



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL PODER LEGISLATIVO Y LOS  
GRANDES ASUNTOS NACIONALES**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**ALEJANDRA CALVO DE LA PEÑA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**MEXICO**

**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.

Ciudad Universitaria, 1 de septiembre de 1994

**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA DE LA FACULTAD  
DE DERECHO DE LA UNAM  
P R E S E N T E**

Estimado Maestro:

La alumna **ALEJANDRA CALVO DE LA PEÑA** ha elaborado en este Seminario a su digno cargo, el trabajo de tesis intitulado "**EL PODER LEGISLATIVO Y LOS GRANDES ASUNTOS NACIONALES**", bajo la asesoría de la suscrita. La monografía en cuestión se encuentra dividida en cuatro capítulos contemplando un marco teórico conceptual, nociones históricas, marco jurídico y la trascendencia social de la misma, relacionando de manera concatenada el tema de estudio con las constituciones de México a través de su historia, hasta llegar a su afectación social.

Todo lo anterior se encuentra debidamente fundado, motivado y sustentado en una amplia bibliografía jurídica y sociológica de acuerdo a los requisitos establecidos por la Legislación Universitaria para los Exámenes Profesionales y de Grado.

De acuerdo a lo anterior me permito someter a su digna consideración la presente monografía, para que de no existir inconveniente alguno tenga a bien autorizar su impresión y pueda ser presentada en el examen profesional correspondiente.

Agradeciendo a usted de antemano la atención que se sirva brindar a la presente, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA GONZALEZ  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/67/94

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura de Derecho ALEJANDRA CALVO DE LA PEÑA, solicito inscripción en este Seminario y registro el tema intitulado:

" EL PODER LEGISLATIVO Y LOS GRANDES ASUNTOS NACIONALES ", designandose como asesor de la tesis al LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminacion, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales. Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario de Sociología General y Jurídica, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitario de Septiembre de 1994.



LIC. PABLO ROBERTO AEMAZAN ALANIZ.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA.

ELT/cus

***A la Lic. Verónica González Meza González,  
con profunda gratitud y reconocimiento, por  
su orientación, sus consejos y su valiosísima  
ayuda en la elaboración de este trabajo.***

***A la Universidad Nacional Autónoma de  
México, la institución educativa que con  
generosidad infinita hizo posible mi formación  
profesional.***

***A mis maestros, con respeto y admiración por  
su sabiduría y por las enseñanzas que tanto  
me han ayudado.***

***A mi papá, Carlos Manuel Calvo Zapata, y a mi mamá, Guadalupe de la Peña de Calvo, por todo el amor, el apoyo y la confianza incondicional que siempre me han brindado.***

***A mis hermanos Carlos, Tania y Vera, por la solidaridad que siempre me han dado.***

***A Beto, por su apoyo total y sin condiciones, con la seguridad de que el futuro nos ofrece amplios caminos de esfuerzo y felicidad compartidos, fundados en una invariable identificación espiritual.***

***A mi abuelita, con todo el cariño que siento por ella.***

## INDICE

---

<b>Introducción</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo I.- Marco teórico conceptual</b>	<b>1</b>
a) La Sociología y el Derecho	2
b) La Sociología Jurídica y su importancia en la formación del licenciado en Derecho y el legislador	9
c) La Sociología Legislativa	13
<b>Capítulo II.- Nociones históricas del Poder Legislativo</b>	<b>16</b>
a) Referencia histórica general	17
1.- Grecia	17
2.- Roma	18
3.- Edad Media	22
4.- Inglaterra, Francia y España	23
b) Referencia histórica del Poder Legislativo en México	25
1.- La Constitución de Cádiz.	26
2.- La Constitución de Apatzingán.	27
3.- La Constitución de 1824.	28
4.- Las Siete Leyes de 1836.	30
5.- Las Bases Orgánicas de 1843.	32
6.- La Constitución de 1857.	33
7.- La Constitución de 1917.	35

## **INDICE**

---

<b>Capítulo III.- Marco Jurídico</b>	<b>38</b>
a) Facultades del Congreso de la Unión	<b>39</b>
b) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	<b>63</b>
c) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	<b>68</b>
d) Facultades de la Comisión Permanente	<b>75</b>
<b>Capítulo IV.- Conveniencia de establecer la facultad del Congreso de la Unión para analizar los grandes asuntos nacionales</b>	<b>86</b>
a) Análisis de casos diversos	<b>87</b>
b) Efectos sociológicos	<b>117</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>132</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>137</b>

---

## **INTRODUCCION**

---

---

Debido a que todo objeto de conocimiento tiene una estructura eminentemente dinámica --y el Derecho no es la excepción-- sería realmente imposible realizar un estudio definitivo sobre cualquier tema, por lo que este trabajo sólo pretende contribuir con mi personal punto de vista a la construcción de un peldaño más para la realización de estudios futuros más completos que vengan a promover un mejoramiento en la regulación que de las facultades del Poder Legislativo hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cumplir con el requisito indispensable para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La mayoría de los mexicanos estamos concientes del importante papel que el Congreso de la Unión ha tenido en las distintas etapas históricas de la vida nacional, y a todos nos inquieta conocer las actividades que realiza en cumplimiento de sus atribuciones.

El Congreso de la Unión, compuesto por las cámaras de diputados y senadores, es la institución en que se deposita el Poder Legislativo Federal. Su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye.

Además de la función que desempeña en el proceso de creación de las leyes --normas jurídicas abstractas, generales e impersonales-- que es su principal tarea, el Congreso de la Unión realiza también funciones administrativas y jurisdiccionales.

---

En este trabajo haré referencia, brevemente, a las funciones del Congreso, a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, organismo político y plural que ostenta la representación popular, así como a las facultades exclusivas del Senado de la República, el cual representa a los Estados de la Federación y al Distrito Federal.

Mencionaré también las facultades de la Comisión Permanente, organismo que funciona durante los recesos del Congreso.

Finalmente, considerando que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, además de participar en el proceso de formación de las leyes que rigen y hacen posible nuestra vida en sociedad, constituyen grandes foros en los que se confrontan ideas y se analizan los grandes asuntos nacionales, propondré la conveniencia de establecer en la norma constitucional, de manera expresa, la facultad del Congreso, que podría ser ejercida de manera conjunta o separada por cada una de las Cámaras que lo integran, de analizar los grandes asuntos nacionales.

Conviene señalar, en apoyo de esta propuesta, que actualmente tanto los diputados como los senadores examinan ya, de hecho, las grandes cuestiones de la vida pública mexicana lo cual produce, evidentemente, importantes efectos sociológicos.

---

## **Capítulo I**

### **Marco teórico conceptual**

- a) La Sociología y el Derecho
  - b) La Sociología Jurídica y su importancia en la formación del licenciado en Derecho y el legislador
  - c) La Sociología Legislativa
-

---

**a) La Sociología y el Derecho**

Actualmente la Sociología tiene una gran importancia ya que permite darnos cuenta de la clase de sociedad en que vivimos, y en consecuencia saber cuál es nuestra posición dentro de la comunidad en la que estamos inmersos.

La vida del hombre no se concibe fuera de la sociedad. El ser humano es eminentemente gregario y los productos de su cultura no podrían darse fuera del grupo social al que pertenece.

Esta es la razón que explica la importancia de la Sociología como ciencia que estudia el comportamiento y las manifestaciones de la sociedad.

Es necesario recurrir a esta disciplina para poder conocer las causas que determinan nuestras actitudes y nuestra relación con los demás miembros de la colectividad. Sin los conocimientos que nos suministra esta ciencia no es posible entender el significado, los antecedentes y la evolución de los grupos humanos.

"El estudio de los fenómenos sociales no aparece en forma de ciencia independiente sino hasta la primera mitad del siglo XIX. Existía ya todo un conjunto de ciencias gregarias, cada una con su objeto de investigación determinado; pero no había ninguna que se

---

preocupara por atender, de manera directa y sistemática, esta distinta clase de fenómenos: las relaciones interhumanas, los fenómenos de la convivencia humana."<sup>1</sup>

Se suele considerar como fundadores de la Sociología al filósofo francés Augusto Comte (1798-1857) y al pensador británico Herbert Spencer (1820-1903). Al primero se debe la creación del neologismo que sirve de nombre a dicha disciplina. "La palabra -- que se compone de los vocablos socius, socio, y logos, tratado-- apareció por primera vez, en su forma francesa sociologie, en el cuarto volumen de la obra de Augusto Comte, 'Curso de Filosofía Positiva', publicada en 1873. El contenido temático de esta nueva ciencia sería el estudio, desde el punto de vista positivista, de todas las leyes fundamentales de los fenómenos sociales, en contraste con los fenómenos del mundo inorgánico o físico y orgánico o biológico".<sup>2</sup>

La palabra sociología "gramaticalmente es un barbarismo por no ajustarse a las reglas de la composición de las palabras, que deben estar formadas por elementos homogéneos; pero su eficacia ideológica indiscutible y la oportunidad con que fue lanzada, hicieron que fuera aceptada universalmente, incorporándose sin reservas a los diversos lenguajes de todos los pueblos cultos de la época."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Senior, Alberto F., "Sociología", Novena edición, Editado por Francisco Méndez Oteo, México, D.F. 1983, p.1

<sup>2</sup>Agramonte Roberto, "Sociología", Tercera edición, La Habana, 1940, p.10

<sup>3</sup>Senior, Alberto, op. cit., p. 4

---

A continuación transcribo algunas definiciones de Sociología:

"Ciencia de la evolución social: Spencer

"La ciencia del movimiento necesario y continuo de la humanidad o, más brevemente, la ciencia de las leyes del progreso: Comte

"Ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social, para de esta manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Entendiendo por acción, toda la conducta humana en cualquier sentido que se manifieste, y por acción social, toda conducta humana referente a la conducta humana de otros: Max Weber.

"Es el estudio de las interacciones humanas y de sus condiciones y consecuencias: M. Ginsberg.

"Es la ciencia de la sociedad o de los fenómenos sociales: Ward.

"La Sociología es la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y las relaciones e Instituciones sociales

---

ahí surgidas, con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social": Gómezjara.<sup>4</sup>

Por otra parte, en cuanto a la relación que existe entre sociedad y Derecho, de acuerdo con Leandro Azuara se "puede definir la sociedad diciendo que es: un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres. En cuanto al orden jurídico podemos definirlo como: el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva.

"El Derecho es un producto cultural, que no se puede explicar en función de elementos individuales, tales como la creación personal del hombre de gran talento o genio jurídico sino por el contrario con la intervención de elementos sociales, tales como el deseo de seguridad o certeza que experimentan los hombres que pertenecen a un conglomerado humano cualquiera que sea."<sup>5</sup>

Normalmente la vida del hombre se desarrolla en sociedad, porque así lo imponen las leyes naturales a que está sujeta nuestra especie. La vida humana es vida de relación; las actividades de los hombres se desenvuelven las unas al lado de las otras, bien tendiendo a alcanzar propósitos independientes entre sí, o un común objeto en un esfuerzo también común, bien persiguiendo por medios

---

<sup>4</sup>Gómezjara, Francisco A., "Sociología", Vigésimotercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. pp 11-12.

<sup>5</sup>Azuara Pérez. Leandro, "Sociología", Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1987, p.285.

---

encontrados fines opuestos y dando nacimiento a inevitables conflictos. La norma o regla es el elemento al que forzosamente deben someterse los hombres para que fije los límites de la conducta de cada uno y concilie los intereses a discusión.

El conjunto de las normas entendidas así constituye el Derecho, en su sentido de manifestación social humana. El Derecho es un elemento de coordinación que surge naturalmente y constituye una condición de vida de la colectividad. Esta quedaría destruída o debilitada si los conflictos en su seno debieran arreglarse mediante lucha entre las partes y el aniquilamiento de alguna de ellas.

La fuerza jurídica emana de una entidad que está sobre los miembros del grupo, ya organizado y con bastante poder para obligar a que se acaten las reglas impuestas.

El carácter obligatorio de las normas jurídicas no implica que deben cumplirse fatalmente, en vista de una necesidad ineludible. Tales normas expresan sólo lo que debe ser, pero que es susceptible de infringirse. Su carácter obligatorio estriba en que su infracción trae consigo una sanción o castigo para el infractor, impuesta por un poder organizado que en la sociedad cuida que el Derecho se observe.

Estas consideraciones nos permiten concluir lo siguiente:

---

"a) El Derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad;

"b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto; y

"c) Se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica."<sup>6</sup>

El hombre necesita, en primer término, saber cuál es su dominio y cuál el de los demás, hasta dónde llega su derecho y en dónde empieza el de los demás. Asimismo, experimenta la necesidad de que sus derechos una vez establecidos se encuentren satisfactoriamente protegidos por el aparato del Estado. Por lo que el Derecho una vez creado ejerce una influencia sobre la sociedad modelándola, señalando los cauces que debe recorrer.

Para Felipe López Rosado, "Derecho es el conjunto de normas que regulan la vida de los hombres en sociedad y en cumplimiento de las cuales se puede emplear la fuerza física por el Estado."<sup>7</sup>

"Jellinek señala a las normas jurídicas tres caracteres esenciales:

---

<sup>6</sup>García, Trinidad, "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho", Séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1958, p. 11

<sup>7</sup>López Rosado, Felipe, "Introducción a la Sociología", Trigesimoquinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pp. 237-238.

---

1.- Las jurídicas son normas que se refieren a las relaciones externas de los hombres.

2.- Son normas que proceden de una autoridad exterior reconocida.

3.- Son normas cuyo carácter es obligatorio garantizado por poderes exteriores."<sup>8</sup>

Alberto F. Senior afirma que el Derecho se refiere al estudio de un conjunto de reglas obligatorias que rigen la conducta externa de los hombres que viven en sociedad, emanadas y sancionadas por el poder público, que se llaman leyes.

El Derecho nace como una necesidad vital, con el fin de regular las relaciones que se establecen entre los diversos miembros de una colectividad. Puede afirmarse que el Derecho es un conjunto de disposiciones normativas que resuelven de antemano y por medios pacíficos los conflictos que puedan surgir entre los componentes de una colectividad.

"La existencia del Derecho no se concibe fuera de la colectividad. Para un individuo aislado es absurda la existencia de normas jurídicas, puesto que éstas tienen por finalidad específica y esencial amortizar las interferencias que se producen entre los diversos componentes de la sociedad. El Derecho justifica su existencia dentro

---

<sup>8</sup>Ibid, p. 240.

---

de la sociedad, en la colectividad. Nace por la sociedad y para la sociedad; se engendra en la sociedad y su finalidad es conservarla, armonizando las diversas esferas de acción de sus componentes. En consecuencia, el Derecho no puede concebirse fuera de la sociedad, puesto que de ella nace y a ella se dirige."<sup>9</sup>

Por todo lo anterior, puede afirmarse que el Derecho es una disciplina eminentemente social tanto por su nacimiento u origen como por su finalidad, por la naturaleza de las normas que lo integran, como por la indole especial del contenido concreto de las normas positivas. Por lo tanto, Derecho y sociedad se presuponen y se determinan recíprocamente.

#### **b) La Sociología Jurídica y su importancia en la formación del Ilcenciado en Derecho y el legislador**

"La Sociología del Derecho se encarga del estudio específico de las relaciones que se dan entre el Derecho y la estructura social."<sup>10</sup> Es una disciplina que tiene por objeto la explicación del fenómeno jurídico, considerado como hecho social.

Esta disciplina científica desempeña, entre otras, las siguientes funciones:

---

<sup>9</sup>Senior, Alberto F., op. cit., p. 102

<sup>10</sup>Azuara Pérez, Leandro, op. cit. p. 102

- 
- Analizar la relación que hay entre los factores sociales y el orden jurídico, e
  - Investigar los efectos que produce el orden jurídico sobre la realidad social.

Según Ehrlich, la función más importante de la Sociología del Derecho consiste en ofrecer una exposición de los elementos comunes en las relaciones jurídicas, sin referencia al Derecho positivo que las gobierna, y estudiar los elementos peculiares de cada relación con referencia a sus causas y efectos.

"La Sociología Jurídica es por tanto una ciencia explicativa, no una disciplina normativa. No le interesa lo que según los códigos deba hacerse en tales o cuales circunstancias, sino el contenido real de las relaciones jurídicas entre los hombres, lo mismo que el descubrimiento de las causas y factores determinantes de dicho contenido".<sup>11</sup>

El Derecho, como toda norma o regla de conducta, supone siempre una serie o un sistema de inhibiciones y restricciones, aun en lo que otorga o faculta, pues todo lo que como Derecho se concede implica la consiguiente necesidad opuesta de prohibir cuanto se oponga a su vigencia o disfrute. No existe en la conducta histórica del hombre fundamento serio para la creencia de que voluntariamente se

---

<sup>11</sup>García Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Trigésimo octava edición, Editorial Porrúa, S.A., pp. 159-160

---

abstenga de violar las normas jurídicas que estén en conflicto con sus intereses y ambiciones personales. En tal virtud, el necesario respeto a las normas jurídicas tiene que ser impuesto por alguien más poderoso que el individuo o que cualquier grupo de individuos dentro de la comunidad; y este alguien no es otro que la sociedad como un todo, que ha engendrado el Derecho, lo ha desarrollado en instituciones y lo mantiene.

La Sociología del Derecho tiene una gran importancia en la formación del abogado litigante, ya que éste necesita conocer las formas de organizarse con los miembros de su misma profesión, las valoraciones sociales, los intereses existentes, las corrientes de opinión que influyen en la actividad del juez, y la Sociología Jurídica contribuye a suministrarle estos conocimientos.

Por lo que hace a la labor del juez, este funcionario debe conocer el medio social, siempre cambiante, en el cual se van a aplicar las normas jurídicas para que éstas funcionen de manera adecuada; debe indagar las corrientes de opinión pública dominantes, las cuales en cierto grado influyen en la interpretación de las normas jurídicas; debe inquirir sobre las valoraciones sociales, en transformación constante, que van a influir en la interpretación de las normas jurídicas, y, en consecuencia, en su aplicación.

---

Todo lo anterior vale también para el legislador, pues éste no podrá cumplir de manera adecuada con su función en el proceso de creación de las leyes si no estudia y conoce a fondo el tipo de relaciones sociales existentes en un momento y un lugar determinados, el comportamiento social, los valores sociales y los cambios que la sociedad ha experimentado.

"La tarea del jurista requiere una constante reelaboración a medida que transcurre el tiempo, por causa de los cambios que se verifican en la realidad social. Aun en el caso de que la máquina legislativa se parase, la jurisprudencia no podría permanecer estática, antes bien, tendría que moverse al compás de la vida. Aunque la norma no cambiase, mudan las situaciones a las que debe aplicarse; y al tener que aplicar la misma norma a nuevas situaciones hay que extraer de ella nuevos sentidos y consecuencias antes inéditas."<sup>12</sup>

En fin, la Sociología General y la Sociología Jurídica constituyen valiosos auxiliares del legislador, del jurista práctico y del juez, en tanto cuanto todos ellos tienen que ver con el proceso de creación de las normas jurídicas, con su interpretación y con su aplicación.

---

<sup>12</sup>Recasens Siches, Luis, "Tratado General de Filosofía del Derecho", Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961, p. 3

---

### c) La Sociología Legislativa

La Sociología Legislativa, al estudiar la dimensión de la realidad social nos muestra su peculiar estructura concreta, para la cual las normas jurídicas son creadas y en la cual van a operar. Precisamente para no caer en el error del racionalismo, en el que frecuentemente incurre la actividad legislativa que parte de la idea de que basta legislar sobre una determinada materia para resolver los problemas que en ella se plantean, es necesario recurrir a la Sociología, para que nos proporcione los conocimientos pertinentes en relación con la colectividad concreta de que se trate y poder así legislar de manera adecuada.

"La función del legislador consiste en interpretar qué es lo que la justicia exige con respecto a ciertos tipos de problemas y de situaciones sociales, y, de acuerdo con esto formular las normas generales que considere adecuadas a dichos problemas y situaciones y de acuerdo con la justicia."<sup>13</sup>

"El legislador debe orientar su tarea hacia los valores ideales; pero su tarea tiene que realizarla en y con unos materiales sociales concretos, es decir, en y con unos hombres determinados, que poseen especiales características --características biológicas, psicológicas, culturales--; que tienen unas ciertas necesidades y unas

---

<sup>13</sup>Ibid., p. 5

---

ciertas aptitudes; que viven en grupos sociales especialmente configurados. Todas estas realidades constituyen magnitudes efectivas con leyes propias, que pueden no resultar enteramente dóciles a los propósitos del legislador, que pueden no ser fácilmente modelables por éste. Por lo tanto, la contextura especial de la realidad social y las leyes dinámicas de ésta tienen que ser tomadas en consideración por el legislador y, en suma, por todo el que pretenda formular programas jurídicos. Pues de lo contrario se corre el inminente peligro que la obra del legislador o quede reducida a pura letra muerta, o produzca una catástrofe al chocar con una realidad que se le resista por su íntima contextura."<sup>14</sup>

La función de las normas generales es una sola: brindar respuestas para la solución de casos particulares.

El Derecho, como lo hemos visto, regula las relaciones sociales y éstas, en virtud de que están sometidas a la normación jurídica, se convierten en relaciones jurídicas. Se puede afirmar que por un lado existe la realidad y por el otro el mundo del Derecho. Este imprime su sello sobre esa realidad y transforma los hechos sociales en jurídicos.

"Cuando el legislador elabora y aprueba una ley no está realizando una labor de conocimiento, sino que está realizando un acto

---

<sup>14</sup>Ibid., pp. 476-477

---

de voluntad, fundado en las valoraciones que adoptó respecto de los problemas que quiere encauzar y regular mediante su ley. El legislador dicta su norma, precisamente porque estima que los efectos que la misma producirá, al ser proyectada sobre la realidad social, serán buenos. Lo que decide al legislador a dictar la norma que él establece es precisamente el juicio favorable que le merecen esos efectos que él mentalmente anticipó."<sup>15</sup>

Por lo expuesto anteriormente se puede concluir que hay interacción entre la sociedad y el orden jurídico. En este proceso de razonamiento vale afirmar que si bien es cierto que el Derecho se origina en la sociedad también lo es que el Derecho, una vez creado, influye a su vez sobre el comportamiento de aquella.

---

<sup>15</sup>Ibid., p. 318

---

## **Capítulo II**

### **Nociones Históricas del Poder Legislativo**

**a) Referencia histórica general**

- 1.-Grecia
- 2.-Roma
- 3.-Edad Media
- 4.-Inglaterra, Francia y España

**b) Referencia histórica del Poder Legislativo en México**

- 1.- La Constitución de Cádiz
  - 2.- La Constitución de Apatzingán
  - 3.- La Constitución de 1824
  - 4.- Las Siete Leyes de 1836
  - 5.- Las Bases Orgánicas de 1843
  - 6.- La Constitución de 1857
  - 7.- La Constitución de 1917
-

---

### a) Referencia histórica general

Históricamente el ejercicio del Poder Legislativo no se depositó en una sola persona, sino en varios funcionarios que colaboraban en la elaboración legislativa.

El principio de división o separación de poderes, como pieza estructural de todo Estado constitucional, democrático y liberal, ya se practicaba en las diferentes realidades políticas históricamente dadas. Es decir, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se desempeñaban por distintos órganos, excepto en las monarquías absolutistas.

#### 1.-Grecia

En Atenas ya se daba claramente esta división o separación de funciones. Así, a Solón se le atribuye la conocida "constitución ateniense", integrada por varias leyes que regulaban los aspectos principales de la vida pública de la gran polis y la vida privada de sus habitantes.

"Durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular, o "ecclesia", integrada únicamente por los ciudadanos, es decir, por los hijos de padre y madre atenienses."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano". Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 613.

---

Esta asamblea popular o "ecclesia" tenía encomendada la tarea de elaboración de leyes, es decir, desempeñaba la función legislativa. Y existía la costumbre de que cada ley llevara el nombre de su proponente, quien tenía la responsabilidad de sus consecuencias durante un año.

Para moderar la actividad legislativa de la "ecclesia", evitando los peligros de la improvisación y la demagogia en que suelen incidir los cuerpos colegiados numerosos se creó un organismo llamado Senado o la "Bule" en el siglo V a.C. El Senado ateniense fungía –como en los modernos sistemas constitucionales bicamarales– como órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues toda ley votada por la asamblea, debía someterse a su consideración, antes de que fuera puesta en práctica, pudiendo confirmarla o rechazarla.

En Esparta, el Poder Legislativo se ejercía en forma inversa. El Senado estaba compuesto por veintiocho "gerontes" vitalicios –ciudadanos de más de sesenta años–, el cual proponía y discutía junto con los dos reyes todas las leyes del país. Y la asamblea de espartanos era la que las aceptaba o rechazaba.

## 2.-Roma

Durante las diversas etapas de la historia política de Roma, el Poder Legislativo estuvo en manos de diferentes órganos.

---

Durante la monarquía las autoridades del Estado eran el rey, los comicios y el Senado. Los comicios estaban formados por curias hasta el gobierno de Servio Tulio y posteriormente por centurias. Estos eran las asambleas políticas y llevaban a cabo la función legislativa junto con el rey y el Senado. De este modo, el rey presentaba la iniciativa de ley, los comicios la aprobaban y el Senado la ratificaba.<sup>17</sup>

Durante la República, subsistieron los comicios y el Senado, pero el rey fue sustituido por dos cónsules. A los comicios por centurias incumbía el Poder Legislativo, ya que el Senado no estaba investido de la potestad correspondiente. Asimismo debe destacarse la existencia del "tribunos plebis", funcionario que tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe.<sup>18</sup>

Durante el Imperio el emperador y el Senado compartían el poder supremo del Estado romano. Los comicios subsistieron, pero su calidad de órgano de autoridad se redujo ya que sólo se reunían para aclamar al emperador.

El Senado desempeñaba la función legislativa a través de leyes denominadas "senatus-consultus", y el emperador pronunciaba un discurso ante el Senado para apoyar el proyecto legal.

---

<sup>17</sup>Floris Margadant, Guillermo, "El Derecho Privado Romano", Primera Edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1960, p. 23

<sup>18</sup>Ibid. p. 29

Sin embargo, a pesar de la importancia jurídico-política que tenía el Senado en esa época, el Poder Legislativo poco a poco se fue desplazando hacia el emperador, convirtiéndolo en el único legislador, en supremo juez y en administrador del Estado. El emperador desempeñaba pues, sus funciones a través de las "constituciones imperiales". Estas no eran únicamente leyes, sino también actos administrativos y jurisdiccionales.

Las constituciones imperiales se conocían como *edictos* cuando comprendían disposiciones generales o leyes propiamente dichas; se les daba el nombre de *mandatos* si se traducían en instrucciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y a los gobernadores de las provincias para marcarles una determinada línea de conducta en el desempeño de sus atribuciones; se llamaban *rescriptos* cuando el emperador respondía a algún funcionario o particular sobre cuestiones de derecho; y finalmente se denominaban *decretos* cuando dirimían alguna controversia jurídica entre los súbditos.

La monarquía absoluta en Roma abarcó cerca de tres siglos. Bajo este régimen todos los poderes eran desempeñados por el emperador en forma ilimitada.

El Poder Legislativo era ejercido por los jurisconsultos, quienes se distinguieron por su importante labor. Sus opiniones llegaron a tener carácter legal. Realizaban diversos actos como los llamados *respondere*, que eran las consultas orales; los *cavere*, que consistían en redactar

---

documentos jurídicos para las partes contratantes; agere, que era el patrocinio judicial; y los scribiere, que consistía en escribir obras de derecho.

Bajo el Imperio de Augusto, se les otorgó a los jurisconsultos la facultad de emitir sus opiniones en público convirtiéndose en criterios obligatorios para los jueces.

Bajo el Imperio de Adriano, el Poder Legislativo se depositó en los jurisconsultos reconocidos oficialmente, ya que sus escritos tenían una autoridad semejante a la de la ley.<sup>19</sup>

Los jurisconsultos Gayo, Paulo, Ulpiano, Papiniano y Modestino fueron considerados grandes legisladores ya que sus máximas y opiniones se erigieron en normas jurídicas y a sus escritos se les asignó el carácter de fuentes de Derecho.

A la caída del Imperio Romano de Occidente el sistema de leyes escritas, característico del régimen jurídico implantado en Roma, se sustituye en los pueblos que se asentaron dentro de los confines del imperio de occidente, por la costumbre, los usos y las prácticas sociales de los invasores. Dentro de su vida política consuetudinaria, los pueblos germánicos estilaban una curiosa "democracia", en que la autoridad suprema era la asamblea de guerreros, encargada de decidir todos los

---

<sup>19</sup>Burgoa Orihucla, Ignacio, op. cit., p. 615

---

negocios públicos. Por lo que se cree que el Poder Legislativo residía en dicha asamblea, la que fue remplazada más tarde por el autocratismo monárquico al que se atribuía una fuente divina de poder. La soberanía se hizo radicar en la persona del monarca, y como una de sus manifestaciones consiste en la función legislativa, ésta se ejercía en forma ilimitada por él.<sup>20</sup>

### **3.-Edad Media**

Durante el feudalismo, característico de la Edad Media, el señor feudal era en la realidad política un verdadero rey.

En los Estados europeos del Medievo no existía una sola soberanía, sino tantas cuantas señores feudales había, multiplicidad que afectaba al Poder Legislativo, pues cada uno de ellos podía dictar leyes dentro de sus dominios. Esta situación hizo surgir las luchas incesantes entre el rey y los señores feudales. En Francia se decidieron en favor del monarca, quien se erigió en soberano absoluto concentrando en su persona las tres funciones del Estado.

---

<sup>20</sup>Idem.

---

#### 4.-Inglaterra, Francia y España

En Inglaterra, por el contrario, no sólo las costumbres jurídicas, integrantes del common law, limitaban la actividad del rey, sino que a consecuencia de ellas se le fue despojando a éste del Poder Legislativo, asumiéndolo el Parlamento.

El antecedente del parlamento fueron los *Consejos del reino*, donde se debatían los asuntos importantes del país. Dichos consejos podían expedir leyes y modificarlas y el rey las promulgaba o formulaba su iniciativa.

El establecimiento del parlamento inglés obedeció al designio del pueblo llano y de los nobles para limitar el poder del rey.

En Francia también existieron varios parlamentos en diferentes ciudades, pero no ejercían el Poder Legislativo, sino funciones judiciales por delegación y en nombre del rey.

El parlamento de París estaba integrado por diferentes salas o cámaras. En un principio se reunía dos veces al año pero a partir de 1380 lo hizo permanentemente.

Por otro lado, en los Reinos Españoles de Castilla y León, la facultad legislativa la tenía el rey, excepto en materia tributaria ya que esta

---

facultad exclusiva correspondía a las Cortes. Sin embargo en Navarra, Aragón y Cataluña las Cortes sí ejercían esta potestad en colaboración con el rey.

Durante el régimen político de estos reinos españoles del Medievo, el poder del rey estaba limitado, a tal grado que la potestad legislativa no le incumbía, sin que estuviera totalmente excluido de su desempeño. En este régimen además del fenómeno de colaboración en la creación de leyes funcionaba ya el principio de división de poderes, pues el ejercicio de éstos no se concentró en un sólo órgano sino que se desempeñaba por el rey y por las Cortes.

Las Cortes españolas medievales eran asambleas en donde las tres clases sociales, nobleza, clero y pueblo, estaban representadas por sus respectivos procuradores. Funcionaban indistintamente en varias ciudades y en diferentes épocas. Su instalación por lo general obedecía a la convocatoria real.

Los principios proclamados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, coinciden hacia el depósito del Poder Legislativo en la "voluntad general", es decir en la soberanía nacional. El artículo 6 de este documento preconiza que "La ley es la expresión de la voluntad general" y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta

entonces por el rey y desplaza a favor de las asambleas del pueblo su desempeño. La soberanía real se sustituyó en la voluntad popular a través de los representantes de la nación. El Poder Legislativo deja de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirlo al rango de manifestación pura e inseparable de la soberanía popular.

#### **b) Referencia histórica del Poder Legislativo en México**

Antes de la Colonia el Derecho estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido un carácter consuetudinario. Sus normas políticas, civiles y penales se encontraban inmersas en la costumbre. Si se identifica a las normas jurídicas consuetudinarias con las leyes, se puede afirmar que el Poder Legislativo en los pueblos precortesianos era su vida social misma, es decir, práctica vivida y constante donde el derecho se registra como fenómeno social. Los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una auténtica democracia jurídica, pues las normas que en diferentes materias componían su derecho estaban impregnadas en sus costumbres, prácticas y usos.

Durante el régimen jurídico-político de la Nueva España la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, siendo el legislador supremo. Su ejercicio debía estar encauzado por principios éticos de contenido cristiano, así como por las costumbres sociales.

---

Debe señalarse que la autoridad real, por lo que concierne a la expedición de ordenamientos legales, no obraba arbitrariamente, pues en 1519 se creó el Consejo de Indias para todas las cuestiones susceptibles de normación en las colonias de América. Este Consejo aunque tenía ciertas facultades legislativas "sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo"<sup>21</sup> realizaba su ejercicio en nombre del monarca, quien además determinaba la organización, la órbita competencial y el nombramiento de los miembros del Consejo.

Las demás autoridades coloniales, como el virrey y las reales audiencias desempeñaban actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos pero siempre en representación y en nombre del rey.<sup>22</sup>

### 1.- La Constitución de Cádiz

Con la Constitución de Cádiz de 1812 cambia radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. En la Carta española se acogen dos principios fundamentales proclamados en la Declaración francesa de 1789: la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa.

---

<sup>21</sup>Esquivel Obregón, "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Tomo II, pp. 158-159.

<sup>22</sup>Ochoa Campos, Moisés, "Fuentes Históricas del Derecho Legislativo Mexicano" en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 14.

---

El ejercicio del Poder Legislativo se encomendó a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan a la Nación) y al rey. Las Cortes se encargaban de la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y el rey de su sanción o veto, fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos.

La declaración de Cortes establecía: "Los diputados que componen este Congreso, y que representan a la nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional."<sup>23</sup>

Las sesiones de las Cortes eran anuales, duraban tres meses consecutivos y daban principio el primero de marzo.

## 2.- La Constitución de Apatzingán

"La Constitución de Apatzingán cumple en la historia de México, precisamente el papel de fundar al Estado."<sup>24</sup>

El Derecho Legislativo que emanó de esta Constitución establecía, entre otras cosas, que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la Representación Nacional compuesta de

---

<sup>23</sup>González Avelar, Miguel, "La Constitución de Apatzingán y otros estudios", Primera edición, Sep/Setentas, México, 1973, pp. 28-29.

<sup>24</sup>Ibid. p. 46

---

diputados elegidos por los ciudadanos; las atribuciones de la soberanía son la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Asimismo, consideraba que la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común y que los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no debían ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación. Previó el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del Poder Legislativo, otorgando la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros.

La Constitución de Apatzingán adoptó el sistema congresional unicameralista.

### **3.- La Constitución de 1824**

El 31 de enero de 1824, el nuevo Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, caracterizándose porque adoptó el sistema de la división de poderes al establecer que el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona. Adoptó el sistema bicameralista, al asentar que el Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado que compondrán el Congreso General. Asimismo dio a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores el de representantes de los

---

Estados, y señaló, entre otras cosas, las facultades exclusivas del Congreso General.

Como se puede ver, el sistema bicameralista data, en México, de las disposiciones aprobadas el 31 de enero de 1824.

"La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, fue nuestra primera carta de tipo federal y de sistema bicameralista.

"Al efecto decía:

"Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

"Artículo 6. Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

"Artículo 7. Se deposita el Poder Legislativo de la federación en un Congreso General. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."<sup>25</sup>

Aunque el Poder Legislativo se depositó en un Congreso General, al Presidente de la República, depositario del Poder Ejecutivo, se

---

<sup>25</sup>Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* p. 25

---

le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto, y se le concedió la potestad reglamentaria, la cual importa un verdadero Poder Legislativo ya que los reglamentos se componen de normas jurídicas.

#### 4.- Las Siete Leyes de 1836

La primera de las Siete Leyes Constitucionales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 30 de diciembre de 1836. Establecieron el centralismo conservador, en oposición al federal establecido en la anterior Constitución.<sup>26</sup>

"Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon en el artículo 1 de su Ley Tercera que 'El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras, o sea la de diputados y la de senadores'. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los Estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualmente cada uno de ellos acredita, con independencia de la forma de su designación o elección. En países como Inglaterra, por otra parte, dicho órgano o cámara alta o de los lores es un cuerpo de clase social. Ninguna de estas implicaciones tuvo el Senado en la Constitución centralista de 36. Su composición provenía de la Cámara de

---

<sup>26</sup>Manual de Organización del Gobierno Federal, p. 87

---

Diputados, del gobierno en junta de ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (Art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la facultad electiva, ésta sólo podían ejercitarla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres cuerpos mencionados les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta".<sup>27</sup>

El Congreso tenía dos periodos anuales de sesiones. Toda ley se iniciaba en la Cámara de Diputados y a la de Senadores le correspondía solamente la revisión. La iniciativa de las leyes correspondía al Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias. En casos restringidos a la Suprema Corte y a las juntas departamentales.

Asimismo, las facultades del Congreso General eran muy limitadas en cuanto a las materias sobre las que podía legislar.

---

<sup>27</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, *op.cit.*, pp.627-628.

---

### 5.- Las Bases Orgánicas de 1843

En esta Constitución centralista "la Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se renovaba por mitad cada dos años.

"La Cámara de Senadores se formaba por sesenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esta Cámara se renovaba por tercios cada dos años."<sup>28</sup>

La iniciativa de leyes correspondía 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.

Toda iniciativa de ley debería presentarse en la Cámara de Diputados.

Las atribuciones del Congreso se concretaban a legislar sobre la administración pública, hacienda y guerra, aprobar tratados y reprobar los derechos dados por las Asambleas departamentales cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

---

<sup>28</sup>Ochoa Caninos Moisés, op.cit. p. 32

---

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se referían a la Contaduría Mayor.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se reducían a aprobar nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del ejército y la armada.

La diputación permanente se componía de cuatro senadores y cinco diputados.

#### **6.- La Constitución de 1857**

"El Congreso Constituyente de 1856-1867 es el segundo acontecimiento trascendental en la historia de la República Mexicana porque cimentó la vida institucional y constitucional de nuestra patria."<sup>29</sup>

La Constitución de 1857 hizo emanar los poderes de la Unión, del ejercicio de la soberanía popular. Estableció, entre otras cosas que los poderes de la Unión se caracterizaban según la teoría de la división de poderes, ya que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

---

<sup>29</sup>Zavala Abascal, Antonio, "Síntesis histórica del Poder Legislativo Mexicano", Sociedad de amigos del libro mexicano, México, 1964, p.81

Respecto al Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formada por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo. Su función esencial era la formación de las leyes, pues la iniciativa de éstas las compartía con el Presidente de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Además, fungía como legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y Territorios.

Toda resolución del Congreso tenía carácter de ley.

El Supremo Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años.

El bicamatismo y el unicamatismo fueron ampliamente debatidos en el constituyente de 1856-1857.

Había el propósito de suprimir al Senado, pues algunos constituyentes de 1857 lo calificaron como una asamblea aristocrática, de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

El ilustre diputado liberal, Francisco Zarco, hizo su defensa, explicando que si deriva del pueblo, el Senado puede ser una institución republicana y democrática. Pero además explicó que el sistema bicamata

es característico del Estado Federal en cuanto equilibra la representación de las entidades políticas que constituyen la Federación.

Sin embargo, la mayoría de los diputados liberales del Constituyente de 1856-57, decretaron su desaparición y el establecimiento del unicameralismo.

El 13 de noviembre de 1874 mediante una reforma a la Constitución se restableció el Poder Legislativo dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

### **7.- La Constitución de 1917**

"Los legisladores de 1916-1917, herederos de la heroica y gloriosa tradición de los diputados de 1812, de 1813, de 1814, de 1822, de 1824, de 1857 y de 1913, le otorgan a México una Constitución reformada conforme al sentimiento, deseo y necesidades del pueblo, cuya fiel observancia poco a poco haría volver la cordura a los exaltados, aunque esto tardó unos años más todavía."<sup>30</sup>

En la Constitución de 1917 se sustenta la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.

---

<sup>30</sup>Ibid., p. 121

---

Constituye un Poder Legislativo por medio del cual y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía.

Establece un Poder Legislativo de tipo federal, denominado Congreso General desde la Constitución de 1824.

Adopta el sistema congresional seguido desde 1824, ya que el Constituyente de 1916-17 desechó definitivamente la forma parlamentaria.

Continúa adoptando el sistema bicamalista, restablecido definitivamente en 1874.

Constituye una Cámara de Diputados compuesta de representantes de la Nación.

Constituye originalmente una Cámara de Senadores compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal. De conformidad con las últimas reformas constitucionales, la Cámara de Senadores se compone de cuatro miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal. Tres de ellos serán elegidos, a partir de los comicios de 1994 por el sistema de mayoría relativa y el cuarto le corresponderá a la primera minoría.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 56, Centésima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994

Establece que la iniciativa de las leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, según lo establecido desde la Constitución de 1824.

Establece facultades que pertenecen al Congreso General, facultades exclusivas iguales pero separadas por ambas Cámaras.

Prosigue instituyendo la Comisión Permanente, establecida desde la Constitución española de 1812.

---

## **Capítulo III**

### **Marco Jurídico**

- a) Facultades del Congreso de la Unión
  - b) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados
  - c) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores
  - d) Facultades de la Comisión Permanente
-

---

**a) Facultades del Congreso de la Unión**

Las facultades que la Constitución otorga al Poder Legislativo Federal se encuentran señaladas en el artículo 73, aunque existen otras dispersas en diversos preceptos constitucionales. Estas se pueden agrupar de la siguiente forma:

a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva. Son las consignadas en el artículo mencionado.

b) Las que son exclusivas o propias de la Cámara de Diputados, (artículo 74) o de la de Senadores, (artículo 76). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra.

c) Las que siendo iguales para ambas Cámaras, las ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra. El artículo 77 las menciona: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno; III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos

---

del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

d) "Las facultades del Congreso, en su carácter de asamblea única, son aquellas que se ejercen simultánea y conjuntamente por las dos Cámaras, integrando una sola asamblea, en los casos previstos por los artículos 69 (apertura de sesiones ordinarias a la que asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país); 84 (cuando a falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente Interino, y expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección de Presidente, que deberá concluir el periodo respectivo. Si el Congreso no estuviere en sesiones la Permanente nombrará desde luego un Presidente Provisional, y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que designe Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones); 85 (si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, designar un Presidente Interino); y 87, (tomar la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo)"<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Ramírez, Alfonso Francisco, "Las facultades del Congreso", en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 271

---

El artículo 73 establece las principales facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que de los tres órganos de la Federación, es el Poder Legislativo el que dispone de mayor número de atribuciones. Sin embargo, desde la perspectiva de los gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consiste en producir leyes; esto es, en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos poderes y es en ese mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el gobernado hace contacto con las autoridades.

"Art. 73 El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2º Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3º Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

---

4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido;

5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7° Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;

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

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

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

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. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

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

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

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

---

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

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

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

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

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

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

2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

---

3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

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

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

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos 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 ellos deban imponerse;

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

XXXIII. Derogada,

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

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de

---

investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

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

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

XXVIII. Derogada;

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1º sobre comercio exterior;

2º sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

---

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5° Especiales sobre:

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

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

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

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

---

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

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

Como se puede observar este artículo establece las atribuciones del Congreso en su competencia federal. Estas pueden ser de naturaleza legislativa, administrativa y jurisdiccional.

---

**Facultades legislativas.-** Se traducen en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas corresponden a los supuestos e hipótesis determinados por las propias leyes, atendiendo a los ámbitos y a las materias siguientes:

a) Organización de los poderes federales.- Son de especial importancia las facultades que el Congreso de la Unión tiene para expedir las leyes que con base en la estructuración de los tres órganos de la Federación permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos.

De esta manera, el Congreso tiene a su cargo la facultad de expedir leyes en las que se contemplan la creación y supresión de empleos públicos del propio Congreso, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de la Federación (fracción XI). Asimismo el Congreso está posibilitado para crear las leyes relativas a la organización del Cuerpo Diplomático y Consular (fracción XX); para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determine el gasto público federal (fracción XXIV).

En este mismo rubro se encuentran las denominadas facultades implícitas (fracción XXX), por virtud de las cuales el órgano Legislativo

---

federal podrá expedir todas las leyes que sean necesarias para que los poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades.

Esta fracción es de suma importancia, "pues faculta al Congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y como al redactarse una ley hay un amplio margen para interpretar la disposición constitucional, el Congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo".<sup>33</sup>

"El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales."<sup>34</sup>

b) Materia tributaria.- Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes; y en el ámbito federal este artículo señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII). Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º

---

<sup>33</sup>Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 286

<sup>34</sup>Burgoa Orihucla, Ignacio, op. cit., p. 668.

---

del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cervezas (fracción XXIX-A).

c) Materia patrimonial.- Las leyes que en esta materia puede expedir el Congreso atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia Carta Magna califica de estratégicas y prioritarias. La normatividad correspondiente comprende los hidrocarburos, la minería, intermediación y servicios financieros, la energía eléctrica, la energía nuclear (fracción X). También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (fracción XVII) y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (XIX).

d) Materia económica.- "El Congreso tiene la facultad de expedir la leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con el propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías de acuerdo con el artículo 29 constitucional. Fuera

---

de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el Presidente de la República contravendría los principios constitucionales. (fracción VIII).

"El órgano Legislativo Federal también está facultado para establecer la Casa de moneda, fijar sus condiciones y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la moneda extranjera (fracción XVIII).

"Las leyes que el Congreso está en posibilidad de expedir en el ámbito de la rectoría y desarrollo económicos se refieren a la planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), al abasto y control de áreas económicas (fracción XXIX-E), a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología (fracción XXIX-F). También tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los Estados (fracción IX)."<sup>35</sup>

e) Educación y cultura.- Las leyes que en este aspecto deben ser expedidas se refieren a la organización de todas las instituciones de educación y cultura general, a la reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así mismo, las que permitan encaminar la distribución conveniente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y también en relación con las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, de

---

<sup>35</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídico, Cuarta edición, México 1993, pp.302-303.

---

acuerdo con los principios contenidos en el artículo 3º constitucional (fracción XXV).

"En su primera parte, ese mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera imaginamos que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo".<sup>36</sup>

f) Salubridad.- De la fracción XVI de este artículo se desprende la facultad del Congreso de expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta lo que el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional establece en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, satisfactor que hace concurrir a la Federación y a las entidades federativas.

Asimismo esta fracción da lugar al Consejo de Salubridad General dependiente del Presidente de la República que constituye un órgano facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

---

<sup>36</sup>Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Decimocuarta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p.428.

---

g) Trabajo y previsión social.- Es en la fracción X de este artículo en donde aparece la facultad del Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 constitucional.

h) Vías generales de comunicación.- Las vías de comunicación son indispensables en el desarrollo del Estado. Cuando esta vías de comunicación involucran a dos o más entidades federativas, adquieren la generalidad suficiente para que el Congreso de la Unión expida las leyes correspondientes, las cuales deben comprender la actividad estratégica de postas y correos. (fracción XVII).

i) Defensa nacional.- Al Congreso de la Unión le corresponde expedir las leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea nacionales (fracción XIV). De esta atribución del Congreso, depende la existencia misma del Estado, en la medida de que las fuerzas armadas son el sustento de las instituciones, del orden público y de la soberanía nacional.

Asimismo el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y aquellas que posibiliten la organización de la Guardia Nacional (fracciones XIII y XV respectivamente).

---

"...la guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y en la cual la federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar, por medio del Presidente con aprobación del Senado; no es una institución profesional ni tampoco permanente."<sup>37</sup>

"La letra y el espíritu de la Constitución diseñan a la Guardia Nacional como la organización de ciudadanos a través de milicias populares destinadas a defender la seguridad y las instituciones del país; sin embargo tales milicias no existen debido a que el Congreso no ha expedido la reglamentación correspondiente."<sup>38</sup>

"La fracción XII del artículo 73 faculta al Congreso 'para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo'; la fracción VIII del artículo 89 autoriza al Ejecutivo 'para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión'.

"En vista de que las dos fracciones que se citan otorgan literalmente la misma facultad de declarar la guerra a dos órganos distintos, como son el Congreso y el Presidente, cabe preguntarse qué función corresponde a cada uno.

"El Congreso declara la guerra mediante una ley, que como tal sólo tiene vigencia dentro del país para la cual se expide; así pues, la

---

<sup>37</sup>Ibid., p.397.

<sup>38</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p.304

---

declaración de guerra del Congreso no produce efectos por sí misma fuera de las fronteras, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de esta manifestación interna, concretada en la ley respectiva, es necesario hacer saber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y los neutrales, para los efectos del Derecho Internacional; esta tarea incumbe al Ejecutivo, quien es el encargado de las relaciones internacionales. La declaración de guerra del Congreso es, pues, una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del Presidente, es esa misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras".<sup>39</sup>

j) Comercio.- Esta importante actividad que por su complejidad económica se manifiesta en la mayor parte de las relaciones de la población nacional, es objeto de reglamentación por parte del Congreso de la Unión, para que la legislación tenga el atributo de la uniformidad. De otra manera la diversidad de leyes que las legislaturas de los Estados produjeran, provocaría la anarquía y el entorpecimiento en el desarrollo económico de la nación (fracción X).

k) Materia poblacional.- La población del Estado mexicano se integra por todos sus habitantes nacionales o extranjeros, ciudadanos o no. Como atiende al elemento humano del Estado mexicano como totalidad, es necesaria una legislación que permita determinar los criterios relativos a las calidades y a los regímenes de los nacionales, extranjeros, de los

---

<sup>39</sup>Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.394.

---

ciudadanos, de los emigrantes, de los inmigrantes y de las políticas que en otros tiempos fueron prioritarias para colonizar el vasto territorio. Es el Congreso de la Unión quien dispone de las facultades para emitir las leyes correspondientes (fracción XVI).

I) Otras materias.- Existen diversas facultades legislativas que atienden a la reglamentación de la industria cinematográfica, de los juegos con apuestas y sorteos (fracción X); a las reglas del derecho marítimo (fracción XIII); al establecimiento de un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); a la reglamentación de los delitos de competencia federal (fracción XXI); a la expedición de normas relativas a la amnistía por delitos federales (fracción XXII); a las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales (fracción XXIX-B) y para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias conferidas a la Asamblea de Representantes (fracción VI).

**Facultades administrativas.-** Las funciones de esta naturaleza suponen que el Congreso va a realizar actos específicos, determinados, que no implican la producción de normas generales. Es el caso de la admisión de nuevos Estados y de la formación en el territorio de otras entidades federativas de otros estados (fracciones I y III). También corresponde a este rubro la facultad que tiene el Congreso de resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias (fracción IV).

---

La posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales, es otra facultad administrativa que le compete al Congreso de la Unión, según la fracción V.

De acuerdo con la fracción VIII, la validez de la deuda pública de la nación mexicana se perfecciona cuando el Congreso de la Unión la reconoce, sin que sea suficiente el hecho de que el Presidente de la República la hubiese concertado. Esta facultad implica un control financiero respecto del Ejecutivo Federal, de tal manera que es el Congreso quien tiene la posibilidad constitucional de ordenar el pago de la deuda pública.

Otra facultad administrativa de importancia política es la que se refiere a la permanencia del Presidente de la República en su cargo. El titular del Ejecutivo sólo podrá disfrutar de licencias cuando lo autorice el Congreso de la Unión (fracción XXVI). Asimismo, es el Congreso quien podrá hacer efectiva o no la renuncia del Presidente de la República a su cargo, según la fracción XXVII.

"Además debe destacarse una importante función del tipo señalado con que está investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de interino o de

---

sustituto constitucional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución..."<sup>40</sup>

**Facultades Jurisdiccionales.-** Tratándose del ejercicio de las facultades legislativas y administrativas son las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión las que sucesivamente desempeñan los actos en que se traducen, obrando ambas con autonomía entre sí. Este fenómeno también se observa respecto de la función jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada, sólo que con caracteres más marcados, pues el juicio político, en que esta función se manifiesta, comprende dos periodos o etapas en que cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes.

El juicio político en que las dos Cámaras intervienen debe referirse a los delitos oficiales, o sea, a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública.

"En el caso de algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario de que se trate incumbiendo al Senado erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto e inhabilitado para

---

<sup>40</sup>Burgoa Orihueña, Ignacio, op.cit., p.672.

---

desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."<sup>41</sup>

### Proceso de formación de leyes

En el proceso legislativo existen seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Para Jorge Carpizo y Jorge Madrazo el procedimiento legislativo "es el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley".<sup>42</sup>

**Iniciativa.-** "Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley."<sup>43</sup>

Las iniciativas de ley, de acuerdo con el artículo 71 constitucional corresponde hacerlas: a) al Presidente de la República; b) a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y c) a las Legislaturas de los Estados.

---

<sup>41</sup>Ibid. p.673.

<sup>42</sup>Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho Constitucional", Primera edición, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, p. 86

<sup>43</sup>García Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Trigésimo octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p.54.

---

Los proyectos de ley, en principio, pueden presentarse ante cualesquiera de las dos cámaras (diputados o senadores), salvo aquéllos cuyas materias estén reservadas por la Constitución para alguna de las cámaras en especial. La cámara ante la cual se presenta el proyecto recibe el nombre de cámara de origen, para los efectos de elaboración de las leyes, la otra se denomina cámara revisora.

**Discusión.-** "Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas".<sup>44</sup>

"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".<sup>45</sup>

**Aprobación.-** "Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial".<sup>46</sup>

**Sancción.-** "Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras".<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>Idem.

<sup>45</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 72.

<sup>46</sup>García Máynez, Eduardo, op.cit., p. 55.

<sup>47</sup>Idem.

---

El Poder Ejecutivo tiene la facultad llamada *derecho de veto*, por medio de la cual puede negar su sanción a un proyecto ya aprobado por las Cámaras.<sup>48</sup>

**Publicación.-** "Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla".<sup>49</sup>

La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación. La publicación de leyes locales se hace en los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados.

**Iniciación de la vigencia.-** Una ley ya publicada, puede iniciar su vigencia en dos formas: sucesiva y simultánea o sincrónica. En el primer caso, la ley entra en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el lugar en que éste se publique. En lugares distintos, se requiere además de esos tres días, un plazo de un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad. Esta distancia se mide en relación con el lugar en el que se publique el Diario Oficial. La vigencia simultánea o sincrónica implica que la propia ley señala la fecha en que entrará en vigor en todo el país.

El lapso existente entre el momento de la publicación y el de la iniciación de la vigencia se le conoce como *vacatio legis* que es "el término

---

<sup>48</sup>Ornelas Gutiérrez Guillermo, "Elementos de Derecho Positivo Mexicano", Primera edición, Editado por el autor, México, 1987, p.13

<sup>49</sup>García Máynez, Eduardo, op.cit., p.55.

---

durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo".<sup>50</sup>

Los casos que pueden presentarse en la elaboración de las leyes están previstos en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **b) Facultades de la Cámara de Diputados**

El artículo 74 constitucional contiene claramente las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, es decir, aquellas que constitucionalmente tiene como propias, sin que en su ejercicio intervenga el Senado.

Art. 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. 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. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su

---

<sup>50</sup>ibid. p. 57.

---

juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

---

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

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

VI. Derogada;

VII: Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En relación a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se pueden hacer los siguientes comentarios:

---

a) Corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral, para calificar la elección de Presidente de la República, ya que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, el nombramiento de Presidente provisional, interino o sustituto, en caso de falta absoluta del Constitucional, de acuerdo con el artículo 84 en cuestión.<sup>51</sup>

b) El examen del desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor exige conocimientos contables, por lo cual se ha creado una oficina técnica llamada Contaduría Mayor de Hacienda, cuya vigilancia, así como el nombramiento de sus empleados incumben a la Cámara de Diputados. (Fracción II y III).

c) La fracción IV esencialmente consiste en aprobar el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, lo cual presupone la previa discusión y aprobación de las contribuciones o impuestos que deberán cubrir los habitantes de la República. También dicha Cámara debe revisar la Cuenta Pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal.

"El Presupuesto de Egresos es la relación de los gastos que anualmente erogarán los poderes de la Federación. La formulación del proyecto corresponde al Poder Ejecutivo, el cual deberá presentarlo a más

---

<sup>51</sup>Magaña Méndez, Daniel, "Las facultades exclusivas de las Cámaras", en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 296

---

tardar el 15 de noviembre del año anterior o, en caso de la renovación del Ejecutivo, hasta el 15 de diciembre."<sup>52</sup>

"La cuenta pública consiste en la comprobación que el Ejecutivo debe hacer de que se ajustó a los gastos autorizados en el Presupuesto de Egresos."<sup>53</sup>

La misma fracción IV del invocado artículo 74 prohíbe la existencia de partidas secretas salvo las que se consideren necesarias y estén consignadas en el Presupuesto. En este último caso, tales partidas podrán ser usadas por los Secretarios del Despacho previo acuerdo escrito del Presidente de la República.

Asimismo, precisa la competencia de la Cámara de Diputados como órgano de acusación en los juicios políticos contra los servidores públicos.

d) Por último, en la fracción V se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito durante el tiempo de su encargo.

---

<sup>52</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p.310

<sup>53</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, cuarta edición, Editorial Porrúa, 1991, p. 390

---

**c) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores**

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentran en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

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

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

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un

---

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

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

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

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República;

---

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

La facultad consagrada en la fracción I se corrobora por el artículo 133 de la Constitución, el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación de dicho órgano concerte el Ejecutivo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la Constitución misma.

Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

"En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de éste por el Senado. Así, pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente."<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>Tena Ramírez, Felipe, op.cit. pp. 448-449.

---

Esta fracción se encuentra, asimismo, relacionada con la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...

También en materia de relaciones internacionales el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. "Esta atribución senatorial, en sí misma resultaría prácticamente ociosa si no se ejerciera como complementaria o preparatoria de la anterior. En efecto, la actividad que consiste en el simple análisis, entraña el examen de un todo a través de las partes que lo componen, y en cuanto a la política exterior que realice el Presidente de la República, estribaría simplemente en ponderarla y comentarla sin ningún resultado pragmático."<sup>55</sup>

En cuanto a la fracción II, "aunque tales nombramientos se efectúan en consideración al orden político interno, repercuten en la esfera internacional".<sup>56</sup>

"Una de las facultades más utilizadas por el Senado y menos reglamentada, es la ratificación del nombramiento de ciertos funcionarios, cuya designación corresponde, en principio, hacerla al Poder Ejecutivo. Su

---

<sup>55</sup>Burgoa Orihuela Ignacio, op.cit., p. 702.

<sup>56</sup>Magaña Méndez, Daniel, op.cit. p.309

---

finalidad es compartir la facultad de nombramiento, una de las más poderosas políticamente, de ciertos funcionarios de la carrera hacendaria, militar y diplomática".<sup>57</sup>

La facultad consagrada en la fracción III importa una limitación a la potestad que tiene el Ejecutivo para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, ya que sin la autorización del Senado no puede enviar a dichas tropas fuera de la República. Asimismo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional.

La fracción IV trata sobre la cuestión de otorgar consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados y fijar la fuerza necesaria, lo que a su vez es también un elemento de control del Poder Legislativo hacia el Presidente de la República.

La fracción V suele interpretarse incorrectamente, pues al Senado no le incumbe declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido. Es decir, "el Senado simplemente declara que para restablecer el orden constitucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de

---

<sup>57</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p.317.

---

que se trate, nombramiento que se sujeta a las reglas consignadas en la fracción V del artículo 76 constitucional."<sup>58</sup>

"Una vez que el Senado verifica el hecho consistente en haber desaparecido los Poderes de un Estado, debe declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento se hará a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, y en los recesos por la Comisión Permanente."<sup>59</sup>

"En relación a la fracción VI tratándose de conflictos surgidos entre los Poderes de un Estado, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para lo cual da competencia a la Suprema Corte de Justicia, y conflictos políticos para lo cual otorga competencia al Senado."<sup>60</sup>

Tratándose de los delitos oficiales, la Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación un verdadero juicio, que por serlo, justifica la denominación de Gran Jurado, que el artículo otorga a aquella Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene.

---

<sup>58</sup>Burgon Orihuela, Ignacio, op. cit., p.705.

<sup>59</sup>Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p.455.

<sup>60</sup>Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, op. cit. p 91

---

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, ejecutoriamente resuelto, a diferencia de lo que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación de que conocerá el juez ordinario.

Si condena, el Gran Jurado aplicará como pena la privación del puesto, que en este caso es definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes. Además de la privación del cargo, el mandamiento constitucional obliga al Senado a imponer al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determine la ley.

Tratándose de las designaciones de ministros a que se refiere la fracción VIII, si el Senado no niega, ni aprueba expresamente el nombramiento dentro del término de diez días, la persona en que hubiere recaído asume definitivamente el cargo respectivo según lo declara el artículo 96 constitucional.

Y finalmente, en relación a la fracción IX, el Senado será quien nombre y remueva al Jefe del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión, o el orden público en el Distrito Federal.

---

#### d) Facultades de la Comisión Permanente

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que el Poder Legislativo pueda prolongar su presencia en la vida política del Estado al término de su ejercicio normal y cumplir con las tareas encomendadas dispone, en su artículo 78 que: "Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto."<sup>61</sup>

El antecedente más remoto de esta institución, según todo parece indicar, se encuentra en el reino de Aragón, cuyas Cortes al dejar de sesionar constituían la llamada Diputación Permanente que tenía como principal objetivo vigilar la observancia de los fueros, supervisar la estricta administración del tesoro general y en especial evitar que el monarca actuara con absoluta libertad. Al existir un órgano de vigilancia, los derechos del pueblo se encontraban protegidos. Esta idea pronto fue adoptada por otros reinos, si bien tenían diferencias en su composición la finalidad era idéntica; que durante los recesos de las Cortes, una comisión vigilara la actuación del monarca y se evitaran los abusos.

---

<sup>61</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 78

---

"La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un órgano colegiado mixto, en cuanto que reúne a miembros de ambas Cámaras."<sup>62</sup>

"La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos."<sup>63</sup>

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

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la

---

<sup>62</sup>Valadés, Diego, "Constitución y Política", Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p.219

<sup>63</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p.721.

---

Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sólo Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte así como a sus solicitudes de licencia que le someta el Presidente de la República;

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

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

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales;

IX. Derogada.

"La fracción I, derivada de la IV del artículo 76 como facultad exclusiva del Senado, se refiere a la defensa de la vida institucional del país, ya que al autorizar a la Comisión Permanente para que con su consentimiento, el Presidente de la República pueda hacer uso de la

---

Guardia Nacional, permite que con la oportunidad debida se mantenga el orden en el ámbito territorial del Estado."<sup>64</sup>

En esta facultad la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República que es quien originalmente dispone de esta atribución. Se trata pues, de una facultad sustituta por lo antes expuesto, y definitiva porque el desempeño de la misma no queda sujeta a lo que el Senado decida.

Conforme a la fracción II corresponde a la Comisión Permanente recibir la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Debe tomarse en cuenta que el artículo 128 de la Constitución ordena que todo funcionario público, sin excepción alguna, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen como requisito previo y solemne para tomar posesión de su cargo. Así pues, en la fracción que se comenta, la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión --cuando éste no se encuentre en periodo de sesiones-- en la facultad de recibir la protesta del Presidente de la República, según lo establece el artículo 87 constitucional.

Art. 87.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de

---

<sup>64</sup>De la Hidalga, Luis, "La Comisión Permanente", en Derecho Legislativo Mexicano", Cámara de Diputados, México, 1973, p.144

ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".

Por lo que hace a la protesta que la Permanente debe recibir de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que el ordenamiento se refiere a los ministros que integran ese Alto Tribunal y en tales términos la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República, que es la Cámara que originalmente tiene esa facultad, según lo establece el artículo 76 fracción VIII y el artículo 97 Constitucional.

"La fracción III garantiza la continuidad de la acción legislativa y procura por la diligencia de su funcionamiento, coadyuvando así al desarrollo normal de las tareas encomendadas al Congreso de la Unión, que al dar comienzo al siguiente periodo de sesiones, puede activarse con prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales."<sup>65</sup>

Esta facultad entraña meros actos de trámite.

Compete también a la Permanente llevar a cabo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias por sí o a propuesta del Ejecutivo Federal, en el entendido de que la decisión deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes y,

---

<sup>65</sup>Idem.

además, la convocatoria deberá precisar el objeto, que deberá abordar el Congreso en estas sesiones.

Esta fracción tiene relación directa con el artículo 67 constitucional en el que se reitera el principio de que corresponde a la Permanente convocar al Congreso o a una sola de sus Cámaras a sesiones extraordinarias para tratar los asuntos determinados en la convocatoria respectiva.

Art. 67.- El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asuntos exclusivos de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Esta fracción se relaciona también con la fracción XI del artículo 89 Constitucional que establece lo siguiente:

Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

---

Esta es la única función en que la Permanente no reemplaza al Congreso.

La facultad consagrada en la fracción V, "como es obvio, la ejercita la Comisión Permanente durante los recesos del Senado pues a este órgano corresponde su desempeño conforme al artículo 76, fracción VIII, constitucional. De ello podría inferirse que las decisiones de la mencionada Comisión sobre la aprobación o rechazo de los expresados nombramientos deben entenderse como provisionales mientras resuelven definitivamente sobre ellas el órgano legislativo mencionado, máxime que sin su aquiescencia los ministros designados no pueden tomar posesión de sus cargos (Art. 96 constitucional), considerándose su ocupación como provisional mientras el Senado no la ratifique. Sin embargo, no ocurre así, pues la aprobación de tales nombramientos incumbe tanto a la aludida Cámara como a la Comisión Permanente en sus respectivos casos, según lo establece con claridad la fracción XVIII del artículo 89 constitucional."<sup>66</sup>

De especial importancia resulta ser la facultad que contiene la fracción VI, consistente en conceder o negar la licencia que solicite el Presidente de la República hasta por 30 días y, en su caso, la delicada atribución de nombrar al presidente interino que ocupe el cargo durante el tiempo que dure la licencia.

---

<sup>66</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 726

---

"Debe destacarse que si el término de licencia rebasa el límite señalado, la Comisión Permanente no puede otorgarla, pues la atribución respectiva corresponde al Congreso de la Unión según la fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución. Huelga decir que el cargo de presidente interino que en el caso de que tratamos puede conferir dicha Comisión tampoco debe exceder del lapso mencionado, a cuyo transcurso el solicitante de la licencia debe ineludiblemente reasumir sus funciones. Sin embargo en el supuesto de que no se registre esta reasunción, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste nombre al Presidente interino (Art. 85, párrafo 3º), subsistiendo mientras tanto la designación que hubiere hecho la mencionada Comisión."<sup>67</sup>

En la fracción VII, la Comisión Permanente sustituye al Senado de la República en la atribución de ratificar o no los nombramientos que el Presidente haga de los funcionarios y jefes superiores de las fuerzas armadas que como facultad exclusiva tiene la Cámara de Senadores en términos de lo establecido por el artículo 76 fracción II de la ley fundamental.

Esta fracción se relaciona con la fracción XVI del artículo 89 constitucional.

---

<sup>67</sup>Idem.

---

Finalmente, de acuerdo con la fracción VIII, la Comisión Permanente está facultada para conocer de las solicitudes de licencia presentadas por los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Asimismo existen otras atribuciones de la Comisión Permanente, dispersas en varios artículos de la Constitución.

a) De acuerdo con el artículo 29 Constitucional, durante los recesos del Congreso de la Unión, será la Comisión Permanente la que otorgue o niegue la aprobación de la suspensión de garantías acordada por el Presidente de la República y sus inmediatos auxiliares, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

b) El artículo 84 de la Carta Magna establece que la Comisión Permanente nombrará al Presidente provisional cuando durante los dos primeros años del periodo correspondiente ocurra la falta absoluta del funcionario que constitucionalmente ocupe dicho alto cargo y el Congreso de la Unión se encuentre en receso. Una vez hecha la designación, la Comisión Permanente debe convocar a sesiones extraordinarias a este organismo para que nombre Presidente Interino y expida, a su vez, la convocatoria a elecciones presidenciales. La misma facultad para designar Presidente provisional tiene la indicada Comisión en el caso de que la falta absoluta de Presidente de la República ocurra durante los cuatro últimos años del periodo respectivo, estando también obligada a lanzar la convocatoria a

---

sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, erigido en Colegio Electoral, haga la elección de Presidente sustituto.

c) En el primer párrafo del artículo 85 se establece que la Comisión Permanente nombrará al Presidente provisional cuando el Presidente electo no se presente a asumir su cargo al comenzar el período correspondiente o la elección respectiva no estuviese hecha o declarada al finalizar éste, y siempre que el Congreso de la Unión no estuviese reunido, el cual, en tal caso, debe ser convocado a sesiones extraordinarias de inmediato por la Comisión para que designe un Presidente interino y convoque a su vez, a elecciones presidenciales.

d) Asimismo el artículo 88 constitucional establece que al Congreso, o en su defecto, a la Comisión Permanente, corresponde calificar la conveniencia de que el titular del Ejecutivo se ausente del país. Ello le permite al órgano Legislativo evaluar si la situación interna del país hace deseable que el Presidente se ausente, así como los móviles y la importancia del viaje que pretendiera realizar.

e) "El último precepto de la Carta Fundamental que otorga facultades a la Comisión Permanente se encuentra en el artículo 135, en una disposición de importancia suma, ya que en él se contienen los procedimientos para adicionar o reformar la Constitución, en los que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su

---

caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas tales adiciones o reformas."<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>De la Hidalga, Luis, op. cit. p147

---

**Capítulo IV**  
**Conveniencia de establecer la facultad del**  
**Congreso de la Unión para analizar los**  
**grandes asuntos nacionales**

- a) Análisis de casos diversos
- b) Efectos sociológicos

---

a) Análisis de casos diversos

En este capítulo reproduciré algunas intervenciones oratorias efectuadas en diversas sesiones de la Cámara de Diputados, para poder sustentar en hechos la conveniencia de establecer la facultad del Congreso de la Unión, que podría ser ejercida en forma conjunta o separada por cada una de las Cámaras que lo componen, de analizar los grandes asuntos nacionales.

Pienso que previamente conviene puntualizar que esta tesis no tiene como finalidad analizar los grandes asuntos nacionales ni mucho menos proponer soluciones a los mismos, ya que para ello se requeriría, por la dimensión y la diversidad de tales asuntos, la elaboración minuciosa de varios trabajos que evidentemente rebasarían el marco formal de esta tesis y porque constantemente surgen nuevos problemas de interés nacional. Tal es el caso de los hechos ocurridos en Chiapas a partir de los primeros minutos de 1994, ¿quién se iba a imaginar que precisamente el día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá iba a estallar este conflicto en la sierra Lacandona? Mi objetivo es únicamente proponer que se establezca en la Constitución la facultad del Congreso de la Unión de analizar los grandes asuntos nacionales por dos razones fundamentales:

La primera es que el Congreso ha venido analizando, y deberá seguir haciéndolo, los grandes asuntos de interés nacional, lo cual resulta

positivo, pues considero que el primer paso para poder encontrar la solución a cualquier problema es analizarlo, discutirlo, intercambiando opiniones, puntos de vista, criterios, con la participación de todos los legisladores, representantes de los diversos partidos políticos del país, especialistas, investigadores, etc.

La segunda razón de mi propuesta es que el Congreso de la Unión no está facultado por la Constitución para analizar los asuntos nacionales y el hecho de que el Congreso realice una función para la que no está facultado, lastima o deteriora de alguna manera el orden jurídico, ya que no existe fundamento legal que lo respalde.

Sin embargo, por tratarse de una actividad benéfica para la sociedad, considero que debe reconocerse en la Constitución esta situación que ya se da en la práctica, como puede verse a continuación.

En la sesión de la Cámara de Diputados del 7 de diciembre de 1993, al analizarse la situación de los jubilados, el diputado Arquímides García Castro, del PRD, sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente: "La situación de los jubilados y pensionados del Seguro Social, no es un tema nuevo en esta tribuna ni en esta Legislatura, al contrario, ha sido considerado en numerosas ocasiones, con participaciones de todos los grupos parlamentarios. Incluso se han aprobado iniciativas especiales expresadas como compromisos legislativos y también diversas excitativas

para impulsar alguna solución, que para las personas de avanzada edad, los jubilados y pensionados, siempre son y siempre han sido imperativas.

"El día de ayer se publicó un desplegado de plana entera en la prensa nacional recordando el problema, y el día de hoy se está realizando una manifestación nacional. Sin importarles los riesgos por su avanzada edad, hoy en el zócalo de esta ciudad se encuentran cientos de señores jubilados y pensionados y están esperando la respuesta de este Congreso de la Unión.

"Por sexta vez consecutiva nos encontramos ante la bochornosa situación de que la Cámara de Diputados, a pesar de los compromisos unánimes de todos los partidos y llegado el día en que supuestamente deberíamos de tener alguna solución ya procesada, todavía ni siquiera hemos iniciado el trabajo correspondiente en las comisiones respectivas.

"Al menos dos agravantes ocurren en esta situación: primero, que se trata de una situación no solo previsible, sino anunciada y calendarizada previamente. Desde hace más de tres semanas sabíamos que el día de hoy, 7 de diciembre, se realizaría una manifestación nacional, si antes no se daba una respuesta satisfactoria a sus demandas, y en segundo lugar se demuestra palpablemente un profundo desprecio por la desesperación y los esfuerzos que tienen que realizar miles y miles de

trabajadores en retiro, para que les atiendan en sus reclamaciones que son justas."<sup>69</sup>

Más adelante dijo: "Conviene recordar además que las autoridades del IMSS están obligadas a informar a esta Cámara de Diputados y a la opinión pública respecto al fenómeno de la subcotización en que incurren ilegalmente los patrones, en porcentajes de mayor recaudación, y que, según afirmaciones del propio Secretario de Hacienda y Crédito Público, el mecanismo de cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), iba a ayudar a corregir el establecer en los hechos un sistema de vigilancia generalizado.

"Si se corrigiera el fenómeno de la subcotización patronal, también representaría ingresos muy importantes a la institución. No es mucho pedir que después de más de un año y medio de funcionamiento del SAR, seguramente que ya se podrían tener al menos algunas estimaciones confiables del orden de magnitud de la defraudación, porque es un fraude patronal del que estamos hablando el que se incurre.

"El problema del financiamiento del Seguro Social en general, y en particular del Seguro del IVECEM, Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, se ha examinado con detalle en estos debates, y ése fue el sentido de las últimas reformas de la Ley del Seguro Social."<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup>Diario de los Debates, sesión de la Cámara de Diputados del 7 de diciembre de 1993.

<sup>70</sup>Ibidem.

Y finalizó diciendo: "...si realmente somos sensibles a esas justas demandas que están planteando esos ancianos que dieron su vida y su trabajo ahí en el Zócalo, creo yo que debemos solucionar de inmediato este problema hoy mismo."<sup>71</sup>

El diputado del PPS, Francisco Hernández Juárez, por su parte dijo: "La situación económica precaria de los jubilados y pensionados es sumamente grave, y de ninguna manera esta Representación Popular puede soslayar, puede cerrar los ojos y que no tome cartas en esta cuestión.

"Es lógico y de elemental justicia que los trabajadores han prestado sus servicios a un patrón; después de ser jubilados, después de ser pensionados, deben de disfrutar de un salario, de un ingreso económico suficiente para pasarse el resto de su vida de una forma humana y justa.

"Hay muchas soluciones, es problema de que haya voluntad política para encontrarlas.

"En esta Cámara de Diputados, el propio Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y otros altos funcionarios del Gobierno, han informado a esta Soberanía que hay un superávit económico, hay dinero. Mucho de ese dinero es producto de la venta de las empresas que son de todo el pueblo mexicano; otros provienen de los impuestos que se han aplicado en estos últimos cinco años.

---

<sup>71</sup>Idem.

"El hecho real es que hay recursos, pero se dice que se tiene ese dinero como reserva para garantizar el pago de la deuda externa y cualquier contingencia que surja por razones externas o internas.

"Creo que este es uno de los problemas a que debe dedicarse una parte de esos recursos.

"Efectivamente, aquí se ha dicho que a Procampo se le está asignando una cantidad respetable para resarcir la situación económica tan grave que vienen sufriendo los campesinos, desde que se privatizaron los bancos, desde que se abrió el mercado interno de México a mercancías de otros países, que traen sus mercancías subsidiadas mientras que aquí se encuentran con que se dice que el campesino ya es grande, ya es maduro, ya se puede defender solo.

"Creo que este criterio no puede alargarse o llevarse también en el caso de los jubilados. Este es un problema no solamente de justicia laboral, es un problema humano, y es lógico que los hombres y mujeres que han prestado sus servicios por largo tiempo tengan lo suficiente para subsistir y no los tengamos como mendigos en la calle y protestando.

"Compañeras y compañeros diputados: el problema es grave y tenemos que afrontarlo. Si no lo resolvemos y se actúa con el mismo criterio del neoliberalismo muy pronto esta cuestión va a estallar con violencia en las calles, en el campo.

"Y la responsabilidad en gran medida es de los Diputados, es del Estado, y como representantes populares, les repito, nosotros no podemos soslayar esta cuestión.

"Por eso la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista propone que la Comisión de Trabajo y Previsión Social retome esta cuestión, se reúna con seriedad, con profundidad, con patriotismo, para que este problema no cunda, pero que tenga solución y se haga justicia a los trabajadores, que es que más merece el bienestar porque han prestado toda su vida, todo su esfuerzo intelectual y manual".<sup>72</sup>

El diputado del PFCRN, Tomás Correa Ayala, afirmó: "Quise intervenir en esta tema de pensionados y jubilados porque verdaderamente como legislador el día de hoy no quise comparecer ante los compañeros pensionados y jubilados porque me da vergüenza presentarme con ellos cuando no tenemos una respuesta positiva para los problemas que desde hace tanto tiempo nos han venido planteando estos compañeros.

"Hablar de la vejez ha dejado de ser placentero, ya no es referir las narraciones y la comunión con los abuelos y menos en esta tribuna. Una de las responsabilidades que tenemos como legisladores es no hacer oídos sordos a los problemas de la sociedad y en este caso específico de los jubilados y pensionados.

---

<sup>72</sup>Idem.

"Si algo ha logrado el movimiento en 6 largos años de lucha, es evidenciar la crisis en que se encuentra el sistema de seguridad social mexicano. Crisis que refiere problemas de mala utilización de reservas, de mala planeación, de servicios insuficientes y de mala calidad y ¿por qué no decirlo?, despotismo y desdén por parte de las autoridades.

"Hablar del Movimiento de Jubilados y Pensionados, es hablar del respeto a la vida, de la dignidad de vivir y del derecho a hacerlo en mejores condiciones, si ya no digamos placenteras, si elementales a las que a ellos se ha llegado distan mucho de ser así.

"El deterioro que han sufrido es innegable. Las mensualidades que reciben ascienden a 390 pesos y con esta cantidad para qué hacemos comparaciones. Además, el problema del dinero ha ligado irremediamente otros: relego social en muchas actividades y actitudes, menosprecio e indiferencia, por sólo citar algunos. Se trata de un movimiento social que ha cobrado importancia y fuerza a nivel nacional. Es el único con este carácter y con tal magnitud, que se ha gestado en los últimos años. Pero sobre todo es el único que ha estructurado un plan de lucha con la capacidad de evidenciar las limitaciones e ineficiencias de instituciones estatales.

"El problema es más grave de lo que tal vez aún pensamos, la solución no sólo es aumentar la cuantía que reciben en digamos un 5%

como se ha hecho en Legislaturas anteriores y en esta misma, es ya un problema de gobierno y se debe enfrentar como tal.

"Es claro también que cualquier solución al respecto está lejos de haberse alcanzado. Las mismas autoridades de los institutos así lo han reconocido. Y así lo demuestra cualquier breve análisis.

"Hoy es tiempo de dar una solución duradera. Las demandas que hacen son flexibles y concretas. Dos salarios mínimos como pensión básica, deslindar de ellas las asignaciones familiares de ayudas asistenciales y elevar la pensión de la viudez al cien por ciento. No se puede dar otro tipo de solución. No podemos seguir dando largas a problemas que prometen agravarse en el futuro. La legislación se ha modificado seis veces en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social y dos veces en relación al ISSSTE en los últimos 8 años. Y los resultados han sido demasiados endebles para una situación que lo supera cada instante y ha logrado incluso ridiculizarlo.

"El sistema de seguridad social está en crisis y como ellos mismos dicen, la alternativa no es su parcial privatización, o un simple reordenamiento administrativo.

"La seguridad social debe ser uno de los pilares de crecimiento y en estas condiciones es un obstáculo más para el desarrollo.

"Finalmente el punto es reforzar el sistema. defender la seguridad social es velar por garantías para el empleo, la vivienda, la educación, la cultura, la salud y los derechos humanos. Y a este ninguno de nosotros nos hemos opuesto.

"Llamamos a los demás partidos para que integremos juntos una jornada de lucha en pro de la seguridad social y su rescate y valoración".<sup>73</sup>

El diputado del PRI, Miguel Angel Saenz Garza, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente: "Efectivamente el tema de los jubilados y pensionados ha sido un tema recurrente en esta y anteriores Legislaturas, no es de ninguna manera un tema nuevo, sin embargo vale la pena, dado los argumentos que aquí se han presentado, hacer algún recordatorio en relación a esta problemática. En primer término, fundamentalmente en relación a lo que esta Legislatura ha realizado en relación a los jubilados y pensionados, y habría que recordar que se aumentaron el monto de las pensiones mínimas del 80 al 90% a través de una modificación de la Ley del Seguro Social que se llevó a efecto en el año de 1992, 5% en esa parte final de 1992 y 5% más a partir de 1993. En aquella ocasión cuando esta modificación a la Ley del Seguro Social se presentó, se dijo y se quedó claro que no tenía un sustento financiero este incremento que se estaba otorgando a las pensiones, que se estaba otorgando en base fundamentalmente a lo que es un problema social como lo hemos

---

<sup>73</sup>Idem.

reconocido todas las fracciones parlamentarias que estamos representados en esta Cámara.

"Pero también se dijo que había que buscar en 1993 el sustento financiero que pudiera hacer frente a esta erogación mayor que tendría que hacer el IMSS para cubrir el gasto de incrementar en un 10% la pensión mínima de estos ex-trabajadores. Y efectivamente en este año se hicieron modificaciones a la Ley y se dijo también claramente tanto en la iniciativa que fue presentada con ese propósito como en el Dictamen que presentó a esta Asamblea, que este incremento en el financiamiento del Instituto tenía como propósito en primer término financiar, sustentar financieramente el incremento que ya se había estado otorgando a las pensiones.

"Podríamos efectivamente señalar, dado que como aquí se ha dicho, existe un superávit y que se tiene la discusión del Presupuesto de Egresos, es decir, para 1994, va a haber una partida especial para jubilados y pensionados, pero ¿cómo vamos a garantizar esto hacia el futuro, que es la parte importante?

"Uno de los problemas fundamentales que tiene el Seguro Social en este momento es que esta proyección hacia el futuro no se ha podido realizar y no porque haya habido derroche o corrupción, esto también hay que precisarlo, porque la misma Ley del Seguro Social desde su inicio autorizó al Instituto a usar las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en crear la infraestructura para dar los

servicios; de otra manera, el Seguro Social se hubiera convertido estrictamente en un fondo de pensiones, hubiera recaudado una cantidad extraordinariamente importante de dinero supuesto que no se tenían derecho a las pensiones hasta después de 500 semanas de cotización, es decir, 10 años, se podía haber implementado un fondo muy correcto para el pago de las pensiones pero no se hubiera podido dar el servicio de atención médica que se da a través de más de 5 mil centros de trabajo en este momento, del Seguro Social.

"Esto se dio gracias a haber utilizado como consecuencia de la autorización que la misma ley otorgaba, a haber utilizado las reservas de este seguro para crear una infraestructura que en este momento permite atender a más de la mitad de la población de mexicanos en el Seguro Social.

"Todo esto nos debe llevar indiscutiblemente al conocimiento de que efectivamente es un problema que tenemos que tratar con mucha seriedad, que tenemos que tratar con mucha responsabilidad, aplicando el criterio claro de que es un problema social del país y que hay que intentar resolverlo, pero no desfinanciando el Seguro Social, no rehaciéndolo sin darle el sustento que corresponde a un régimen de jubilaciones y pensiones, hay que hacerlo previendo las situaciones al futuro; de alguna manera lo que esta Legislatura aprobó en este mismo año en relación a las modificaciones a la Ley del Seguro Social, prevé precisamente que cada uno de los seguros deba de utilizarse, a partir de este momento, para los efectos para los que

fue creado, es decir, el seguro de maternidad y de enfermedad para la atención médica, el seguro de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, para las pensiones.

"Pero bajo este mecanismo y de acuerdo al incremento que se dio en las aportaciones tripartitas al Seguro Social, es como hay que analizar este problema para poder llevarlo a una solución que sea efectivamente una solución definitiva, una solución viendo hacia el futuro y una solución que permita resolver el problema de los jubilados sin afectar el problema de la atención de más de la mitad de la población mexicana.

"Muchas de las cosas que se dan en este momento en relación a los jubilados, obedecen precisamente a que el Seguro Social ha podido hacer una infraestructura muy grande que ha atendido a una población durante mucho tiempo y el haber, para señalar solamente un hecho, el haber conseguido que el promedio de vida se incrementara de 40 a más de 70 años en este momento, en el transcurso de estos últimos años, es precisamente consecuencia de la atención a la salud que se ha dado en todos los ámbitos pero en forma primordial en el Seguro Social ya que repito, atiende a más de la mitad de la población del país.

"Nosotros estamos convencidos de que este es un problema que hay que atender, que es un problema al que debemos de darle todo el sentido social que realmente tiene, pero que tenemos que verlo con la responsabilidad que representa, no simplemente aprobarlo por aprobarlo,

sino darle el sustento que debemos darle desde el punto de vista financiero."<sup>74</sup>

El diputado del PAN, Marco Antonio García Toro, por su parte dijo: "La Comisión de Seguridad Social sólo se ha reunido para el análisis de las iniciativas que han llegado del Ejecutivo, no ha habido en la Comisión una sesión distinta a esta actividad, jamás hemos sido convocados para ningún otro tipo de reuniones de trabajo, y esto es lamentable, es triste venir a decirlo aquí pero es necesario decirlo.

"Yo creo que el Presidente de la Comisión de Seguridad Social vive un grave conflicto de intereses y esto es un error de la Gran Comisión, desde mi punto de vista, el haberlo designado como presidente de la Comisión de Seguridad Social, porque ha venido aquí a defender intereses sectarios de la agrupación a la que representa. No le he visto el mismo ímpetu para defender los derechos de sus trabajadores como el derecho de todos los asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Es lamentable que no haya convocado el señor Presidente de la Comisión de Seguridad Social para ningún otro tipo de actividad. Yo creo que podríamos haber colaborado todos los que integramos la Comisión en visita a las instalaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, del ISSSTE, foros de consulta con los trabajadores del Seguro Social y del ISSSTE también.

---

<sup>74</sup>Idem.

"No hemos tenido la más mínima información, si se quiere de tipo documental, es decir la inactividad total en la Comisión de Seguridad Social.

"¡Qué triste, qué lamentable que se venga aquí a hacer una mención profusa de datos para solución al problema financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social, entidad pública de la salud que nació enferma, y desde su creación se ha venido buscando la solución para darle la estabilidad financiera a la institución y no se ha logrado!, y dudo que se logre porque no se ve la voluntad política del gobierno de asumir de frente esta responsabilidad ante el pueblo de México.

"Nos decían los pensionados y jubilados el día de ahora que están cansados ya de tantas mentiras, y nos llaman mentirosos a todos por culpa de unos cuantos, de aquellos que no han podido asumir su verdadera responsabilidad y actuar en conciencia para dar solución a este problema.

"Nosotros no sabemos si incrementar al doble del salario mínimo sea lo correcto; pensamos que la solución no es tan simple, no es tan sencilla, pero ¿qué estudios, qué trabajos ha realizado la Comisión de Seguridad Social, en qué ha ejercido su presupuesto como Comisión para poder buscar las alternativas de solución y ejercer su función de legisladores que tiendan a solucionar la problemática de los pensionados y jubilados?

"Yo creo señores, que los jubilados y pensionados requieren de atención. Dije a ellos en esta mañana que cada ocasión que ellos acuden aquí a la Cámara con sus reclamos, es una puñalada para nosotros, los que tenemos vergüenza porque no tenemos respuesta para ellos, y su respuesta fue: Señores, qué más puñaladas da el hombre".<sup>75</sup>

En la sesión de la Cámara de Diputados del 26 de abril de 1994, al hablar sobre el debate entre candidatos a la Presidencia de la República, el diputado del Partido Revolucionario Institucional, José Juan Rodríguez Prats dijo, entre otras cosas, que: "En el debate se tendrá que cotejar palabras y hechos, conductas y propósitos, pero también del debate surge un factor de confianza hacia el ciudadano; se ve al ciudadano con todas sus dignidades, se ve al ciudadano como alguien que es capaz de tomar decisiones, de intervenir, de participar, de asumir responsablemente el papel del auténtico protagonista de un sistema democrático.

"El debate desde luego que habrá de vigorizar también lo que yo llamo la ética de la democracia. La democracia tiene una ética, se sustenta en determinados valores; esa ética pregona la verdad en los resultados electorales, se sustenta en la tolerancia, permite la disidencia, y

---

<sup>75</sup>Idem.

por eso el debate habrá de contribuir a vigorizar la cultura política que México requiere en estos tiempos."<sup>76</sup>

Dijo además que "El debate sin lugar a dudas también será parte de la modernidad. De una modernidad que en fin de cuentas es un pleito entre la tradición y entre lo nuevo, entre la memoria histórica y entre las nuevas políticas y las nuevas tendencias mundiales. Como vigorizar nuestro desarrollo sin perder esa identidad, tema tan presente si había identidad o no había identidad o en la búsqueda permanente de la mexicanidad como tema específico en la agenda nacional.

"Al final de cuentas esto nos llevará a confrontar aquello que decía Jesús Reyes Heróles: 'Hay un México que no acaba de morir y otro que no acaba de nacer'.

"Aquí se confrontarán también tesis de gobierno. Y como tesis de gobierno que tienen que ser planteadas con la mayor seriedad, también descubriremos, y yo quiero formular un voto porque así sea, también descubriremos que las opciones cuando se está al frente del gobierno se reducen notablemente, ya no queda todo al capricho, al deseo, al simple voluntarismo del gobernante, sino que dentro de esas opciones hay que formular las grandes decisiones públicas que deben tener un alto contenido de racionalidad para su instrumentación y para que den eficazmente resultados.

---

<sup>76</sup>Diario de los Debates, sesión de la Cámara de Diputados del 26 de abril de 1994.

"Yo por eso quise venir hoy a señalar que nos debe animar una gran confianza como poder legislativo que descansa precisamente como instrumento de trabajo el debate, cuando la palabra es el instrumento de trabajo del político, su instrumento fundamental de trabajo, pero que tiene que ir respaldado por reciedumbre moral, que tiene que ir respaldado por actitud de sujetarse a esas palabras nuestras conductas.

"Cuando, repito, tendremos que llegar a las grandes concertaciones, yo quiero formular un voto de confianza, de que de este debate surjan las ideas, pero sobre todo se diluya el rumor, se diluya la desconfianza, se diluya la falta de credibilidad, se rompan las posiciones inexpugnables, se avance en llegar a acuerdos y que confirmemos todos los días que pueden ser más nuestras coincidencias que nuestras discrepancias. Porque cuando el diálogo y el debate se da entre hombres pobres, sin duda alguna, hay un secreto, cordón umbilical, que nos hace coincidir en las propuestas y en las ideas.

"Yo tengo también confianza de que en ese debate se diluyan fetichismos, supercherías, nos enfrentemos a la angustia de nuestro tiempo en que las ideologías dejaron de ser la rueda de la historia y en donde con gran libertad cada quien asuma su responsabilidad como partido político, como candidato, como simple ciudadano."<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup>Idem.

Por su parte el señor diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo del Partido Popular Socialista afirmó: "Nosotros le dimos a nuestro sistema un rasgo fundamental, que es el de la pluralidad; pluralidad en la existencia, en la conformación de los partidos políticos.

"Y a los partidos políticos plurales, plurales en cuanto a la clase social que representa cada uno de ellos, en cuanto a sus planteamientos políticos, ideológicos y pragmáticos, les dimos igualdad; por lo menos en la primera fase, que fue la igualdad jurídica, igualdad constitucional.

"Sí bien hasta ahora no hemos podido avanzar a la segunda fase para que tengan igualdad operativa, igualdad de recursos, igualdad de posibilidades reales para comunicar su mensaje a los electores y para otorgar por lo tanto a cada uno de los ciudadanos plena posibilidad de estar informados y de escoger adecuadamente, razonadamente, informadamente, al partido por el que desean votar.

"A esa fase hasta hoy no hemos llegado, pero cubrimos adecuadamente la de la igualdad jurídica de los partidos.

"Sin embargo quienes nos quieren vender como un modelo más avanzado desde el punto de vista democrático, el de las grandes potencias imperialistas, insisten en tratar de desvirtuar, de desdibujar, de dinamitar a nuestro régimen plural para sustituirlo por un régimen bipartidista o tripartidista.

"En este sentido se han venido dando pasos de carácter profundamente regresivo al modificar la legislación electoral, las reformas que se llevaron a cabo a partir de 1989 hasta las últimas de hace unas semanas en el período extraordinario, han caminado en ese sentido, profundamente regresivo y contrario a los intereses de la vida democrática y a los intereses de nuestro pueblo; y en ese sentido también está caminando ahora, y esto es muy lamentable y muy condenable, el problema del debate entre los candidatos.

"Tenemos nueve candidatos a la Presidencia de la República, postulados por otros tantos partidos políticos. Todos, sin excepción, que yo sepa, se han pronunciado porque haya un debate público, porque este debate público permita la confrontación de tesis y programas, y ayude a que los electores tengan mejores elementos de información para la hora de emitir su sufragio. Todos, los nueve candidatos."<sup>78</sup>

Más adelante dijo: "A lo mejor se considera que el formato de todos los nueve candidatos es difícil de manejar y podría organizarse por rondas de tres, incluso a lo mejor como se ha planteado. Pero ¿por qué precisamente esos tres y no otros al inicio? ¿Por qué no pensar a lo mejor en un debate muy vivo, muy confrontado desde el punto de vista de las tesis de los proyectos de nación? Si ese hubiera sido el esquema sin duda el Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista hubieran ocupado el

---

<sup>78</sup>Idem.

primer plano con algún tercer partido, que podría haber sido el partido en el gobierno o cualquiera otro.

"Si hay entre los nueve candidatos dos compañeras mujeres y siete varones, también podría haberse pensado en un esquema de ese carácter; hubiera sido sin duda novedoso y hubiera sido una forma de valorar de manera positiva el hecho de que más del 50% del padrón electoral lo integran compañeras mujeres. Una mujer y un varón, dos mujeres y dos varones. ¡Ah, no, pero se habría de seguir el mismo esquema que ya había puesto de moda el Secretario de Gobernación cuando convocó sólo a esos tres precisamente a mantener pláticas de trastienda, para ponerse de acuerdo en la forma en que habría de modificar las reglas del juego electoral y después a imponernos aquí, en la Cámara de Diputados, lo acordado allá por esos tres; habría de seguirse precisamente esa modalidad a la que se quiso dar legitimidad en algún momento, hablando de volúmenes de votos estadísticos registrados en elecciones anteriores!

"A nosotros nos parece que ha sido un paso muy lamentable el que se quiera iniciar, el que se pretenda iniciar el debate precisamente con esos tres, que es finalmente una nueva concesión en favor de quienes tratan de imponer este modelo bipartidista o tripartidista, este modelo pseudodemocrático y en realidad plutocrático que existe en las grandes potencias capitalistas del mundo, imponerlo en México; este modelo cuyas raíces ideológicas ni están en el interior de nuestro país, sino fuera de nuestro país; este modelo que en gran parte corresponde corresponde al

neoliberalismo en su vertiente política, así como también nos han impuesto modalidades de esa misma estrategia en la vertiente económica. Nos parece que independientemente de que se declare, como lo ha hecho el candidato a la Presidencia de la República del Partido revolucionario Institucional, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, independientemente de que se declare que esto es una primera ronda y que se está abierto a la discusión posterior con los demás candidatos, cuestión que también han planteado los otros dos convocados a esta primera ronda, nos parece que independientemente de eso, el sólo hecho de haber dado prioridad precisamente a esos tres, tiende a fortalecer esa línea tripartidista, esa línea que atenta profundamente contra la vida democrática real, contra el sistema democrático plural que ha venido construyendo el pueblo de México y queremos dejar pública constancia de nuestra condena enérgica a esa acción y a todas las que tiendan a cerrar, a debilitar, a desdibujar nuestra democracia plural, nos parece que por el contrario es hora de realizar toda clase de acciones para fortalecer nuestra propia vía de desarrollo democrático y no destruirla para implantar una ajena que además de ajena, lo peor no es eso, no es que venga de fuera si esto trajera adelantos, sino que lo peor es que esta es sólo democrática de fachada pero totalmente antidemocrática en su contenido.<sup>79</sup>

El diputado del PARM, Manuel Laborde Cruz, sostuvo entre otras cosas, lo siguiente: "Creemos, como institución política, que debemos ser más responsables en nuestro quehacer con nuestro decir; son nueve

---

<sup>79</sup>Idcm.

partidos, con nueve candidatos y a ninguno de ellos nosotros consideramos candidatos de primera, de segunda, o de tercera, todos merecen el respeto a su actividad política y los beneficios jurídico-electorales que en materia correspondiente le confiere el Código Federal Electoral.

"Lamentablemente, pues, que tengamos que debatir en esta tribuna lo que consideramos un acto de escenografía político-electoral propio de quienes no tienen los pies en el suelo de la realidad política de México, es grave, demasiado riesgoso jugar con este tipo de acciones que en nada conllevan al beneficio de la colectividad nacional. Todos los partidos políticos con sus respectivos candidatos cuentan con los elementos suficientes y necesarios acorde con su estructura para realizar campañas de penetración y de convencimiento.

"Qué necesidad hay de elaborar una tripartita campaña de neopublicidad electoral sobretexto de ser estos candidatos que aceptasen el debate quienes infieran como adalides y enarbolaran la bandera de la democracia en México. Nada más incierto.

"Nada más incierto, rechazamos tajantemente este tipo de actitudes que redundan en detrimento del electorado nacional y de la propia democracia. No es posible retroceder a las épocas de un oscurantismo que ya hemos rebasado a través de la historia.

"El mexicano de hoy, el político de hoy, el que se precie de ser moderno debe adecuarse a las circunstancias y a las realidades políticas por las que atraviesa nuestro país precisamente en estos momentos tan riesgosos para nuestra vida nacional."<sup>80</sup>

Félix Bautista Matías, diputado del PFCRN, dijo que: "La idea de realizar debates públicos entre los candidatos presidenciales, es sana y nuestro partido ratifica que es una forma en que los diferentes candidatos en una campaña electoral, pueden confrontar sus propuestas de gobierno contenidas en su plataforma electoral.

"El debate público necesariamente permite que los ciudadanos se den una idea clara de las posiciones de cada uno de los partidos y en base a un amplio escenario decidan por el candidato y partido de su preferencia.

"Todos los partidos tienen la oportunidad de tener el uso equitativo de los medios masivos de comunicación y la posibilidad de llegar en igualdad de condiciones al electorado.

"El debate público es una confrontación entre todos los que intervienen en un evento, en este caso el proceso electoral electoral por el que no puede ser ni exclusivo ni excluyente.

---

<sup>80</sup>Idem.

"La invitación del candidato del PRI a los candidatos del PAN y del PRD adolece, desde nuestro punto de vista, de todos los males que castiga a la pluralidad política y democrática. El pretendido debate entre el PRI, PAN y PRD es discriminatorio, sectario y excluyente.

"No es posible que en un sistema plural de partidos exista este tipo de actitudes, además Colosio como candidato del PRI había propuesto un debate plural y no parcial, propuesta que se deja al olvido por el candidato suplente del PRI.

"El candidato del PAN también olvida que en el mes de diciembre su partido propuso una iniciativa de Ley del Debate Público, la cual consideraba una propuesta interesante porque incluía en ella la realización de 3 debates; proponía los temas que se deberían tratar e incluía en su propuesta a todos los candidatos a la presidencia. Era pues una propuesta amplia, una propuesta plural. Hoy varía su propuesta y privilegia un debate parcial en cuanto a la asistencia de los candidatos."<sup>61</sup>

Más adelante dijo: "Se menciona por los candidatos involucrados en esa invitación, que no se dejará a un lado a los demás partidos porque posteriormente se les tomará en cuenta para un debate público. Sin embargo, el trato es de considerar a partidos de primera y a partidos de segunda. Mientras el primero ya tiene una propuesta, el segundo debate no garantiza su realización ni tendrá efectos importantes.

---

<sup>61</sup>Idem.

"¿Cómo hablar de democracia o de un gobierno de transición a la democracia si las actitudes políticas que en determinado momento convergen, atentan contra la pluralidad del sistema político mexicano? Mayor absurdo no podemos encontrar, por eso finalmente reiteramos nuestra demanda con toda firmeza de que se dé un debate plural, que incluya a todos los candidatos en igualdad de condiciones y circunstancias y no un debate parcial, un debate sectario, un debate excluyente."<sup>82</sup>

Raymundo Cárdenas Hernández, diputado del PRD, sostuvo que "El debate que se está dando hoy debiera pues no circunscribirse al mero asunto de la discusión entre los candidatos presidenciales ante las cámaras de televisión, ante los micrófonos de la radio.

"El tema de la credibilidad electoral va mucho más allá. No se agota en el asunto del debate en los medios, tiene que atender a la credibilidad en el padrón electoral, tiene que atender a la verdadera separación entre el gobierno y su partido, que aunque se declara una y otra vez que está en marcha el famosísimo ya evento en el que participó el Secretario de Agricultura, Carlos Hank González, promoviendo desde sus oficinas y con los medios de esa secretaría un desplegado en favor del PRI, todo ello pone en duda que existe una verdadera voluntad de separación entre el PRI y el gobierno.

---

<sup>82</sup>Idem.

"Hoy en este debate no podemos abordar todos estos asuntos, pero si nos interesa subrayar que el debate de los candidatos presidenciales ante los medios de comunicación, no es suficiente ni siquiera para resolver el problema de la inequidad de la presencia de los distintos partidos y candidatos en los medios de comunicación.

"También nosotros queremos señalar que no entendemos estas propuestas de debates como una concesión como una de tantas y tantas medidas que en el pasado el gobierno adoptaba para ir adornando al régimen de partido de estado que hemos tenido con características democráticas."<sup>83</sup>

Más adelante dijo: "Finalmente yo quisiera decir que los legisladores debiéramos sí estar pensando acerca de qué podemos hacer para contribuir a que en las campañas de los candidatos a diputados y a senadores en los distritos y en las entidades, también pudiera darse un conjunto de debates sobre los proyectos legislativos que cada partido y cada candidato sostiene. Creo que eso ayudaría bastante a que los electores mexicanos fueran a las urnas informados de un modo inédito, de un modo que nunca lo hemos tenido sobre las propuestas de cada uno de los partidos y de cada uno de los candidatos.

"En México todos sabemos por la cerrazón de los medios de comunicación, por el hecho de que el principal consorcio privado de la

---

<sup>83</sup>Idem.

televisión durante años se ha comportado como el vocero del partido del estado, por esas razones el pueblo mexicano no distinguía claramente las opciones, tal vez muchos electores todavía hoy no distinguen entre las opciones que se le presentan, porque el derecho a la información que todos los mexicanos tenemos no está garantizado por el comportamiento de los concesionarios de las estaciones de radio y de televisión.

"Tenemos que garantizar ese derecho y a mi juicio este asunto de las discusiones televisadas, difundidas por radio de los candidatos a Presidente de la República de los distintos partidos, sí contribuye a que el pueblo mexicano esté mucho más informado, ejerza su derecho a estar bien informado y también a votar con plena conciencia de los proyectos que está apoyando.

"¡Enhorabuena que se desarrollen estos debates! Ojalá que el debate sobre el debate no nos agote y que los responsables de los candidatos presidenciales para llegar a acuerdos los encuentren rápidamente. Yo elevo mi confianza, mis votos, de que pronto tendremos en las pantallas de televisión y en los aparatos de radio una profusión de señales que aclaren las posiciones de todos los partidos."<sup>84</sup>

Diego Heriberto Zavala Pérez, diputado del PAN, sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente: "Señores, yo estimo que un posible debate entre

---

<sup>84</sup>Idem.

los candidatos a la Presidencia no va a ser una panacea; pero evidentemente que es un impulso democrático.

"En uno de los periodos de sesiones recientes, la diputación de Acción Nacional sacó del polvo de los archivos o del frío de la congeladora, una iniciativa de diversos diputados del PAN, presentada años antes, para reglamentar el debate entre los candidatos a la Presidencia de la República.

"Desgraciadamente el dictamen fue en contra. Y algún orador que habló en favor del dictamen dijo: 'Nosotros queremos un debate serio, queremos un debate profundo...'

"Jamás, señores diputados, nosotros propusimos un debate jocoso o un debate superficial. Para nosotros los debates siempre deben de ser serios y profundos.

"Fracasó esa iniciativa. Pero quedó en el ambiente político la necesidad de un debate entre los candidatos a la Presidencia de la República. Lo advertimos no como una cuestión de modernidad, sino como una exigencia clara del pueblo de México para escuchar candidatos, analizar personalidades, confrontar ideas, confrontar programas.

"Hace algún tiempo, en una expresión un tanto angustiada, Fernández de Cevallos dijo que estaba dispuesto a conseguir el dinero necesario para pagar el tiempo en televisión para que se pudiera dar un

debate entre los candidatos a la Presidencia de la República. Por fortuna, señores, el debate se está concretando.

"Acción Nacional siempre ha visto como una necesidad política y social, el que el debate se produjera; pero también ha afirmado la disposición de nuestro candidato a tener un debate con todos los candidatos a la Presidencia. Esa es la posición.

"Señores: Yo sí creo, puedo tener confianza en que es un adelanto en materia política en México. No me explico por qué aquí en esta tribuna se le ha dicho oscurantista al debate, retroceso. Se le ha calificado de lamentable. Se ha hablado de candidatos de primera, de segunda y de tercera, y se ha dicho que el debate es triste. Yo no puedo imaginar un debate en que participan nueve. Sería semejante a uno de esos programas de televisión en el que por el número de participantes, se tratan todos los temas y no se dice absolutamente nada; nada se concreta a nada.

"Los debates deben estar perfectamente organizados. ¿Quiénes son los que lo inician? No son los partidos los que se van a autocalificar como importantes, es la sociedad la que está determinando quienes empiezan. Que haya un debate de todos.

"Yo sí, dentro de la espesa niebla que hay en México para el ambiente democrático del país, yo sí veo el debate entre candidatos como un aliento a las aspiraciones democráticas del pueblo de México."<sup>85</sup>

#### **b) Efectos sociológicos**

Para nadie es un secreto que el Congreso de la Unión cumple, entre otras, tres funciones de la mayor importancia en la vida pública de México. Por una parte realiza la tarea fundamental de elaboración y aprobación de las leyes. De otro lado tiene a su cargo acciones particularmente relevantes, como por ejemplo, la atribución de la Cámara de Diputados de calificar la elección de Presidente de la República. Además de todo esto el Congreso cumple con las funciones de un gran foro nacional en el que se analizan y se debaten muchos de los grandes temas de nuestro tiempo y no pocos de los asuntos que se van presentando todos los días en el decurso de la vida política del país.

Es en este tercer espacio donde habrá que resaltar que en los últimos tiempos el Congreso de la Unión ha realizado consultas públicas, debates, confrontaciones, análisis y seminarios en los que se han planteado, con seriedad y responsabilidad, temas que tienen que ver directamente con los ciudadanos y con la República.

---

<sup>85</sup>Idem.

Es evidente la preocupación de un órgano fundamental del Gobierno Federal, el Congreso de la Unión, por conocer y analizar con equilibrio y responsabilidad política, y con fundamento científico a la vez, los grandes problemas nacionales de nuestro tiempo. Con lo que se confirma, otra vez, que el Congreso de la Unión cumple funciones de primer orden como gran foro político nacional en el que se examinan asuntos de indudable interés nacional.

Entre los efectos que produce el hecho de que el Congreso analice los grandes asuntos nacionales están:

- 1.- Contribuye a la educación política de la población en general.
- 2.- Coadyuva a encontrar soluciones en los casos de problemas sociales importantes, ya sean regionales, estatales, locales o nacionales.
- 3.- Fortalece, en el marco institucional, la participación de los partidos políticos, que son organizaciones sociales por excelencia, en el examen y la solución de los problemas del país.

Si los partidos políticos son, como los define la Constitución, órganos de interés público y los diputados y senadores representan las posiciones ideológicas de sus respectivos partidos, es claro que el Congreso de la Unión es el marco institucional en el que se debaten, permanentemente, los grandes asuntos nacionales, desde el punto de vista de cada una de las corrientes de pensamiento legalmente organizadas.

No se justifica, por ello, la omisión constitucional en este punto. No hay razón válida para no incluir en el texto de la Constitución la facultad del Congreso para analizar los grandes temas de la Nación. Sobre todo si se considera que en la realidad el Poder Legislativo Federal viene cumpliendo esa función desde siempre.

Si por el contrario, en el cuerpo constitucional se asigna al Congreso esta tarea de indudable valor político y social, la norma jurídica adquirirá coherencia plena con la realidad. Requisito, este último, indispensable para que la ley adquiera plena vigencia real y cubra satisfactoriamente una laguna legal que en nada beneficia el desarrollo general de México.

Cuando la ley choca con la realidad se vuelve inoperante y propicia la existencia o el surgimiento de situaciones extralegales que, finalmente, inciden en la debilidad de un Estado de Derecho que todos -- sociedad y gobernantes-- estamos obligados a fortalecer y perfeccionar de manera constante, si realmente queremos consolidar y defender nuestra condición de nación independiente y soberana.

Es por todo esto que considero conveniente que de manera expresa se incluya, entre las facultades del Congreso de la Unión, la de analizar los grandes asuntos nacionales.

Tal facultad podrían ejercerla indistintamente, en forma conjunta o separada, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Fijar expresamente la facultad señalada no afecta en ningún sentido alguna otra atribución u obligación del Estado mexicano o de sus órganos de gobierno.

Se limitaría a reconocer legalmente una situación de hecho, sumamente benéfica por lo demás, y en esa misma medida contribuiría a reforzar la seguridad jurídica, elemento indispensable para consolidar el Estado de Derecho que hace posible la convivencia pacífica de los mexicanos y el avance político de la nación.

Para estos efectos sería indispensable realizar la adición que corresponda al artículo 73 constitucional.

Conviene hacer notar, por otra parte, que el respeto mutuo, la tolerancia, la disposición concertadora y la conciencia plena de que todo cuerpo social es por naturaleza plural, no uniforme, son en mi criterio, las divisas que permitirán al Congreso desempeñar con eficacia el papel tan difícil como relevante que le toca cumplir.

El diálogo, el intercambio de opiniones, la confrontación de criterios y puntos de vista distintos, la reflexión colectiva e incluso la polémica, cuando se llevan a cabo en términos serios y responsables, de

buena fe, enriquecen el tratamiento de los asuntos públicos, afinan las decisiones y operan como eficiente método de conocimiento, sobre todo en el amplio espacio de los asuntos nacionales.

México vive ahora una situación particularmente álgida y delicada. Podría decirse inclusive que lo que hagamos ahora y en los próximos seis años, es decir, lo que logremos construir de aquí al año dos mil, influirá de manera determinante en el camino que el país siga en el siglo XXI. Cuando menos en sus primeros diez o veinte años.

Ese es el tamaño de nuestra responsabilidad. Estamos sentando ahora las bases, las directrices fundamentales que definirán el perfil de la nación mexicana en el futuro inmediato y mediato. La nación de la que formarán parte importante las nuevas generaciones de connacionales.

Y en esa gran tarea, que evidentemente tendrá efectos de carácter jurídico, político, económico, cultural y desde luego social, el Congreso de la Unión está jugando, y seguramente seguirá haciéndolo, un papel de la mayor importancia. No sólo como creador del marco jurídico en el que se desenvolverá la vida del país, sino también como espacio destacado en el que se analizan los grandes asuntos de la nación mexicana.

Aquellos temas y problemas nacionales que de una u otra forma afectan a todos los habitantes del país. A la sociedad toda.

A manera de ejemplo puede citarse el problema de la educación nacional. O el de la estrategia económica que más conviene a México, a fin de que empeñe sus mejores esfuerzos en consolidar su actividad exportadora, en un caso, o en ampliar y fortalecer su mercado interno, en otro.

¿Qué es lo que más conviene al país? ¿Ser una nación fundamentalmente exportadora o revitalizar su mercado interno?

Si se elige la primera opción podríamos aumentar el ingreso de divisas, con todas las consecuencias positivas que ello trae aparejadas; pero si se privilegia la segunda opción reduciríamos de manera considerable nuestra dependencia económica del exterior.

Claro que podría sostenerse válidamente que lo más conveniente es que México extienda sus exportaciones y al mismo tiempo incremente la capacidad adquisitiva de sus habitantes, con lo que se fortalecería su mercado interior.

Pero como los recursos y los plazos sin finitos, tienen un límite, es indispensable analizar con el mayor cuidado a cuál de estas dos líneas de política económica deberá atenderse en forma prioritaria.

Y en esta acción fundamental, la de definir con claridad, objetividad y responsabilidad la inclinación de nuestra política económica, el

Congreso de la Unión ha desempeñado un papel de la mayor importancia precisamente como foro de examen, y discusión de los grandes asuntos nacionales.

¿Por qué no reconocerle expresamente en la norma constitucional esta atribución?

Me refiero obviamente a la atribución de actuar como foro de análisis de los asuntos citados. Una atribución, por lo demás, que el Congreso ya ejerce de facto.

Los efectos sociológicos de esta actividad son evidentes. En el examen de los grandes asuntos públicos participan diputados y senadores, y en la medida en que tales legisladores son miembros destacados de los partidos a los que pertenecen, y a veces inclusive son sus voceros, participan también en los debates correspondientes las organizaciones partidarias, que son organismos políticos y sociales.

A partir de esta actividad del Congreso, los ciudadanos mexicanos también tienen una participación importante en el examen de los grandes temas nacionales. A veces como observadores pasivos, pero a veces también como protagonistas activos del debate, en la medida en que opinan y comentan las tesis y los planteamientos que ahí se hacen.

Esta participación, pasiva y/o activa, tiene a su vez amplios efectos sociales en el terreno de la educación política de la población.

Los ciudadanos escuchan, reciben información sobre los asuntos de interés nacional, reflexionan sobre ellos y finalmente se forman sus propios juicios. Una muestra de que al pueblo le gusta opinar, externar sus ideas sobre los acontecimientos nacionales, es que lo hace a través de las formas de expresión popular como son el chiste, el verso satírico, etc.

En todos estos casos se eleva el nivel político y cultural de la sociedad.

En el caso de la política educativa, al que nos referimos anteriormente, la nación deberá definir varios asuntos.

Según el quinto informe presidencial del titular del Poder Ejecutivo Federal, en los cinco años de su gobierno se ha acumulado un incremento de casi 90 por ciento real en el gasto educativo federal. De hecho, el gasto nacional en la educación, considerando al público y al privado, pasó de representar el 3.5 por ciento del Producto Nacional en 1988 al 5.7 por ciento en 1993, el nivel más alto registrado en el presente siglo. El criterio dominante en este renglón, ha establecido que la reforma es y debe ser estructural. El propósito central es educar a los niños para ser mexicanos, y serlo con orgullo. Es por ello que el marco jurídico ha requerido una actualización. Por eso se promovió una iniciativa de reformas

a los artículos 3º y 31 constitucionales para precisar el derecho a recibir educación y la obligación del Estado de impartirla, extender la escolaridad obligatoria a la secundaria y asegurar el carácter nacional de la educación básica.

En la nueva Ley General de Educación se precisa el federalismo educativo y se puntualiza la responsabilidad del Estado de dar una atención educativa especial a las regiones y a los grupos con mayor rezago.

La reforma exigía también, según el informe presidencial, resolver la obsolescencia y las limitaciones de los contenidos y materiales educativos que durante veinte años habían permanecido sin cambios.

A partir de estos criterios, y con la participación generosa y decidida del maestro mexicano, se realizó una reforma completa a los planes y programas de estudio, que comenzó a aplicarse en el pasado año lectivo. Se modificaron también los libros de texto gratuitos.

La reforma en materia educativa se propuso revalorar, al mismo tiempo, el papel educativo y social del maestro, por lo que en los pasados cinco años, según datos oficiales, las remuneraciones del magisterio acumularon un incremento real de más de 70 por ciento.

Se puso en marcha igualmente un programa innovador, la carrera magisterial, mediante el cual se promueve a los maestros no solamente por su antigüedad sino además por su preparación y desempeño docente.

Como fácilmente puede verse, el gran tema de la educación en México ha recibido una amplia atención de parte del sector gubernamental. Sin embargo hay dos hechos que siguen causando una justificada preocupación en toda la sociedad.

Uno de ellos es que, a pesar de lo que se ha hecho en esta materia, el promedio educativo general de la nación mexicana es de apenas el cuarto grado de primaria. Un nivel sumamente bajo, que sin duda requiere ser elevado de manera sustancial.

El otro hecho especialmente preocupante es que los maestros, lo mismo los de primaria o secundaria que los del nivel medio superior y aún los universitarios o los de instituciones de educación superior siguen teniendo remuneraciones económicas notoriamente bajas, que no corresponden a la importantísima labor que desarrolla el maestro.

Esto ha dado lugar a que muchos profesores, sobre todo de primaria y secundaria, no tengan un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, no puedan satisfacer con sus salarios de profesores sus necesidades fundamentales y en algunos casos se vean obligados a

desertar del magisterio para dedicarse a otras actividades, generalmente no tan importantes, pero que les permiten la obtención de ingresos menos magros.

En el caso de los profesores o investigadores de nivel universitario o de alto nivel técnico, los bajos salarios existentes en el país propician una importante "fuga de cerebros" que finalmente causa graves daños a México.

Otro de los grandes asuntos nacionales en México es el relativo a la pobreza. En mi opinión, la causa fundamental de la pobreza es la mala distribución de la riqueza. Más de cuarenta millones de habitantes viven en la pobreza extrema.

El hecho de la injusta, pésima distribución de la riqueza siempre ha existido en México. Y tan antigua y firme es su presencia que se ha llegado a naturalizar la expresión que habla de la existencia de dos Méxicos. Uno formado por una proporción muy reducida de la población que todo lo tiene, que no sólo disfruta de lo necesario, sino que dilapida enormes sumas de dinero en gastos supérfluos, en lujos innecesarios, en vanidades insultantes. Otro formado por grandes sectores de mexicanos que no tienen capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas, que sufren una alimentación insuficiente, que carecen de educación, de trabajo y de niveles de salud satisfactorios.

Casi las tres cuartas partes de la pobreza más aguda se encuentra en el campo. Por ello los campesinos se ven orillados al trabajo migratorio, en busca de medios para alimentar a sus familias.

En las colonias populares subsisten carencias y desempleo. En esas comunidades viven muchos de quienes emigraron de los Estados en busca de nuevas oportunidades y se encuentran con grandes problemas como la falta de vivienda, servicios básicos y empleo. Más del treinta por ciento de los habitantes del país carece de agua potable; otro tanto no cuenta con drenaje en las zonas urbanas, y en las rurales el setenta por ciento de sus pobladores no tienen este servicio. Y lo que de alguna manera es tanto o más preocupante: más del cuarenta por ciento de los niños que inician su educación primaria no logran terminarla.

Los ingresos de las familias pobres dependen completamente del trabajo de sus miembros y no tienen ahorros para enfrentar contingencias. Cuando se enferma algún miembro que aporta ingresos toda la familia lo resiente.

Considero que es indispensable que el gobierno destine recursos para mejorar la salud de la población de escasa capacidad económica, con la finalidad de sostener su capacidad de trabajo, fuente de todos sus ingresos. Asimismo se deben abatir las enfermedades prevenibles, que son las que más afectan a las regiones y comunidades pobres.

La desnutrición es otra consecuencia de la pobreza. Puede dañar irreversiblemente la salud física y mental de las personas, afectando el aprovechamiento escolar en el caso de los niños y el desempeño productivo en el de los adultos.

En fin, el problema de la pobreza es tan grande que sería imposible tratarlo en unas cuantas cuartillas. Sin embargo, es uno de los grandes asuntos nacionales que produce notorios efectos en la sociedad, pues propicia en muchos casos la delincuencia, la malvivencia, la drogadicción y la vagancia, entre otros.

La necesidad económica empuja a muchos miembros de las clases indigentes a cometer delitos, específicamente el robo, que muchas veces terminan en homicidios, porque están dispuestos a todo con tal de obtener unos cuantos pesos.

El subempleo o desempleo disfrazado es otra consecuencia de la pobreza. ¿Cuántos niños y hombres ya adultos hay en cada esquina de las calles disfrazados de payasos pidiendo dinero por aventar pelotas al aire, o vendiendo chicles?

¿Qué hacer para solucionar de manera adecuada los problemas apuntados?

Seguramente uno de los primeros pasos que habrá de darse es el de analizar con seriedad y responsabilidad política y social tales problemas. Considerando desde luego los diferentes enfoques y las distintas propuestas que se lleguen a exponer.

Es aquí donde el Congreso de la Unión puede desempeñar, y de hecho lo hace, un papel relevante y significativo como gran foro nacional en el que se examinan los grandes asuntos nacionales desde el punto de vista de cada una de las corrientes ideológicas y partidarias en él representadas.

Hay, desde luego, muchos otros asuntos que merecen este tipo de análisis. Algunos son de carácter económico y otros de tipo político, cultural y social. Unos serán generales, como el educativo, y otros serán específicos o circunstanciales, como podría ser una elección estatal o una manifestación popular de descontento o un tema de índole fiscal, por ejemplo.

Habrá que considerar, en esta línea de razonamiento, que actualmente el Congreso de la Unión ya desempeña esta función. ¿Por qué entonces no reconocerla en la norma constitucional?

Los efectos sociológicos de esta actividad son y serán sin duda benéficos para la nación en su conjunto, pues este tipo de reflexión colectiva coadyuvará a encontrar las mejores soluciones, las que se ajusten mejor a

nuestras aspiraciones, a nuestras necesidades y a nuestras posibilidades reales.

---

## **CONCLUSIONES**

---

---

1.- El Congreso de la Unión es una de las instituciones centrales para el fortalecimiento de la democracia, y su función, además de elaborar leyes y vigilar la ejecución de los programas públicos, es analizar la esencia de los problemas que afectan a la comunidad, a efecto de influir en la toma de decisiones.

2.- En el seno del Poder Legislativo se confrontan los diferentes puntos de vista sobre la realidad para poder ofrecer soluciones viables a las demandas sociales.

3.- El Congreso de la Unión analiza permanentemente los grandes asuntos nacionales, con lo que contribuye de manera importante a su difusión y a la búsqueda de soluciones acordes con el interés general, aún cuando no existe disposición alguna que lo faculte para ello.

4.- Considero que si se establece expresamente en la norma constitucional la facultad del Congreso de la Unión para efectuar el análisis de los grandes asuntos nacionales no se alteran en ningún sentido otras atribuciones del Estado Mexicano, ya que es una función que el Congreso ha desempeñado permanentemente y no ha interferido en sus otras actividades.

5.- El reconocimiento de esta facultad al Congreso de la Unión contribuye, desde mi punto de vista, a reforzar la seguridad jurídica y a perfeccionar el Estado de Derecho en el que vivimos, pues la norma jurídica

---

adquirirá coherencia plena con la realidad y de esta manera la ley tendrá plena vigencia real.

6.- Para que el Congreso de la Unión pueda desempeñar eficazmente la función de analizar los grandes asuntos nacionales se requiere, que sus miembros tengan una disposición concertadora, de tolerancia y respeto mutuo.

7.- La práctica del análisis, la confrontación de puntos de vista y concepciones ideológicas divergentes en algunos casos, más o menos coincidentes en otros y aún francamente contradictorias en unos más, enriquecen el tratamiento de los asuntos de interés nacional.

8.- Es condición estrictamente indispensable que el estudio de los grandes asuntos nacionales que desde hace muchos años sufre el pueblo de México, se haga partiendo de informaciones y datos reales, manejando con limpieza y verdad, para plantear soluciones viables que se orienten a corregir vicios y errores y a procurar los elementos necesarios para superarlos.

9.- En el examen de los asuntos públicos participan diputados y senadores como miembros de los diferentes partidos políticos a los que pertenecen. Asimismo, los ciudadanos mexicanos participan también en dicho examen en forma activa, a través de los diferentes medios de comunicación masivos como son la radio, la televisión y la prensa escrita,

---

en conferencias, salones de clases, reuniones, etc., o en forma pasiva, como simples observadores, cuando escuchan la información relativa a los asuntos nacionales, la meditan y forman sus propios criterios. Lo que resulta evidente es que la ciudadanía cada vez está más politizada, más enterada de los acontecimientos nacionales, y tiene interés creciente en el análisis de estos asuntos.

10.- Esta participación activa y/o pasiva de los ciudadanos en el examen de los grandes temas nacionales tiene a su vez un efecto sociojurídico importante, pues eleva el nivel político y cultural de la sociedad.

11.- Un pueblo mejor educado y más informado contribuye de manera más eficaz a su propia superación y al desarrollo general del país.

12.- Uno, entre muchos, de los grandes problemas nacionales es el de la extrema pobreza existente en el país. Ningún Estado puede avanzar hacia la consecución de un desarrollo armónico con grandes núcleos de población lacerados por la pobreza. Porque este hecho es muestra de una profunda explotación, de una dolorosa marginación y de una injusta distribución de la riqueza y todo ello impide un desarrollo armónico.

13.- No se puede permanecer indiferente ante la existencia lacerante, ofensiva, injusta, indignante, de niños sin alimentos y sin aulas; de mujeres sin hogar y --lo que es más grave aún-- sin ilusiones; de hombres

dipuestos a emigrar de sus lugares de origen, abandonando sus raíces en búsqueda de medios para alimentar a sus familias; de comunidades indígenas que por generaciones, por centurias, han vivido la miseria y la injusticia como realidad, como historia y como destino.

14.- Considero finalmente que el hecho de que el Congreso de la Unión analice los grandes temas de interés nacional produce importantes efectos sociológicos para la nación y contribuirá a encontrar las soluciones idóneas.

15.- Por todo lo anterior se considera conveniente hacer la adición que corresponda al artículo 73 de la Constitución en los siguientes términos:

**ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:**

**XXXI. Para analizar los grandes asuntos nacionales.**

---

## **BIBLIOGRAFIA**

---

---

AGRAMONTE, Roberto, "Sociología", Tercera edición, La Habana, 1940.

AZUARA Pérez, Leandro, "Sociología", Novena edición, Editorial Porrúa S.A., México 1987.

BURGOA Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

CARPISO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.

CARPISO, Jorge y MADRAZO, Jorge, "Derecho Constitucional", Primera edición, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

DE LA HIDALGA, Luis, "La Comisión Permanente", en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973.

"Diario de los Debates", sesiones de la Cámara de Diputados.

"Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, A-CH, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

ESQUIVEL Obregón, "Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II. México,

FLORIS Margadant S., Guillermo, "El Derecho Privado Romano", Decimacuarta edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México 1986.

---

GARCIA Máynez, Eduardo, "Introducción al estudio del Derecho", Editorial Porrúa, Trigésima octava edición, México, 1986.

GARCIA, Trinidad, "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho", Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1958.

GOMEZJARA, Francisco A., "Sociología", Vigésimotercera edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.

GONZALEZ Avelar, Miguel, "La Constitución de Apatzingán y otros estudios", Primera edición, Sep/Septentas, México, 1973.

LOPEZ Rosado, Felipe, "Introducción a la Sociología", Trigésimoquinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.

MAGAÑA Méndez, Daniel, "Las facultades exclusivas de las Cámaras", en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973.

"Manual de Organización del Gobierno Federal".

OCHOA Campos, Moisés, "Fuentes históricas del derecho Legislativo Mexicano" en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973.

ORNELAS Gutiérrez, Guillermo, "Elementos de Derecho Positivo Mexicano", Primera edición, Editado por el autor, México, 1987.

RAMÍREZ, Alfonso Francisco, "Las facultades del Congreso", en Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1973.

---

RECASENS Siches, Luis, "Tratado General de Filosofía del Derecho", Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961.

SENIOR, Alberto F., "Sociología", Novena edición, Editado por Francisco Méndez Oteo, México, D.F., 1983.

TENA Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Décimocuarta edición, México, D.F., 1976.

VALADES, Diego, "Constitución y Política", Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.

ZAVALA Abascal, Antonio, "Síntesis histórica del Poder Legislativo Mexicano", Sociedad de amigos del libro mexicano, México, 1964.

#### **LEGISLACION CONSULTADA**

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Centésima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, Cuarta edición, México, 1993.