterior el partido político tendrá derecho a diputados de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida que es el resultado de deducir los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieran el 1.5% y los votos nulos. En la asignación se seguirá el orden de las listas correspondientes.

Para la asignación de los diputados de acuerdo a la fracción VII del artículo 54 constitucional se deducirá de la votación nacional emitida los votos del partido político que se le aplicará alguno de los términos siguientes:

1.- Máximo podrá contar con 315 diputados por ambos principios.

2.- Si obtuvo más del 60% de la votación nacional emitida tendrá derecho a la asignación de representantes proporcionales, hasta que su número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación sin rebasar los 315 diputados.

3.- Si obtuvo el 60% o menos de la votación nacional emitida no podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

Si una vez aplicados los requisitos anteriores y aún restan diputaciones proporcionales por repartir, éstas se adjudicaran a los demás partidos con derecho en relación a su votación.

Llevada a cabo la distribución se procederá a asignar a los restantes partidos políticos los diputados que les corresponda a través de la fórmula de primera proporcionalidad pura, la cual se aplicará de acuerdo al número de diputados asignables en cada circunscripción, tomando en cuenta los diputados que ya fueron asignados.

Para la asignación de diputados de representación proporcional de acuerdo con la fracción III del artículo 54 constitucional, de su votación nacional y del número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, se procederá a la aplicación de la fórmula de proporcionalidad la cual se integra por los siguientes elementos:

a). Cociente de Unida.- Es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

b). Resto Mayor.- Es el resto más alto entre las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad; este término sólo se utilizara cuando haya diputados por repartir.

Para la aplicación de las anteriores fórmulas; sólo se proceder cuando un partido político éste en los supuestos de:

1.- En ningún caso el partido político podra contar con más de 315 diputados por ambos principios.

2.- Cuando el partido obtenga más del 60% de la votación nacional emitida tendrá derecho a la asignación de representantes proporcionales, hasta que su número por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el número de 315, y

3.- Si obtuvo menos del 60% de la votación nacional emitida podra contar hasta con 300 diputados por ambos principios.

Además de lo anterior; se determinará el número de diputados que se le asignará a un partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.

En cambio, los que se distribuyan por el resto mayor, si después de aplicarse el cociente de unidad quedaran diputados por repartir, se seguirá el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputados.

Si no es el caso de aplicarse alguno de los supuestos señalados, la distribución de los diputados se sujetará a lo siguiente:

1.- Se dividirá la votación nacional emitida de cada partido político entre el número de diputados de representación proporcional que le corresponda para obtener su cociente de distribución.

2.- La votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre su cociente de distribución; el resultado será el número de diputados que en cada circunscripción plurinomial se le asignarán.

3.- Si aplicado el cociente de distribución quedaran diputados por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido tuviera en cada circunscripción, hasta agotar los que le correspondan.

En la asignación de diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

En lo que corresponde a la calificación de la elección de los diputados, el Consejo General del Instituto tiene facultades para efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos por el principio de representación proporcional; hacer la declaración de validez de la elección de los diputados por este principio; determinar la asignación de diputados por cada partido político y otorgar las constancias a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional y de los recursos de inconformidad interpuestos.

Los Consejos Locales del Instituto con residencia en las capitales designadas cabeceras de circunscripción plurinominal tienen la atribución de recabar de los Consejos Distritales de su circunscripción las actas de cómputo de la votación por representación proporcional, así como realizar los cómputos de circunscripción plurinominal.

Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas a diputados de representación proporcional se registrarán por fórmulas, compuesta cada una por un propietario y un suplente y serán consideradas fórmulas de candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

De los cómputos de representación proporcional en cada circunscripción:

El cómputo es la suma de los resultados anotados en las actas del cómputo distrital respectivamente a fin de determinar la votación obtenida, lo cual corresponde a cada uno de los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción realizar el cómputo final.

El presidente del Consejo Local distrital de la capital cabecera de la circunscripción plurinominal deberá publicar el resultado en el exterior de las oficinas y remitir a la sala del Tribunal Federal Electoral los recursos de inconformidad presentados así como copia certificada de los resultados impugnados.

De las constancias de asignación de representación proporcional, el Consejo General hará la asignación a que se refiere una vez resueltos por el Tribunal Federal Electoral los recursos interpuestos.

En caso de vacantes por el principio de representación proporcional, éstas se cubrirán por los candidatos del mismo partido político, de acuerdo al orden de la lista respectiva.

En el proceso electoral el COFIPE, a través del Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional.

El registro de candidaturas por este principio será del 15 al 30 de abril. La campaña electoral se iniciará el día del registro y concluirá tres días antes de la elección. Por coincidir con el proceso federal electoral de 1994 con el cambio del Poder Ejecutivo, sólo en esta ocasión el registro será del 1o. al 15 de junio.

4.3 INTERPRETACION DEL ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL

Corresponde al artículo 54 constitucional regular las bases para la elección de los diputados de representación proporcional, es importante hacer mención que desde su promulgación en 1917 a la fecha ha sufrido una serie de reformas; 1963, 1972, 1977, 1986, 1990 y 1993, todas encaminadas a perfeccionar el sistema electoral, en este caso para dar mayor oportunidad a los partidos políticos minoritarios a la representatividad ante el Congreso de la Unión.

Con la reforma constitucional de 1993 se da un nuevo sistema de elección para el Poder Legislativo, en este caso sólo haremos referencia al artículo 54 constitucional, el cual regula las bases para la elección de los diputados de representación proporcional.

Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

La constitución de 1917 estableció en este precepto que la elección de diputados será directa en los términos que disponga la Ley Electoral. Su disposición original es clara, la elección de los representantes a la Cámara de Diputados será directa y la ley secundaria la encargada de establecer las bases para la elección de los mismos. Este artículo fue aprobado el 3 de enero por el Congreso Constituyente de 1917 por unanimidad de votos. El precepto original estuvo vigente durante 46 años.

En 1963 el presidente Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión un proyecto de modificaciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La reforma a dichos artículos fue publicada el 22 de junio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación. Con esta reforma se introdujo el régimen de diputados de partido, se estipuló que los partidos políticos tenían derecho a "diputados de partido" sólo cuando alcanzaran el 2.5% de la votación total en las elecciones. La Cámara de Diputados que se integró por primera vez con diputados de partido fue la que abrió sus sesiones el 1o. de septiembre de 1964.

Es con la reforma de 1977 cuando la representación proporcional alcanza un reconocimiento formal al promover un sistema político plural. Así lo estipuló el artículo 54 constitucional al establecer la elección de 100 diputados de representación proporcional, cifra duplicada posteriormente con la reforma de 1986, en donde también se incorpora la "cláusula de gobernabilidad", el objetivo era mantener un sistema mixto con dominante mayoritario, es decir, el partido político que logrará el mayor número de constancias de mayoría, independientemente de su votación se le asignaban curules para que alcanzara la mayoría en la Cámara de diputados y finalmente en 1990 se estableció que para la aplicación de la cláusula de gobernabilidad el partido político requería obtener cuando menos el 35% de la votación.

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

Dicha fracción otorga el derecho a la participación de los partidos políticos en la contienda electoral. Para obtener el registro de sus listas regionales, en base a su representatividad nacional, deberá acreditar candidatos en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, sólo así podrá lograr la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

El territorio mexicano está dividido en trescientos distritos electorales, lo que significa que, en una elección federal, los partidos políticos deben registrar candidatos en 66.6% del territorio, que representa a 200 distritos.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

Esta fracción establece el porcentaje de la votación que se tomará de base para determinar si un partido político tiene derecho o no a la repartición de diputaciones de representación proporcional. En primer lugar se entiende por votación emitida, la suma total de los votos depositados en las urnas, es decir, se toman en cuenta todos los votos e incluso los anulados. El total de votos determinará si el partido político ha alcanzado o no el porcentaje requerido.

Los partidos políticos que participan en la contienda electoral deberán obtener el 1.5% del total de la votación emitida. Esto significa que la representatividad de los partidos políticos debe de estar respaldada con un electorado que le garantice su participación y permanencia en la vida política del país.

El territorio nacional está dividido en cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los doscientos diputados por el principio de

representación proporcional. Es la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la encargada de hacer los estudios y formular los proyectos para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones y el número de diputados que se elegirán en cada una de ellas por el principio de representación proporcional.

Es importante mencionar que las fracciones I y II del artículo en comento no fueron reformadas, su redacción es de 1990.

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

Esta fracción repite, en su primera parte, lo establecido en las dos anteriores, que hacen referencia a los requisitos que un partido político debe cumplir para tener derecho a participar en la asignación de diputados y lograr así representatividad en la Cámara de Diputados. También hace referencia al término de votación nacional emitida, lo cual significa que es la deducción de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

La reforma de 1993 prevé en esta fracción la igualdad que tienen los partidos políticos para participar en la asignación de diputaciones proporcionales de acuerdo al porcentaje de votos de cada partido.

En su última parte, da el fundamento constitucional para que la ley secundaria señale los mecanismos de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Es importante mencionar que este precepto su posibilidad de aplicación es mínima, en el caso de que un partido político obtenga una votación que le acredite la totalidad de los distritos, por lógica disminuiría la posibilidad de representación proporcional y como consecuencia la representación minoritaria quedaría rezagada al establecerse un máximo de 315 diputados por ambos principios.

La nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados elimina la cláusula de gobernabilidad al establecer que los partidos políticos tendrán los mismos derechos para la acreditación de representantes proporcionales.

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios:

El partido político contendiente no podrá obtener por el principio de mayoría relativa y representación proporcional más 315 representantes.

El objetivo principal de esta fracción es proteger los derechos de los partidos políticos minoritarios al reglamentarse que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, es decir el 63% de los miembros, lo que evita que un sólo partido pueda reformar sólo a la Constitución.

V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

Esto significa que en caso de que un partido político obtenga más de 60% de la votación nacional emitida, sin que rebase el porcentaje de más del 63% que es el equivalente al límite de 315 diputados, tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, hasta que el número por ambos principios sea igual al porcentaje de votación, sin rebasar el límite de 315 diputados es decir el 63% de la Cámara de Diputados.

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

Es importante destacar que si un partido político gana una elección obteniendo el 60% o menos de la votación nacional no podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios, es decir no podrá tener más del 60% de las curules.

Anterior a la reforma se establecía que el partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuando menos el 35% de la votación nacional, le serían otorgadas, de ser necesario diputados de representación proporcional para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. A lo anterior se le conocía como cláusula de gobernabilidad.

Con la reforma de 1993 se pretende adecuar y consolidar el perfeccionamiento democrático, sobresale la desaparición de la cláusula de gobernabilidad la cual suplía la voluntad popular y establecía mayorías artificiales dejando en un segundo termino la pluralidad partidista.

Al suprimirse la cláusula de gobernabilidad y al establecerse un nuevo mecanismo se impide que un partido político pueda reformar sólo a la Constitución, con lo que se asegura un gobierno de mayor equidad.

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y las fórmulas necesarias para estos efectos.

La nueva normativa impide que un partido político por sí mismo pueda reformar la Constitución. Lo que garantiza una representación más democrática.

El artículo 13 del COFIPE en concordancia con esta fracción, reglamenta el desarrollo para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Anteriormente ningún partido político podía contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios.

Las fracciones V y VI se refieren al principio mayoritario y al supuesto de que falten curules de representación proporcional.

Es decir, ningún partido político puede tener, por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional 315 diputados que representan el 63% del total de los integrantes de la Cámara que en su totalidad se compone por 500 miembros.

CONSIDERACIONES FINALES

Hablar de nuestra historia en cualquiera de sus etapas o facetas (social, político, jurídico, económico, cultural, etc.), probablemente implica hacer referencia a los órdenes constitucionales que se han sucedido. En nuestro estudio es imposible hablar de nuestro Derecho Constitucional sin tomar en cuenta sus antecedentes.

Por lo tanto partimos de los primeros precedentes formales, los cuales se desprenden sin duda alguna de la Constitución de Cádiz de 1812; texto constitucional impuesto por el Imperio Español en la Nueva España. La vida legislativa de este ordenamiento fue relativamente corta. Su importancia radica en la División de Poderes; transformó la monarquía absoluta en moderada y lo más notable fue el reconocimiento del derecho de voto a los ciudadanos españoles, incluyendo a los de ultramar (Nueva España) para la elección de los diputados a las Cortes españolas; y también la primera vez que los mexicanos acudieron a las urnas para la elección de sus representantes, sin embargo, ésta se caracterizó por ser indirecta en tercer grado.

De lo anterior concluimos que aunque se reconoció la representatividad de la Nueva España, ésta fue indirecta y elitista; toda vez que el representante debía contar con un respaldo económico, por lo tanto sólo el acaudalado tenía esta oportunidad.

Otro aspecto importante de las Cortes era la celebración de sesiones preparatorias para la revisión de las elecciones de los presuntos diputados, primera referencia de la autocalificación del Poder Legislativo en nuestra historia constitucional; principio retomado en todos los cuerpos constitucionales que se han sucedido y vigente hasta 1994.

En suma, la Constitución de Cádiz fue un documento avanzado para su época, quizá por la influencia de la Revolución Francesa de 1771 y la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787.

Posteriormente es la Constitución de Apatzingán de 1814 la que intentó consagrar los ideales del pueblo mexicano que luchaba por su emancipación de la Corona Española. Es de aclararse que en el presente estudio no se tomó en cuenta este antecedente ya que formalmente nunca entró en vigor; sin embargo, se hace referencia al mismo en razón al orden cronológico de nuestra investigación, y desde un punto de vista particular es la Constitución de 1824 la que recogió el ideal del Constituyente de Apatzingán; al estructurar y organizar política y jurídicamente al nuevo México Independiente, el cual logró su independencia en 1821. El Código de 1824 adoptó la República Federal Representativa y la División de Poderes; declaró a la religión católica como la oficial del Estado; creó la Vicepresidencia y depositó al Poder Legislativo en un Congreso dividido en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores, primer antecedente del bicameralismo en nuestro país y vigente hasta nuestros días.

Es de afirmarse que la Carta de 1824 tomó como principio los antecedentes citados; por lo que desde un punto de vista personal no es una obra del Constituyente de 1823-1824, es decir, los constituyentes se basaron de los antecedentes inmediatos a los cuales trataron de superar en forma y en fondo; sin embargo, existían impedimentos, por ejemplo, las influencias aún sólidas de la monarquía española en todos los ámbitos, sobre todo en el religioso.

Posiblemente otra de las razones sea que México no tenía experiencia directa en este campo y por lo tanto nuestros precursores no tuvieron otra opción más que los mencionados cuerpos constitucionales. Lo anterior lo compartimos con el punto de vista del Lic. Emilio O. Rabasa quien afirma que "Ha sido reiterado el concepto de que los primeros documentos constitucionales de México independiente -Acta Constitutiva y Constitución de 1824- fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La importancia del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la importancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz"(117).

También fue en esta época que empiezan a organizarse los grupos políticos, en este caso conservadores y liberales; los primeros pugnaron por un sistema centralista y los segundos por un federalismo, antecedente inmediato de los partidos políticos.

En fin, el constituyente de 1824 estableció la elección indirecta que practicó la Constitución de Cádiz; difiere en que otorgó a los ayuntamientos las funciones de juntas electorales; pero la gran diferencia fue el sistema federalista al dividir al territorio nacional en Estados y al Congreso en dos Cámaras.

Formalmente de 1824 a 1835 el Estado Mexicano estuvo estructurado en un sistema federal; tiempo en el que en vez de fortalecerse decayó, su ocaso comenzó en 1834 al florecer una serie de inconformidades; entre las que resaltaron el desconocimiento del Congreso de 1824 y la declaración de nulidad de sus leyes por parte del Ejecutivo. Fue un nuevo Congreso integrado por conservadores, cuya primera actuación fue otorgarse facultades extraordinarias para reformar a la Constitución de 1824. Otro factor importante fue la actitud de los Estados; los cuales mostraron inconformidad al poder central (federalismo). Aspectos todos que fueron aprovechados por el grupo conservador para finalmente en 1835 consolidar la primera etapa del centralismo al estructurar a la República Mexicana en un "Sistema Centralista" con la Constitución de las Siete Leyes; conservó la División de Poderes pero supeditados al Supremo Poder Conservador.

Lógico es afirmar que en el Congreso de 1824 el grupo conservador no consagró su ideal; sin embargo, 11 años después logró su cometido, es decir, que de 1824 a 1835 no se desintegró. Lo anterior lo podemos constatar siguiendo las ideas del maestro Daniel Moreno al decir que los conservadores superados por los

(117) Rabasa Emilio O., *Op. cit.*, pág. 13.

liberales en el Congreso de 1824 se fueron organizando para alcanzar el poder aprovechando la situación social y política del país (118).

Lo más sobresaliente del sistema centralista fue el Supremo Poder Conservador y la estructuración del territorio nacional en Departamentos; principales características que lo diferencian del federalismo, toda vez que, el primero conservó la división del legislativo en dos Cámaras; así como el requisito económico para ser representante, el cual era electo en tercer grado.

Se dice que todo cambio es bueno, en este caso la transición del federalismo al centralismo no lo fue. El sistema centralista no favoreció a las clases populares, pues el poder lo sustentaban sólo unos cuantos en su beneficio y el objetivo no era otro más que preservarlo, sin importar la situación que vivía la mayor parte de la población, a tal grado que en el mismo grupo conservador el descontento surgió y con éste la decadencia de las Siete Leyes en 1839. Sin embargo, el centralismo no sucumbió, comenzó una segunda etapa, al proponer el Ejecutivo un proyecto de iniciativas constitucionales, sin tomar en cuenta lo establecido por la Constitución Centralista de 1836, postura que fue avalada por el Supremo Poder Conservador, repitiéndose el mismo acto anticonstitucional de 1835. Esta etapa sobresalió por la designación de los ochenta notables, quienes redactaron las Bases Orgánicas de 1843, la cual conservó los mismos lineamientos de su antecesora; eliminó al Supremo Poder Conservador y al Senado le dio un matiz aristocrático lo cual no difirió mucho del deshecho Supremo Poder; asimismo, ratificó el requisito económico y la elección indirecta en tercer grado.

A pesar de que la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 se fundamentaron en el centralismo, es importante destacar que a la primera la redactó un Congreso electo, mientras que a la segunda una "Junta de Notables", designados por el Ejecutivo; por lo tanto ésta última, fue más allá, al clero le dio mayor poder y a los militares los complació. En consecuencia al pueblo lo rezagó aún más, tal vez la única diferencia es que suprimió al Supremo Poder.

En suma, las dos etapas que vivió nuestro pueblo en el centralismo fue una época difícil, sin embargo, hay que reconocer entre una de sus pocas aportaciones a nuestro Derecho Constitucional el reconocimiento de los derechos del hombre, de lo cual careció la Constitución de 1824.

Anteriormente se comentó que al imponerse el ideal de los liberales en el Congreso electo de 1824, los conservadores pasaron a un segundo término y es en el Congreso electo de 1835 que logran arribar al poder y aún más con las Bases Orgánicas de 1843 su ideal es ratificado; por lo tanto el papel se reinvertió, es decir, el grupo liberal pasó a un segundo término, pero tampoco se desintegró.

La vigencia del centralismo en sus dos etapas fue de doce años, lapso que caracterizó a la historia de nuestro país como una de las más difíciles. Cuando

aún no terminaba un levantamiento o plan ya se había iniciado otro o los Estados buscaban la separación del territorio nacional; por ejemplo, Texas. O ejércitos extranjeros como el norteamericano que pretendían invadir al territorio nacional. Sin embargo, en 1846 el Plan de la Ciudadela terminó con el centralismo y al mismo tiempo sentó las bases para la elección de un nuevo Congreso Constituyente conforme lo establecía la Constitución de 1824.

En fin, fue el constituyente de 1846 el que retornó al federalismo, la mayoría pugnaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824 y muy pocos por un nuevo ordenamiento. Fue la primera postura en conjunción con el voto particular del sobresaliente político Mariano Otero la predominante que acordó una serie de reformas (30 artículos), para finalmente reinstaurar en 1847 la Carta del 24 y su respectiva Acta de Reformas. Conservó el voto indirecto, suprimió la Vicepresidencia y su mayor aportación a nuestro Derecho Constitucional fue el Juicio de Amparo.

Al iniciar las consideraciones afirmamos que el referirnos a nuestra historia en cualquiera de sus facetas, probablemente implica hacer referencia a alguno de los órdenes constitucionales que se han sucedido; sin embargo, también es de resaltarse que gran parte de ella se ha desarrollado en episodios tristes y que hoy en día los que nos acercamos a conocerlos nos indigna y llena de coraje, por ejemplo, el haber perdido gran parte de nuestro territorio nacional con la firma de nuestros antecesores en 1848 del Tratado de Guadalupe; asimismo, un sinúmero de levantamientos y confrontaciones armadas en donde los protagonistas organizados en grupos políticos, bien llámense liberales o conservadores pugnaban por el poder, sin importarles el pueblo que en su mayoría estaba integrado por gente del campo, todos a merced de los grandes terratenientes, militares y eclesiásticos. Otro ejemplo, es la contradicción en 1853 de llamar y permitir que Santa Anna, el hombre que más daño causó a nuestro país se le otorgara de nueva cuenta el privilegio de ocupar la Presidencia de la República.

Sin embargo, también es de reconocerse movimientos gloriosos y justos como el Plan de Ayutla de 1854 en el cual participaron todas las tendencias político-sociales: desde el campesino al intelectual, del político al militar; su mayor triunfo fue derrotar para siempre al Santaánismo y convocar a un Congreso extraordinario para consolidar al sistema federalista. Sin embargo, el resultado más importante fue la elección de diputados al Congreso Constitucional de 1856-1857, el cual afrontó una serie de obstáculos; el enemigo a vencer eran las clases pudientes; entre ellas la más importante era la del clero, por lo tanto uno de los principales objetivos fue la separación del Estado e Iglesia y la nacionalización de sus bienes; así como la regeneración del ejército.

Anteriormente afirmamos que el Constituyente de 1823-1824 no redactó una Constitución propia por falta de experiencia, en cambio el Constituyente de 1856-1857 contó ya con elementos directos que le permitieron elaborar un ordenamiento a las perspectivas de su época. Como es de suponerse creó normas fundamentales y a otras las perfeccionó, por ejemplo, en su parte orgánica reconoció los derechos del hombre; pero también tuvo contradicciones como el depositar en un Congreso unicameral al Poder Legislativo. La Cámara de Senadores quedó fuera sólo por su actuación y composición en los sistemas

centralistas, por lo tanto la Cámara de Diputados fue la única facultada para legislar, lo que demuestra una clara contradicción al federalismo, los Estados no contaron con representación y en cambio al Ejecutivo se le concedieron facultades (y en su caso el mismo se las otorgó), suficientes para controlar en todas las esferas al país.

Una vez que la Constitución de 1857 entró en vigencia salieron a la luz sus opositores, el Plan de Tacubaya proclamó su supresión con la aprobación del Ejecutivo al proponer un Congreso extraordinario; por otro lado el grupo conservador, clero y militares, inconformes con el ordenamiento, mostraban su descontento y lo más contradictorio fue la postura de Ignacio Comonfort, Presidente de la República, quien en primer lugar había respaldado la actuación del Constituyente de 1857, manifestaba que "no es posible que el Ejecutivo pueda marchar, porque para todos tiene las manos atadas", proponiendo hacer a un lado a la Constitución y al Congreso. El resultado un movimiento armado conocido como la "Guerra de los Tres Años".

Otra situación sobresaliente fue la existencia de dos mandos: los conservadores que permanecieron en la capital y los liberales que se vieron obligados a trasladarse de un Estado a otro y que finalmente en 1861 lograron retornar a la capital restableciendo la Constitución de 1857. En cambio los conservadores se vieron obligados a solicitar apoyo a gobiernos extranjeros para intentar consagrar una monarquía con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, sin embargo, en 1867 con el retiro de las tropas francesas éste sucumbió.

El resultado, la reinstauración de la República al frente de Juárez, quien con su Manifiesto a la Nación tomó el poder para convocar a elecciones para diputados al Congreso.

En la elección indirecta Juárez pretendió que el ciudadano al mismo tiempo de elegir a electores primarios manifestara si el próximo Congreso debía de reformar a la Constitución de 1857 sin sujetarse al procedimiento establecido para su reforma. Las propuestas eran en relación al restablecimiento del bicameralismo; el veto del Ejecutivo, el informe escrito y no verbal; etc. Reformas que no prosperaron sino hasta 1872-1874.

También otro de los aspectos sobresalientes de este periodo fue la postura del general Porfirio Díaz, quien luchó primero por la no reelección y después por la justificación, una vez al frente del Ejecutivo, suprimió la no reelección en tres ocasiones y en una cuarta para dejarla indefinida, en su gestión aprobó y justificó el mayor número de reformas a la Constitución de 1857, estableció la Vicepresidencia y aumentó el periodo presidencial a seis años.

Toda la serie de injusticias, desconocimiento de Congresos y presidentes se fueron acumulando para dar nacimiento al Movimiento Armado de 1910-1917, etapa conocida como la "Revolución Mexicana", es importante destacar que son muchos los historiadores que han dedicado sus estudios a este

movimiento, varios sus puntos de vista, sin embargo, la mayoría concuerda que a consecuencia de las necesidades que se acumularon y los objetivos no concretizados en los anteriores ordenamientos dieron nacimiento a éste.

Fue la situación social, sin duda alguna la más importante, la mayor parte de la población vivía en el campo en estado de miseria y opresión. Razón por la que se dice que la revolución fue hecha por el pueblo rural, cuestionamiento que fundamentamos con el punto de vista del maestro Daniel Moreno, quien considera que "Se han señalado como causas fundamentales algunas de tipo económico, sobre todo la dura explotación que sufrían los campesinos y las paupérrimas condiciones que vivían los obreros. También la entrega de la economía nacional a elementos extranjeros y el raquitismo político de una clase media cuya intervención en los asuntos políticos era completamente nula"(119).

Es lógico señalar que un movimiento popular armado no se gesta de la noche a la mañana, sus antecedentes pueden tener su fuente de muchos años atrás, quizá desde la Colonia. En todos los ordenamientos se tenía noción de la precaria situación social en que vivían los campesinos, obreros, jornaleros y sobre todo los grupos indígenas del país, en consecuencia el objetivo del movimiento armado era consagrar a nivel constitucional garantías sociales, económicas y jurídicas. También se dieron una serie de planes como el de San Luis Potosí, en igual forma destacaron muchos y brillantes ideólogos, por ejemplo, los hermanos Flores Magón, Camelio Arriaga, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza entre otros; todos con ideales democráticos, la mayoría enfocados al aspecto social, económico, laboral, agrario, etc., principios que fueron elevados a rango constitucional y aún todavía vigentes.

De lo anterior podemos concluir en los siguientes aspectos:

No hay duda de que la forma de gobierno prevista en los diferentes cuerpos constitucionales vigentes en nuestro pueblo difieren considerablemente en su aplicación y práctica, sobre todo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; asimismo, el sistema de División de Poderes entendiendo a esta como una división de funciones ha sido común, sin embargo, hay un desequilibrio entre ellos, siempre a favor del Ejecutivo. También la inestabilidad de nuestro país se ve reflejada en la sucesión de leyes constitucionales que han diferido en las aspiraciones de los mexicanos.

Asimismo, los antecedentes constitucionales enumerados en este estudio los podemos resumir en dos grupos: el primero conformado por tres centralistas y el segundo por cuatro federalistas; sistemas todos que dividen al supremo gobierno en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la prohibición de reunir dos o más de ellos en una sola persona o asociación, por lo que podemos concluir que la función gubernamental forma parte de la tradición legislativa mexicana.

(119) Moreno Daniel, *Op. cit.*, pág. 218.

En estos dos sistemas de gobierno, seis ordenamientos sistematizaron un modo indirecto para elegir a los integrantes del Congreso, así como a los titulares de los otros dos poderes. Sólo las Bases Orgánicas de 1847 contemplaron la posibilidad de la elección directa y una la Constitución de 1917, preve y práctica elecciones directas. En conclusión la tradición mexicana es de elección indirecta, sin embargo, si comparamos la vigencia de cada uno de los ordenamientos en cuanto al tiempo de su aplicación o vigencia, el principio dominante será la elección directa con una vigencia de 77 años.

En consecuencia la historia de nuestro país como independiente refleja una pugna entre dos sistemas de gobierno: la centralista y la federalista, sus ideólogos independientemente de cual fuera la forma de gobierno en el poder justificaban su permanencia y actuación y por lo consecuente condenaban a la contraría. También en cuanto al tiempo de su aplicación y vigencia podemos concluir que nuestro país sigue la tradición federalista.

En lo que corresponde a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión en nuestro texto constitucional vigente de 1917 a la fecha observamos una serie de reformas relativas a su perfeccionamiento.

CAMARA DE DIPUTADOS

1917	1994
Ciudadano mexicano por nacimiento.	Ciudadano mexicano por nacimiento.
25 años.	21 años.
Mismos impedimentos.	Mismos impedimentos.
Originario del Estado o residencia en él de seis meses.	Originario del Estado o residencia en él de seis meses.
Elección directa un diputado por cada 60 mil habitantes.	Elección directa 300 diputados por mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
Renovación en su totalidad cada	Renovación en su totalidad cada

dos años.	tres años.
Autocalificación	Calificación a cargo de los órganos del I.F.E.

CAMARA DE SENADORES

1917	1994
Ciudadano mexicano por nacimiento.	Ciudadano mexicano por nacimiento.
35 años.	30 años.
Mismos impedimentos.	Mismos impedimentos.
Originario del Estado o residencia en él de seis meses.	Originario del Estado o residencia en él de seis meses.
Elección directa dos senadores por Estado.	Elección directa. Tres senadores por mayoría y uno asignado a la primera minoría por Estado.
Cuatro años su renovación por mitad cada dos años.	Renovación en su totalidad cada seis años.
Autocalificación.	Calificación a cargo de los órganos del I.F.E

En los cuadros anteriores a simple vista se aprecia que aún se conserva la esencia del precepto original, sin embargo, en algunos aspectos ha cambiado considerablemente. En la reforma de 1933 se suprimió la reelección de los legisladores y la renovación de la Cámara de Senadores por mitad, asimismo se amplió el periodo de los senadores a seis años y el de diputados a tres años.

Posteriormente en 1963 se reconoce por primera vez a las minorías con los "diputados de partido", siempre y cuando el partido político obtuviera el 2.5% de la votación total (en 1972 se reduce al 1.5%, así como la edad para ser diputado y senador de 25 a 21 y de 35 a 30 años de edad respectivamente).

Sigue en 1977 el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y por primera vez la elección de 100 diputados por el principio de representación proporcional y 300 por mayoría relativa, asimismo la división del territorio en cinco circunscripciones y la participación del partido político en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos para tener derecho a la representación proporcional.

Luego en 1986 el aumento a 200 diputados por el principio de representación proporcional y también un elemento contradictorio a la representación, la cláusula de gobernabilidad, asimismo, el partido político debía participar en doscientos distritos para tener derecho a la representación proporcional.

Después en 1990 para que el partido político tenga derecho a la representación proporcional deberá participar en por lo menos doscientos distritos de mayoría.

Finalmente en 1993 la elección de tres senadores por mayoría y uno asignado a la primera minoría por Estado y la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años, asimismo, la desaparición de la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados y la autocalificación del Poder Legislativo.

De las anteriores reformas podemos concluir que la más importante es sin duda alguna la de 1977 la cual reconoce por primera vez la participación de los partidos políticos sobre todo los minoritarios (de oposición) y el derecho de contar con representantes a través de un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, sobre todo de éste último a la Cámara de Diputados, por lo tanto es el primer paso de nuestro sistema de gobierno hacia la democracia representativa la cual se fortalece a un más con la reforma de 1993 al garantizar una representación más directa y plural con la apertura de la Cámara de Senadores a los partidos minoritarios y sobre todo con la desaparición de la autocalificación del Poder Legislativo y la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados.

Uno de los elementos que creo fundamentales en las Cámaras del Congreso de la Unión es la continuidad del trabajo legislativo.

Al ingresar por primera vez una persona a ocupar un empleo o encargo, cualesquiera que sea el área, en la mayoría de los casos recibe una preparación, es decir, se le capacita para poder desempeñar mejor la tarea que se le ha conferido o en su caso, son sus nuevos compañeros de trabajo los que le orientan.

Con la renovación en su totalidad de la Cámara de Diputados cada tres años y la de Senadores cada seis años, el trabajo legislativo pierde su continuidad.

Nuestra Constitución vigente establece que la Cámara de Diputados se integrará por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años y su renovación será en su totalidad, es decir, sus trabajos no tienen continuidad. Al terminar una legislatura termina todo, no hay metas a largo plazo, y si las hay, estas simplemente no se llevan a cabo.

Hay varias razones por las que la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años:

a).- La celebración de elecciones federales a corto tiempo implicaría una desestabilización política al país.

b).- Los recursos económicos que el Estado aportaría para la preparación y celebración del proceso electoral se duplicarían, y

c).- Un periodo de más de tres años para la Cámara de Diputados la convertiría en pasiva.

Las razones anteriores puebla que no tengan gran importancia de ser, toda vez que con las reformas de 1993 forzosamente se dará un periodo electoral cada tres años y dos cada seis años.

Por lo anterior creo que es fundamental la renovación de la Cámara de Diputados, y para que ésta no se convierta en pasiva, su renovación sería por mitad cada dos años, es decir, el representante duraría en su cargo cuatro años. Su integración de quinientos diputados sería la misma. De los trescientos representantes de mayoría relativa, la mitad se elegirían cada dos años y de los doscientos de representación proporcional cien, es decir, cada dos años se elegirían a doscientos cincuenta representantes.

Lo anterior daría una solidez a la continuidad de los trabajos legislativos de la Cámara Baja. Con su renovación por mitad, el representante nuevo al ingresar al recinto parlamentario se encontraría con compañeros con experiencia parlamentaria que le ayudarían a una pronta ubicación en su nueva tarea y lo más importante los proyectos no se perderían.

En lo que corresponde a la Cámara de Senadores nuestra Constitución vigente originalmente estableció que los senadores durarían en su cargo cuatro años y su renovación sería por mitad cada dos años. Posteriormente en 1933 su renovación sería total cada seis años. Luego en 1988 que su renovación sería por mitad cada tres años. Finalmente en 1993 que su integración será por 128 representantes y su renovación será en su totalidad cada seis años.

De lo que se desprende que la Cámara Alta ya tiene experiencia en la continuidad de los trabajos legislativos; sin embargo, con la reforma de 1993 esta vuelve a quedar en el olvido. De 1988 a la fecha la continuidad del trabajo legislativo fue notorio y sobre todo resalto por la participación de los senadores de los partidos minoritarios. Por el resultado de los últimos años creo que es suficiente para retomar la idea de renovación por mitad de la Cámara de Senadores.

Otro aspecto que también creo fundamental es la profesionalización de las Cámaras del Congreso de la Unión, es decir, que el representante tenga una preparación de por lo menos nivel licenciatura.

Hoy en día la persona más preparada es el más fuerte candidato a ocupar un cargo u empleo. Creo conveniente que se agregue como requisito para ser diputado o senador el contar con título profesional en cualquier disciplina.

La ventaja de contar con un Poder Legislativo profesional sería que desaparecería el compadrazgo, el dedazo y sobre todo reduciría en un buen porcentaje a los famosos asesores. El resultado se notaría al integrar las Comisiones, estas contarían con gente profesional.

BIBLIOGRAFIA

Burgoa O. Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1989.

Carpizo Jorge, "Estudios Constitucionales", UNAM, México, 1983.

_____, "La Constitución Mexicana de 1917", Porrúa, México, 1990.

Cueva Mario de la, "Teoría de la Constitución", Porrúa, México, 1982.

González Oropeza Manuel, "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes", UNAM, México, 1990.

Herrera y Lasso Manuel, "Estudios Constitucionales", Polis, México, 1940.

Madrid Hurtado Miguel de la, "Elementos de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política (PRI), México, 1982.

_____, "Estudios de Derecho Constitucional", Porrúa, México, 1986.

Mejía Zuñiga Raúl, "Valentín Gómez Farías", Fondo de Cultura Económica-SEP, México, 1990.

Moreno Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1990.

Pérez de León Enrique, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Porrúa, México, 1990.

Rabasa Emilio, "La Constitución y la Dictadura", Porrúa, México, 1990.

Rabasa Emilio O., "Historias de las Constituciones Mexicanas", UNAM, México, 1990.

Rúfz Eduardo, "Derecho Constitucional", UNAM, México, 1978.

Rúfz Massieu José Francisco y Diego Valadés, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1986.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1987.

_____, "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1991.

Valadés Diego, "La Constitución Reformada de 1917" UNAM, México, 1987.

_____, "Constitución y Política", UNAM, México, 1994.

Zarco Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857", T.S.J. del D.F., México, 1992.

LEGISLACION CONSULTADA

Andrade Sánchez Eduardo, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", Andrade, México 1991.

Código Federal Electoral, Porrúa, México, 1987.

Constitución Mexicana, Porrúa, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, Reformas Constitucionales del 3,6 y 24 de septiembre de 1993 y 18 de mayo de 1994.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Porrúa, México, 1977.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Porrúa, México, 1990.

DOCUMENTOS

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, México, 1989.

Derechos del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados (XLIV Legislatura), México, 1967.

Exposición de motivos de la iniciativa de reformas que se sometieron a consideración del Congreso de la Unión el 4 de octubre de 1977.

Obra Jurídica Mexicana, PGR, México, 1987.

REVISTAS Y PERIODICOS

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Cámara de Diputados, (LIV Legislatura), México, 1991.

Navarrete Alberto, "Reforma Electoral", Periódico Excelsior, México, D.F; 4 de septiembre de 1993.